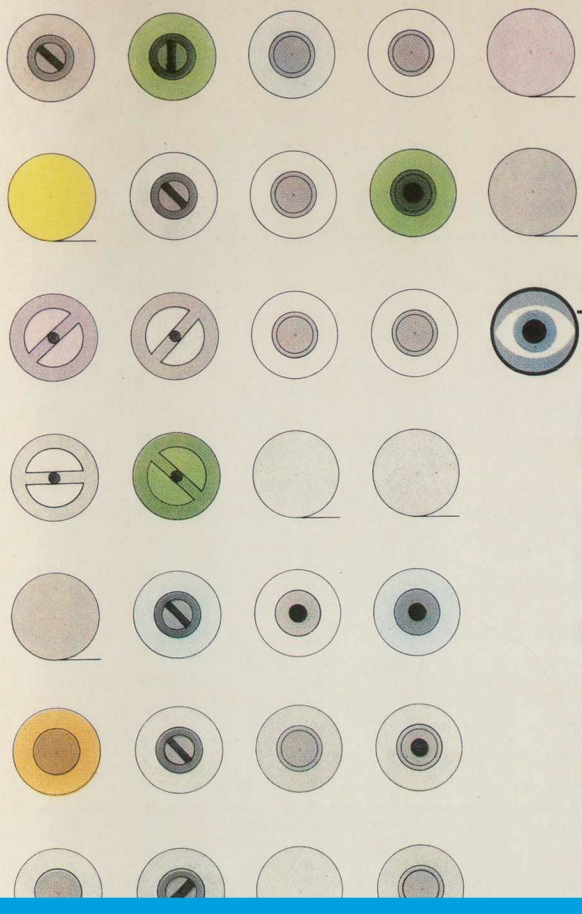


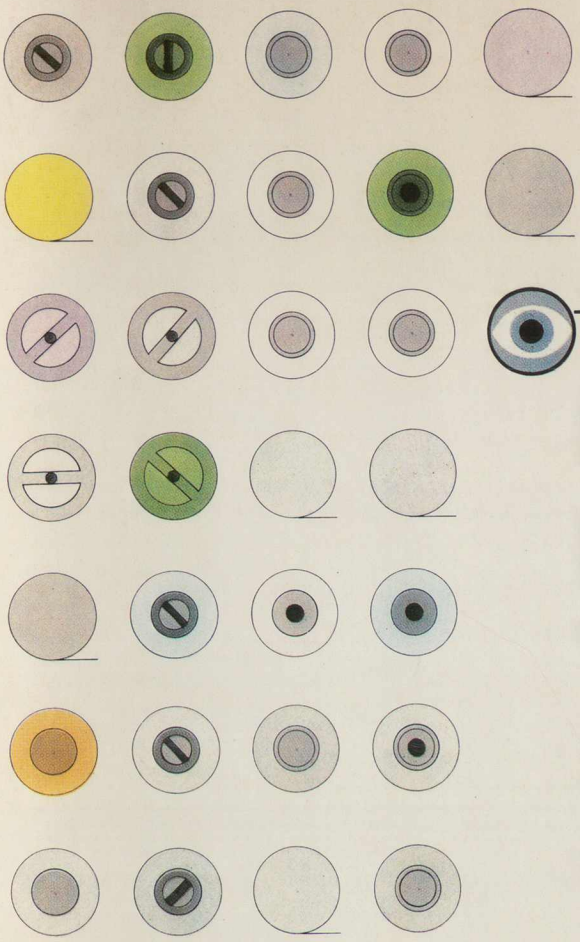
Offentlighetsprincipen och ADB

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2013

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

1980:31
SOU

DELBETÄNKANDE
AV
DATALAGSTIFTNINGS-
KOMMITTÉN



Offentlighetsprincipen och ADB

–Insyn i
–Tillgång till

Information hos myndigheterna

1980:31

SOU

DELBETÄNKANDE
AV
DATALAGSTIFTNINGS-
KOMMITTÉN

Statens offentliga utredningar
1980:31
Justitiedepartementet

Offentlighetsprincipen och ADB

— Insyn i
— Tillgång till

Information hos myndigheterna

Delbetänkande av datalagstiftningskommittén (DALK)
Stockholm 1980

Omslag: Roland Klang
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-05702-6
ISSN 03-75-250X
LiberTryck, Stockholm 1980

Till statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Den 11 mars 1976 bemyndigade regeringen chefen för justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter för att se över lagstiftningen om personorienterad ADB-information m m och att utreda frågan om förstärkning av offentlighetsprincipen i fråga om upptagningar för ADB.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 7 maj 1976 såsom ledamöter i kommittén ledamöterna av riksdagen Kerstin Anér, Kurt Hugosson och Bengt Kindbom samt dåvarande ledamöterna av riksdagen Stig Gustafsson och Anders Wijkman. Wijkman förordnades den 18 november 1976 att vara ordförande. Den 23 februari 1977 förordnades universitetslektorn Yngve Sundblad till ledamot.

Kommittén antog namnet datalagstiftningskommittén (DALK).

Att som expert biträda kommittén förordnades den 15 december 1976 nuvarande generaldirektören Jan Freese och den 18 januari 1977 fil.lic. Tomas Ohlin. Ohlin entledigades den 5 oktober 1978 från uppdraget att vara expert. Konsulenterna Kent Skoog och Toomas Tael har biträtt kommittén med vissa tekniska undersökningar m m.

Den 4 augusti 1976 förordnades hovrättsassessorn Torbjörn Nilsson till sekreterare och hovrättsassessorn Bengt Sjögren till biträdande sekreterare i kommittén. Den 11 februari 1980 förordnades även kammarrättsassessorn Bengt Siversen till biträdande sekreterare.

Kommittén har tidigare överlämnat delbetänkandet (SOU 1978:54) Personregister—Datorer—Integritet och promemorian (Ds Ju 1979:19) Författningsreglering av SPAR m m.

Kommittén har nu slutfört den del av sitt uppdrag som gäller förstärkning av offentlighetsprincipen i fråga om upptagningar för ADB och får härmed överlämna delbetänkandet Offentlighetsprincipen och ADB — Insyn i — Tillgång till information hos myndigheterna.

Särskilt yttrande har avgivits av ledamoten Sundblad.

Kommittén fortsätter sitt arbete med frågor som gäller dels lagbestämmelser föranledda av internationella överenskommelser eller den internationella datatrafiken i övrigt dels, enligt tilläggsdirektiv den 6 mars

1980 (Dir 1980:14), möjligheterna att införa en generell personregisterlagstiftning.

Stockholm den 4 juni 1980.

Anders Wijkman

Kerstin Anér *Stig Gustafsson* *Kurt Hugosson*

Bengt Kindbom *Yngve Sundblad*

/Torbjörn Nilsson

Bengt Sjögren

Innehåll

Lagförslag 9

Avd. I *Handlingsoffentligheten och ADB — nuläge* 15

1 *Betänkandets syfte och disposition m. m.* 15
1.1 DALKs direktiv m. m. 15
1.2 Offentlighetsprincipen i betydelsen handlingsoffentlighet 17
1.3 Betänkandets disposition m. m. 17
1.3.1 Huvudavdelningar 17
1.3.2 Nuläge m. m. (avd. 1) 18
1.3.3 Behovet av grundlagsändring (avd. 2) 18
1.3.4 Urholkning av handlingsoffentligheten (avd. 3) 19
1.3.5 Aktiv informationsförmedling (avd. 4) . . . 19

2 *Motsvarigheter till offentlighetsprincipen i några andra länder* 21

3 *Andra utredningar m. m. av betydelse för DALKs arbete* . 22

4 *Handlingsoffentligheten och ADB enligt gällande rätt* . . 23
4.1 Mål och innebörd 23
4.2 Anpassning till den tekniska utvecklingen 24
4.3 Gällande regler om upptagningar för ADB i 2 kap. TF . 26

5 *Sekretessregler* 27

6 *Diarieföring, service och information* 30
6.1 Diarieföring 30
6.2 Service och information 31

7 *Användningen av ADB inom statsförvaltningen* 32

8 *Synpunkter som DALK särskilt beaktat* 33
8.1 Förslag och synpunkter i debatten 33
8.2 Remissyttranden över DALKs föregående delbetänkande 33
8.3 Överläggningar inom DALK med företrädare för myndigheterna och allmänheten 34

8.4 Propositionerna 1978/79:111 och 1978/79:121 35
8.5 Kommersiellt utnyttjande m. m. 36
8.6 Den enskilde medborgaren och framtida kommunikationsteknik 37
8.7 Övrigt 38

9 *Behovet av åtgärder m. m.* 39

Avd. II *Behovet av grundlagsändring enligt DALKs bedömning* 43

10 *Handlingsoffentligheten i dagens samhälle* 43

11 *Särreglering av ADB-medierna i TF* 45

12 *14 § datalagen* 48

Avd. III *Åtgärder för att motverka urholkning av handlingsoffentligheten* 51

13 *Ny lag om offentlighet och ADB* 51
13.1 Syftet med en ny lag 51
13.2 Allmänna riktlinjer för en ny lag 52
13.3 Krav på myndigheterna och dessas ADB-system . . . 53
13.4 Innehållet i kompletterande lagregler till 2 kap. TF m. m. 54

14 *Registrering (diarieföring) av upptagning för ADB* . . . 56
14.1 Behovet av särskilda lagregler 56
14.2 Den nya sekretesslagen 56
14.3 DALKs närmare överväganden och förslag 58

15 *Dokumentation av upptagningar för ADB m. m.* 60
15.1 Behovet av särskilda lagregler 60
15.2 Nu gällande regler 60
15.3 DALKs närmare överväganden och förslag 61
15.3.1 Värdet av dokumentation 61
15.3.2 14 § datalagen 61
15.3.3 Dokumentationsregler 62

16 *Arkivering och gallring* 65
16.1 Behovet av särskilda lagregler 65
16.2 Nu gällande regler 65
16.3 Särskilda synpunkter från riksarkivet 66
16.4 DALKs närmare överväganden och förslag 67

17 *Rätten till anonymitet m. m.* 70
17.1 Behovet av särskilda lagregler 70
17.2 Gällande regler 70

17.3 JOs ämbetsberättelse 1977/78 71
17.4 KUs betänkande 1978/79:4 71
17.5 DALKs närmare överväganden och förslag 72

18 *Service och information* 73
18.1 Behovet av särskilda lagregler 73
18.2 Gällande regler m. m. 73
18.3 DALKs närmare överväganden och förslag 75

19 *Tillhandahållande av upptagning för ADB* 77
19.1 Behovet av särskilda lagregler 77
19.2 Gällande regler och praxis 77
19.2.1 Allmänna krav på ADB-systemens utformning 77
19.2.2 Former 78
19.2.3 Hinder 79
19.2.4 Bearbetningsskyldighet 80
19.2.5 Programmeringsskyldighet m. m. 81
19.2.6 Tidskrav 82
19.3 DALKs närmare överväganden och förslag 83
19.3.1 Lagregler om ADB-systemens utformning m. m. 83
19.3.2 Lagregler om tillhandahållande av upptagning för ADB på stället 83
19.3.3 Lagregler om tillhandahållande av utskrift av upptagning för ADB 85
19.3.4 Lagregel om bearbetningsskyldighet m. m. . . 86
19.3.5 Lagregel om skyndsamhet 87

20 *Avgifter* 89
20.1 Behovet av särskilda lagregler 89
20.2 Gällande regler m. m. 89
20.3 DALKs närmare överväganden och förslag 91

21 *Kommersiellt och dylikt utnyttjande av uppgifter i upptagning för ADB* 93
21.1 DALKs tidigare överväganden m. m. 93
21.2 DALKs nu förevarande överväganden 95

22 *Övriga frågor* 99
22.1 Särskild rådgivande myndighet m. m. 99
22.2 Besvär 100
22.3 Bestämmelser om ikraftträdande m. m. 101
22.4 Utbildning och information 101

23 *Specialmotivering* 103
23.1 Inledning 103
23.2 De enskilda bestämmelserna 104

Avd. IV *Aktiv informationsförmedling* 115

24 *Behov och krav* 115

25 *Avgränsning mot handlingsoffentligheten* 118

26 *Medel som står till buds* 120
26.1 Inledning 120
26.2 Användningen av ADB inom den offentliga förvaltningen 120
26.3 ADB-tekniska metoder 122
26.4 Teledata m. m. 123
26.5 Andra metoder 124

27 *DALKs förslag till fortsatta åtgärder* 128
27.1 Särskild utredning 128
27.2 Vissa riktlinjer för ett fortsatt utredningsarbete 129

28 *Sammanfattning av avd. 1—avd. 4* 133

29 *Särskilt yttrande* av ledamoten Yngve Sundblad 147

Bilaga 1 *DALKs direktiv i dess ursprungliga lydelse* . . . 149
Bilaga 2 *Tilläggsdirektiv* 158
Bilaga 3 *Motsvarigheter till offentlighetsprincipen i några andra länder* 167
Bilaga 4 *Andra utredningar m. m. av betydelse för DALKs arbete* 171
Bilaga 5 *Handlingsoffentlighetens syfte och närmare innebörd* 175
Bilaga 6 *2 kap TF i dess lydelse fr. o. m. 1.1.78 enligt SFS 1976:954* 178
Bilaga 7 *Bestämmelserna om upptagning för ADB i 2 kap. TF m. m.* 182
Bilaga 8 *Principiella övervägande om sekretesslagstiftningen* 191
Bilaga 9 *Användningen av ADB inom statsförvaltningen* . . 194
Bilaga 10 *Offentlighetsprincipen och ADB enligt den allmänna debatten* 203
Bilaga 11 *Remissyttranden över DALKs delbetänkande Personregister-Datorer-Integritet* 211
Bilaga 12 *Synpunkter på offentlighetsprincipen och ADB av olika företrädare för myndigheter och för allmänheten* . 214
Bilaga 13 *Propositionerna 1978/79:111 och 1978/79:121* . . 218
Bilaga 14 *Kommersiellt utnyttjande av offentliga uppgifter m. m.* 222
Bilaga 15 *Remissyttranden över 13 kap. i DALKs delbetänkande Personregister-Datorer-Integritet (om direktreklam och annat utnyttjande av datorlagrade personuppgifter för kommersiellt bruk)* 227
Bilaga 16 *Den enskilde medborgaren och framtida kommunikationsteknik* 238
Bilaga 17 *Material som DALK särskilt beaktat* 245

Lagförslag

Förslag till
Lag om enskilds rätt att ta del av upptagning för automatisk databehandling m m.

Inledande bestämmelser

1 §
Bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap tryckfrihetsförordningen.

Denna lag innehåller ytterligare bestämmelser om enskilds rätt att ta del av upptagning för automatisk databehandling (ADB) som är allmän handling samt om myndighets skyldighet att lämna enskild upplysning om sådan upptagning och om myndighetens användning av ADB.

2 §
Vid tillämpningen av denna lag skall med myndighet likställas riksdagen, allmänt kyrkomöte, beslutande kommunal församling, notarius publicus och, såvitt avser verksamhet för officiell provning av fordon, Aktiebolaget Svensk Bilprovning.

3 §
Användning av ADB hos myndighet skall ske med beaktande av enskilds rätt att ta del av upptagning för ADB och att erhålla upplysningar enligt 2 kap tryckfrihetsförordningen och denna lag. Därvid skall särskilt iakttas att upptagning för ADB, i den mån hinder inte möter enligt sekretesslagen (1980:100), skall vara tillgänglig för allmänheten i samma omfattning som för myndigheten.

Registrering och dokumentation

4 §
Bestämmelser om registrering av upptagning för ADB och annan allmän handling, som kommit in till eller upprättats hos myndighet, eller om annan åtgärd till fastställande av om sådan handling har kommit in eller upprättats finns i 15 kap 1 och 2 §§ sekretesslagen.

5 §
Om myndighet för handläggningen av mål eller ärende använder sig av upptagning för ADB, skall upptagningen tillföras handlingarna i målet eller ärendet i sådan form att handlingen kan läsas om ej särskilda skäl föranleder annat. Fråga om sådant undantag avgörs efter samråd med riksarkivet.

6 §
Myndighet som i sin verksamhet använder ADB, skall hålla skriftlig förteckning över denna användning tillgänglig för allmänheten. Till förteckningen fogas ett exemplar av denna lag.

Av förteckningen skall framgå

1. ändamålet med användningen av ADB
2. benämning på förekommande register eller system
3. vilken person hos myndigheten som kan lämna allmänheten närmare upplysningar om användningen av ADB
4. vilken myndighet som är ansvarig för drift och underhåll av förekommande register eller system.

7 §
Myndighet som är ansvarig för drift och underhåll av register eller system som skall anges i förteckning enligt 6 § skall hålla skriftlig beskrivning av sådant register eller system tillgänglig för allmänheten. Beskrivningen skall för varje register eller system innehålla de uppgifter som angetts i 6 § andra stycket samt därutöver följande uppgifter:

1. tidpunkt då register eller system tagits i bruk
2. vilka typer av uppgifter som ingår i den automatiska databehandlingen, med redogörelse för varifrån och på vad sätt uppgifterna inhämtas
3. vilka typer av uppgifter som görs tillgängliga, med redogörelse för till vem och på vad sätt uppgifterna lämnas ut
4. vilka begrepp som används för att göra lagrade uppgifter tillgängliga (s k söknycklar)
5. reglerna för arkivering och gallring
6. vilka särskilda åtgärder som vidtagits för att tillgodose allmänhetens rätt att ta del av upptagning för ADB
7. tillämpliga sekretessbestämmelser

Vid upprättande av beskrivning skall uppgift enligt första stycket utelämnas, om det med hänsyn till innehållet i sekretesslagen behövs för att beskrivningen i övriga delar skall kunna hållas tillgänglig för allmänheten.

Om användningen av ADB helt eller delvis är av ringa omfattning eller om det eljest är uppenbart att beskrivning enligt första stycket inte behövs med hänsyn till allmänhetens rätt att ta del av upptagning för ADB får myndigheten helt eller delvis underlåta att upprätta sådan beskrivning.

Arkivering och gallring

8 §
Grundläggande bestämmelser om arkivering och gallring finns i allmänna arkivstadgan (1961:590) och i kommunallagen (1977:179). Allmänna bestämmelser om gallring av upptagning för ADB finns i förordningen (1974:648) om utgallring av sådan upptagning och i 6 § datalagen (1973:289).

Härutöver gäller att gallring av upptagning för ADB skall ske under särskilt hänsynstagande till ändamålet med användningen av ADB, enskilds rätt att ta del av upptagningen, den enskildes rättssäkerhet samt vetenskaplig forskning och därmed jämförlig verksamhet.

Myndighet bör vid utformningen av register eller system särskilt beakta behovet av samråd med riksarkivet eller annan arkivmyndighet i frågor som gäller bevarande och gallring av upptagning för ADB.

Anonymitet m m

9 §
Den som hos myndighet begär att få ta del av innehållet i upptagning för ADB eller annan allmän handling, som gäller myndighetens användning av ADB, får ej avkrävas uppgift om sitt namn eller om syftet med sin begäran i vidare mån än som behövs för prövning huruvida hinder mot utlämnande föreligger enligt sekretesslagen.

Säkerhetsåtgärder eller andra åtgärder som myndigheten vidtar till skydd för användningen av ADB skall utformas under särskilt beaktande av bestämmelserna i första stycket.

Service och information m m

10 §
Bestämmelser om myndighets skyldighet att lämna uppgift ur upptagning för ADB och annan allmän handling finns i 2 kap 12 § tryckfrihetsförordningen och i 15 kap 4 § sekretesslagen.

Härutöver gäller att myndigheten skall bistå enskild med de ytterligare upplysningar som behövs med hänsyn till rätten att ta del av upptagning för ADB.

Tillhandahållande på stället

11 §
Finns upptagning för ADB, som på begäran av enskild skall tillhandahållas på stället, även i sådan form hos myndigheten att den kan läsas är myndigheten inte skyldig att överföra upptagningen till läsbar form.

Skall upptagning för ADB, som på begäran av enskild skall tillhandahållas på stället, överföras till läsbar form bestämmer myndigheten vilket tekniskt hjälpmedel som skall utnyttjas.

12 §
Myndighet är inte skyldig att tillhandahålla upptagning för ADB på stället om betydande hinder möter på grund av att andra mera brådskande tjänsteåtgärder föreligger, upptagningen inte kan avvaras till följd av sådana tjänsteåtgärder, myndigheten saknar erforderliga tekniska hjälpmedel eller på grund av annan därmed jämförlig omständighet.

13 §
Begär enskild att upptagning för ADB skall tillhandahållas på stället i sådan form att den kan läsas får myndigheten hänvisa sökanden till annan närbelägen myndighet på samma eller angränsande ort, om upptagningen hos den andra myndigheten finns i läsbar form eller om det hos denna uppenbart är enklare att överföra upptagningen till sådan form.

Hänvisning till annan myndighet får dock göras endast om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan ta del av upptagningen hos den andra myndigheten.

14 §
Utan hinder av bestämmelserna i 11—13 §§ skall enskild hos myndighet, som använder ADB och som därvid utnyttjar terminal eller annat därmed jämförligt tekniskt hjälpmedel, på begäran beredas tillfälle att ta del av upptagning för ADB som är tillgänglig för myndigheten, genom att själv utnyttja dessa hjälpmedel.

Första stycket gäller inte om hinder möter enligt sekretesslagen. Första stycket gäller inte heller om hinder möter på grund av risk för förvanskning eller förstöring av upptagning för ADB eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Tillhandahållande av utskrift m m

15 §
Enskild har rätt att mot fastställd avgift få utskrift av upptagning för ADB. Om hinder inte möter enligt datalagen eller på grund av annan särskild bestämmelse får myndighet mot sådan avgift lämna ut upptagningen i annan form än utskrift.

Myndighet bestämmer i vilken form utskrift av upptagning för ADB skall lämnas ut.

Bestämmelser om ett statligt person- och adressregister fört med hjälp av ADB finns i 26 § datalagen.

Särskilda sammanställningar m m

16 §
Begär enskild att få ta del av upptagning för ADB i vidare mån än upptagningen är tillgänglig för myndigheten är denna skyldig att tillmötesgå sådan begäran endast om det kan ske genom enkel arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader eller svårigheter.

Tid för tillhandahållande

17 §
Uppgift ur upptagning för ADB och annan uppgift eller upplysning, som enligt bestämmelserna i denna lag skall lämnas ut till enskild, skall tillhandahållas denne genast. Kan sådan uppgift eller upplysning på grund av frågans beskaffenhet eller av hänsyn till arbetets behöriga gång inte tillhandahållas genast, skall uppgiften eller upplysningen i stället tillhandahållas så snart det är möjligt.

Avgift

18 §
Grundläggande bestämmelser om avgift för utskrift av upptagning för ADB finns i expeditionskungörelsen (1964:618). Härutöver gäller att avgiften skall fastställas under särskilt hänsynstagande till enskilds rätt att ta del av sådan upptagning.

Besvär

19 §
Bestämmelser om talan mot beslut varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran att få ta del av handling eller lämnat ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, finns i 2 kap 15 § tryckfrihetsförordningen och 15 kap 7 § sekretesslagen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1982.

Förslag till
Lag om ändring i datalagen (1973:289)

Enligt riksdagens beslut föreskrives i fråga om datalagen (1973:289) att 14 § skall upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1982.

I Handlingsoffentligheten och ADB – nuläge

1 Betänkandets syfte och disposition m m

1.1 DALKs direktiv m m

DALKs urpsrungliga direktiv framgår av protokoll vid regeringssammanträde den 11 mars 1976. Direktiven i denna lydelse finns bifogade som *bilaga 1*, vartill hänvisas.

Såsom framgår av bilaga 1 kan DALKs arbete delas in i olika huvuduppgifter. En, tills vidare avslutad, huvuduppgift har varit att överväga den rättsliga regleringen av skyddet för den personliga integriteten i samband med registrering av personuppgifter; i första hand med användning av automatisk databehandling (ADB). I denna del har DALK i delbetänkandet (SOU 1978:54) Personregister—Datorer—Integritet redovisat en översyn av datalagen (1973:289) och föreslagit vissa ändringar i lagen. DALKs förslag har i allt väsentligt godtagits och ändringarna har trätt i kraft den 1 juli 1979 (prop 1978/79:109, KU 1978/79:37, rskr 1978/79:360). Datalagen i dess nu gällande lydelse finns intagen i SFS 1979:334.

I delbetänkandet föreslog DALK att regler om SPAR, dvs det centrala statliga personregister för adressaktualisering, personnummersättning, personnummerkontroll och urvalsdragningar som riksdagen fattade beslut om år 1976, borde tas in i datalagen och kompletteras med en särskild förordning. DALKs förslag i denna del ledde dock inte till lagstiftning. Konstitutionsutskottet (KU) ansåg (KU 1978/79:37) det visserligen angeläget att en författningsreglering av SPAR kommer till stånd men uttalade, liksom föredragande departementschefen i propositionen 1978/79:109 om ändring i datalagen, att frågan om SPARs användningsområde i förhållande till myndigheterna borde övervägas ytterligare. Riksdagen godtog utskottets uttalande (rskr 1978/79:360).

Regeringen överlämnade i juni 1979 riksdagens skrivelse och KUs betänkande till DALK för beaktande under kommitténs fortsatta arbete. Frågan om en författningsreglering av SPAR och registrets användningsområde i förhållande till myndigheterna har därefter på nytt prövats av DALK. Kommittén har i början av år 1980 redovisat sina överväganden och förslag i denna del i promemorian (Ds Ju 1979:19) Författningsreglering av SPAR m m. Promemorian har remissbehandlats och DALKs förslag bereds nu i regeringskansliet.

Ytterligare en huvuduppgift för DALK, vid sidan av datalagen och SPAR, rör enligt direktiven i dess ursprungliga lydelse datoriseringens sätt att påverka offentlighetsprincipen. Här skall DALK beakta önskemålet att användningen av ADB-teknik inte får urholka offentlighetsprincipen, vilket kan påkalla särskilda åtgärder. Kommittén skall också pröva möjligheterna att ta teknikens resurser i anspråk för att om möjligt öka tillgängligheten hos den information som finns samlad hos samhällsorganen. De båda nu nämnda frågorna utvecklas närmare på sida 151—152 och på sida 157 i bilaga 1. Det är den nu återgivna huvuduppgiften som tas upp i detta delbetänkande.

En tredje huvuduppgift enligt de ursprungliga direktiven gäller utnyttjandet av datorer inom administration och näringsliv som en internationell företeelse och behovet av lagbestämmelser i detta sammanhang. Här följer DALK för närvarande arbetet inom bl a Europarådet och OECD med att åstadkomma internationella överenskommelser. Detta arbete kan antas komma att pågå under ytterligare någon tid framöver. Frågan berörs därför inte närmare i detta delbetänkande.

I direktiven i dess ursprungliga lydelse nämns (sida 153) att frågan om organisationsformen för den offentliga dataverksamheten och säkerhetsfrågor i samband med datorbehandling prövas av datasamordningskommittén (DASK). DASK avslutade som bekant sitt arbete hösten 1976 genom betänkandet (SOU 1976:58) ADB och samordning, vilket bl a legat till grund för propositionen 1978/79:121 om användningen av ADB i statsförvaltningen (den datapolitiska propositionen) och riksdagens därpå grundade beslut (FiU 1978/79:34). Vidare nämns i direktiven (sida 154) förberedelsearbete inom justitiedepartementet med lagstiftning om handlingssekretess och tystnadsplikt i offentlig verksamhet. Detta arbete har numera lett till propositionen 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m m och till beslut av riksdagen (KU 1979/80:37) om en ny sekretesslag (1980:100), som träder i kraft den 1 januari 1981.

I enlighet med direktiven har DALK inte sysslat närmare med de nu nämnda frågorna om organisationsform, säkerhet och sekretess. Kommittén har dock självfallet i detta delbetänkande beaktat de ställningstaganden i frågorna som på senare tid gjorts från riksdagens och regeringens sida.

Utöver vad som framgår av bilaga 1 har DALK genom tilläggsdirektiv den 6 mars 1980 fått ytterligare arbetsuppgifter. Det gäller framför allt behovet och utformningen av en generell personregisterlag som på sikt sannolikt bör ersätta datalagen. Bakgrunden till de nya direktiven finns bl a i 18 kap i DALKs delbetänkande Personregister—Datorer—Integritet, i vilket DALK tagit upp olika frågor om personregisterlagstiftningen på längre sikt. Tilläggsdirektiven finns i *bilaga 2*, vartill hänvisas. DALK har nyligen börjat arbetet i denna del.

Sammanfattningsvis har alltså DALK tidigare avslutat en översyn av datalagen och det arbete som gällt en författningsreglering av SPAR m m. I detta betänkande redovisar kommittén olika frågor som gäller datoriseringens sätt att påverka offentlighetsprincipen. De arbetsuppgifter som härefter återstår gäller utnyttjande av datorer som en internationell företeelse och en generell personregisterlagstiftning. Dessa frågor

tas inte närmare upp här. De kommer i stället att redovisas i ett eller flera senare betänkanden eller i annan liknande ordning.

1.2 Offentlighetsprincipen i betydelsen handlingsoffentlighet

Det är väl känt att offentlighetsprincipen är en gammal och åtminstone tidigare unik svensk företeelse, som går tillbaka till frihetstiden på 1700-talet. DALK skall inte här återge historiken men vill peka på att principen traditionellt kan delas in i tre olika led, vilka alla gäller kontakten mellan myndigheterna och den enskilde samt dennes möjligheter till insyn i förvaltningen.

Ett huvudled av offentlighetsprincipen, som bl a återspeglas i 5 kap 1 § rättegångsbalken, gäller rätten för allmänheten att vara närvarande vid förhandlingar vid domstolarna och i de beslutande demokratiska församlingarna; den s k förhandlingsoffentligheten. Det andra ledet gäller den s k partsoffentligheten, som innebär att sökande, klagande eller part i ett ärende hos en myndighet har rätt att ta del av i princip allt som tillförts ärendet. Denna regel återfinns bl a i 14 § förvaltningslagen (1971:290). DALK vill emellertid redan från början slå fast att offentlighetsprincipen i dessa båda delar ligger utanför kommitténs arbete.

Det tredje ledet av offentlighetsprincipen — och det som kanske i första hand förknippas med principen — är grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet. Denna grundsats, som finns reglerad i 2 kap tryckfrihetsförordningen (TF), innebär att var och en har rätt att utan kostnad hos myndigheterna fritt ta del av allmänna handlingar, inklusive s k upptagningar för ADB och andra tekniska upptagningar. Sökanden behöver därvid inte uppge vem han är eller varför han är intresserad av informationen. Det är denna grundsats, den s k handlingsoffentligheten, som bildat utgångspunkten för det arbete om datoriseringens sätt att påverka offentlighetsprincipen, som DALK redovisar i detta betänkande.

1.3 Betänkandets disposition m m

1.3.1 Huvudavdelningar

Betänkandet innehåller fyra, sinsemellan ganska fristående, avdelningar. I denna inledande avdelning, vilken betecknas Handlingsoffentligheten och ADB — nuläge, redovisas framför allt fakta och synpunkter som DALK särskilt beaktat under sitt arbete. DALKs bedömning när det gäller behovet av åtgärder och kommitténs förslag till åtgärder redovisas i de tre följande avdelningarna. I dessa behandlas frågan om det finns skäl att nu särreglera ADB-medierna i TF eller att göra andra grundlagsändringar (avdelning 2), behovet av åtgärder för att ADB inte skall urholka handlingsoffentligheten (avdelning 3) samt behovet av en mer aktiv informationsförmedling m m (avdelning 4). DALK vill redan in-

ledningsvis lämna följande ytterligare kommentarer till de olika avdelningarna.

1.3.2 Nuläge m m (avd 1)

De fakta och synpunkter som bör beaktas, när det gäller frågan hur ADB påverkat handlingsoffentligheten och vilka åtgärder som nu kan vara påkallade, utgör sammantaget ett ganska omfattande material. Som berörts nyss innehåller denna inledande avdelning en redovisning av gällande lagstiftning, pågående debatt och andra fakta som man enligt DALKs mening behöver känna till för att kunna ta ställning till frågan. I syfte att inte alltför mycket betunga den löpande framställningen har DALK emellertid dessutom ställt samman åtskilligt av det material som kommittén beaktat i bilagor till betänkandet (bilaga 3 — 17). DALK hänvisar i det följande i förekommande fall till dessa bilagor, som givetvis skall ses som en lika viktig del av betänkandet som övriga delar av detta.

1.3.3 Behovet av grundlagsändring (avd 2)

Gällande regler om handlingsoffentligheten finns i 2 kap TF. Reglerna är, efter grundlagsändring som trätt i kraft år 1978, numera uttryckligen tillämpliga också på s k tekniska upptagningar, däribland magnetband, skivminnen och andra s k upptagningar för ADB.

I debatten om hur ADB påverkat handlingsoffentligheten har man pekat på att den tekniska utvecklingen när det gäller metoderna för informationsbehandling och samhällsutvecklingen överhuvudtaget lett till att man kanske nu bör ompröva handlingsoffentlighetens traditionella innebörd. Mot bakgrund av direktiven är detta visserligen knappast en uppgift för DALK. Med hänsyn till frågans betydelse för DALKs arbete har kommittén valt att ändå kortfattat beröra den i avdelning 2.

I det sammanhanget uppkommer frågan om de åtgärder som DALKs direktiv efterlyser för att ADB inte skall urholka handlingsoffentligheten kan och bör vidtas utan grundlagsändring. Också detta spörsmål berörs kortfattat i avdelning 2.

Ytterligare en fråga som särskilt nämns i DALKs direktiv gäller lämpligheten av att särreglera ADB-medierna i TF. Denna fråga diskuterade DALK kortfattat redan i delbetänkandet Personregister—Datorer—Integritet (20 kap). Eftersom frågan egentligen mer hör hemma under den nu aktuella arbetsetappen har DALK ansett det motiverat att i avdelning 2 ta upp den på nytt, denna gång något mer utförligt.

Vid bedömningen av om det nu behövs grundlagsändring har DALK särskilt beaktat att ADB-tekniken alltjämt snabbt utvecklas och förändras medan grundlagsändring är en tidsödande procedur, vilken kräver beslut av två riksmöten med mellanliggande val. Kommittén vill alltså redan inledningsvis erinra om att grundlagsregler, som enbart tar sikte på ADB i nu gängse mening, sannolikt efter hand måste ändras och kompletteras med hänsyn till den tekniska utvecklingen, samtidigt som sådana förändringar tar lång tid och är av komplicerad art.

1.3.4 Urholkning av handlingsoffentligheten (avd 3)

Debatten om vilka konsekvenser ADB medfört när det gäller handlingsoffentligheten inger lätt intrycket att det förr rådde ett idealtillstånd på handlingsoffentlighetens område och att allt skulle bli gott och väl om man kunde återskapa detta idealtillstånd i dagens samhälle.

Det var dock även tidigare förenat med olika svårigheter att i praktiken tillämpa handlingsoffentligheten på det sätt som teoretiskt vore idealiskt. I den mån dessa svårigheter ökat beror detta inte enbart på förekomsten av ADB utan kanske mest på att samhället som sådant, även bortsett från ADB, blivit alltmer komplicerat och allt svårare att överblicka i dess helhet. Detta medför i sin tur att det blir allt besvärligare att tillgodose det intresse, dvs fri insyn i myndigheternas verksamhet, som handlingsoffentligheten ytterst är till för att värna.

DALK har därför inte gjort några mer ingående jämförelser mellan förr och nu när det gäller tillämpningen av handlingsoffentligheten.

DALKs modell för arbetet i nu diskuterad del har i stället varit att, på grundval av grundlagsbestämmelserna i 2 kap TF, söka konkretisera handlingsoffentligheten i praktiska tilllämpningsregler för myndigheterna och för allmänheten. Med allmänheten avses då såväl enskilda personer som politiska partier, intresseorganisationer och andra sammanslutningar, massmedia, forskare, företag och andra utnyttjare av handlingsoffentligheten. Inom parentes kan påpekas att myndigheterna själva såsom offentliga organ däremot inte betraktas som utnyttjare av principen i samma mening som allmänheten.

I avdelning 3 lägger alltså DALK fram förslag till särskilda åtgärder för att ADB — med direktivens ord — inte skall urholka offentlighetsprincipen. DALKs strävan har varit att betänkandet i denna del, efter sedvanlig remissbehandling och beredning, skall kunna läggas till grund för lagstiftning.

1.3.5 Aktiv informationsförmedling (avd 4)

DALK skall inte bara föreslå åtgärder mot en urholkning av handlingsoffentligheten. Kommittén skall enligt direktiven även pröva möjligheterna att ta ADB-teknikens resurser i anspråk för att om möjligt öka tillgängligheten hos den information som finns samlad hos samhällsorganen.

I direktiven nämns dock att detta är förenat med åtskilliga svårigheter och komplikationer. Särskilt betonas kravet på arbetsro för myndigheterna, kostnadsfrågorna, skyddet för den individanknutna personinformationen och behovet av begränsningar för att hindra rent kommersiella syften.

DALK vill redan inledningsvis peka på ytterligare ett par komplikationer. En gäller svårigheten att kartlägga och precisera behovet av en aktiv informationsförmedling. Vilka typer av uppgifter hos myndigheterna är det som olika företrädare för allmänheten behöver ökad tillgång till och hur bör tillgången till dessa uppgifter ordnas?

Här måste man göra en behovsanalys och en kravspecifikation innan förslag till konkreta åtgärder kan läggas fram. Därvid måste sannolikt alla berörda parter, t ex företrädare för massmedia, forskningen, partier och intresseorganisationer samt för myndigheterna och kommunerna, samverka om resultatet skall bli användbart som underlag för beslut.

En annan fråga, som måste besvaras, är hur långt tanken om ett vidgat informationsutbud med hjälp av ADB-teknik kan drivas innan andra och motstående intressen träds för när, intressen som t ex säkerhet, sårbarhet, personlig integritet och kravet på ett effektivt myndighetsarbete. Det är med hänsyn till denna intresseavvägning möjligt att den som vill utnyttja ett vidgat informtionsutbud måste vara beredd att i gengäld underkasta sig vissa villkor som man inte behöver finna sig i inom handlingsoffentlighetens ram. Sådana villkor kan t ex tänkas innebära en ändamålsprövning från myndighetens sida och kanske därmed en skyldighet för sökanden att underkasta sig vissa restriktioner när det gäller utnyttjandet av informationen. En annan särskild fråga är att ett vidgat informationsutbud sannolikt kommer att medföra en viss styrning från samhällets sida när det gäller vilken information som bör vara tillgänglig i denna ordning.

Önskemålet om ett vidgat informationsutbud, baserat på ADB, står alltså i motsats till andra starka intressen, t ex säkerhet, sårbarhet, integritet och kravet på effektivitet inom förvaltningen. Man tvingas därför in i en diskussion om hur avvägningen gentemot dessa och andra liknande intressen skall göras. Om man därvid betraktar frågan om ett vidgat informationsutbud som en del av handlingsoffentligheten finns betydande risk för att en sådan diskussion, bl a till följd av de grundade eller ogrundade farhågor som ADB kan inge, mycket snart visar sig komma att handla om inskränkningar i den gängse handlingsoffentligheten; inskränkningar som ingen från början avsett och som ingen egentligen önskar.

För att undvika detta har DALK behandlat frågan om det behövs ett mer aktivt utbud när det gäller ADB-informationen hos myndigheterna och hur detta i så fall skall ordnas som ett från handlingsoffentligheten fristående ämne.

DALK tar upp frågor som gäller ett sådant aktivt informationsutbud i en fjärde avslutande avdelning av betänkandet. DALK lägger här inte fram några förslag till slutliga lösningar. Skälen till detta är, som redan berörts, flera. Dels är behovet av åtgärder än så länge oklart, dels behöver avvägningen gentemot offentlighetsprincipen i traditionell mening ytterligare penetreras, dels är frågorna alltjämt så nya att det vore värdefullt med en mer allmän debatt i ämnet innan konkreta åtgärder övervägs närmare. Inte minst torde detta gälla behovet av åtgärder och avgränsningen gentemot offentlighetsprincipen. Det är DALKs förhoppning att den avslutande avdelningen av betänkandet skall kunna bidra till en sådan debatt. Betänkandet i denna del bör därför närmast betraktas som en diskussionspromemoria.

2 Motsvarigheter till offentlighetsprincipen i några andra länder

Handlingsoffentligheten har hittills i stort sett varit en unik svensk företeelse. Även i åtskilliga andra länder har man emellertid på senare år börjat intressera sig för frågan vilken grad av insyn allmänheten bör ha i myndigheternas verksamhet, inte minst när det gäller personregistrering med hjälp av ADB. DALK har sökt hålla sig orienterad om lagstiftningsarbetet i andra länder och har i *bilaga 3,* vartill hänvisas, gjort en sammanfattning om detta. Konstitutionella och historiska betingelser medför dock, såsom torde framgå av bilaga 3, att man i Sverige knappast kan hämta någon ledning från andra länder när det gäller frågan hur den svenska handlingsoffentligheten bör anpassas till ett alltmer datoriserat samhälle.

3 Andra utredningar m m av betydelse för DALKs arbete

DALKs arbete rörande handlingsoffentligheten och ADB gäller i mycket hur kontakten mellan myndigheterna och allmänheten skall ordnas för att allmänhetens möjligheter till insyn i den offentliga förvaltningen skall tryggas även i fortsättningen. Det gäller här inte minst frågor av typen vilken service och medverkan överhuvudtaget som kan krävas från myndigheternas sida och hur ADB-verksamheten inom förvaltningen bör vara ordnad för att den skall bli något så när begriplig och överblickbar.

Flera andra statliga utredningar och myndigheter sysslar med eller har nyligen avslutat arbete med liknande frågor, även om offentlighetsprincipen inte bildar utgångspunkten. Här kan t ex nämnas byråkratiutredningen (Kn 1976:05), som under år 1979 avslutade sitt arbete med betänkandet (SOU 1979:31) Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter, och informationsteknologiutredningen (U 1978:12). På myndighetssidan kan som exempel nämnas nämnden för samhällsinformation (NSI) och datainspektionen. I *bilaga 4*, vartill hänvisas, finns en kort presentation av de utredningar och myndigheter, vilkas verksamhet har närmare anknytning till DALKs arbete.

DALK har under hand haft kontakt med eller på annat sätt sökt följa arbetet inom dessa andra utredningar och myndigheter för att ta tillvara arbete och erfarenheter som sålunda gjorts på annat håll.

4 Handlingsoffentligheten och ADB enligt gällande rätt

4.1 Mål och innebörd

Reglerna om allmänna handlingars offentlighet tog sig först lagstiftningsmässigt uttryck genom 1766 års TF. De har, enligt en mera högtidlig programförklaring av en statlig utredning på 1920-talet om allmänna handlingars offentlighet, sin grund i ett synsätt som är djupt rotat i svensk rätts- och statsåskådning och som innebär att förvaltningens verksamhet i möjligaste mån bör utföras i offentlighetens fulla ljus.

Målet för den svenska handlingsoffentligheten kan beskrivas — och har beskrivits — på många olika sätt, varav det nyss nämnda är ett. Oavsett vilka ord man väljer för denna beskrivning blir grunddragen dock alltid desamma; handlingsoffentligheten syftar till att garantera allmänheten insyn i och kontroll av förvaltningen, dvs verksamheten hos de statliga myndigheterna och, på senare tid, även i kommunerna. Det torde alltsedan frihetstiden på 1700-talet och fram till våra dagar ha rått bred enighet om att detta är en av grundpelarna i den svenska förvaltningen, som med all kraft måste tryggas också för framtiden.

Någon helt täckande handlingsoffentlighet har dock aldrig rått i vårt land. Lika länge som man talat om vikten av offentligheten har man också varit medveten om att det, trots principens oomstridda värde, också finns andra intressen, t ex omsorgen om rikets säkerhet och medborgarnas personliga integritet, som måste vägas mot önskemålet om största möjliga insyn i och kontroll av förvaltningen. Dessa intressen, som alltså bryter handlingsoffentligheten, har man, likaväl som handlingsoffentligheten, formulerat i grundlag och med stöd av grundlagen preciserat närmare i särskild sekretesslagstiftning.

De syften som låg till grund för införandet av offentlighetsprincipen på 1700-talet är ännu i dag lika aktuella. De har stått sig i stort sett oförändrade genom 1800-talet och 1900-talet. Den allmänna insyn i myndigheternas angelägenheter som handlingsoffentligheten medger anses befrämja allsidig upplysning och fritt meningsutbyte samt underlätta kontroll och kritik. I nuvarande TF uttrycks detta på det sättet att tryckfrihetens — och därmed offentlighetsprincipens — syfte är att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Härigenom markeras det nära sambandet mellan yttrandefriheten, vari inbegrips den grundlagsskyddade tryckfriheten, och den medborgerliga informa-

tionsrätten. Båda rättigheterna anses nödvändiga för en obeskuren politisk debatt, för en fri nyhetsförmedling och för ett förgrenat och rikt kulturliv.

På 1960-talet och 1970-talet har det förekommit ett omfattande lagstiftningsarbete i syfte bl a att uttryckligen anpassa den grundlagsfästa rätten till fri insyn i allmänna handlingar också till s k upptagningar för ADB och andra tekniska upptagningar hos myndigheterna och kommunerna. I samband därmed har man sökt beskriva målet för och innebörden av handlingsoffentligheten på ett mera modernt sätt än tidigare. DALK har på basis av detta material gjort en mer uttömmande sammanfattning av handlingsoffentlighetens syfte och närmare innebörd. Sammanfattningen finns i *bilaga 5*, vartill hänvisas. DALK står givetvis bakom de överväganden som redovisas i bilaga 5.

Det torde råda bred enighet om att handlingsoffentligheten på det sätt som beskrivs i bilaga 5 främjar och bör främja effektiviteten i folkstyret, rättssäkerheten samt effektiviteten i den statliga och kommunala förvaltningen.

Det förhåller sig dock enligt DALKs och många andras mening så, att enskilda personer sannolikt endast mera sällan har praktisk möjlighet att utnyttja den rätt till insyn och kontroll, som handlingsoffentligheten innebär genom rätten att ta del av innehållet i allmänna handlingar. I stället måste man inse att handlingsoffentligheten fyller sin allmänna funktion främst genom att den utnyttjas av företrädare för politiska partier, för andra organisationer och för massmedierna. Av särskild betydelse är pressens och andra nyhetsorgans bevakning av myndigheternas handlingar och förmedlingen till allmänheten av uppgifter ur dessa. Från denna synpunkt ter det sig väl motiverat att alltjämt i grundlag hålla samman föreskrifterna om allmänna handlingars offentlighet och den tryckfrihetsrättsliga regleringen, låt vara att också historiska skäl talar för denna systematik.

Likaväl som det står klart, att handlingsoffentligheten är ett omistligt inslag i vår rättsordning, är det emellertid också oomtvistligt att den till följd av motstående intressen måste vidkännas åtskilliga undantag och begränsningar. Såsom framhållits under de senaste årens lagstiftningsarbete skulle en till sin yttersta gräns driven handlingsoffentlighet sannolikt motverka sina egna syften. Ställda inför tvånget att behöva prisge känsliga förhållanden åt offentligheten finns nämligen risk för att myndigheterna underlåter att dokumentera synpunkter och fakta. Sker det försvåras givetvis allmänhetens insyn. Vidare försvagas den kontroll av rättsskipningen och förvaltningen som utövas av de rättsvårdande myndigheterna såsom t ex justitieombudsmännen (JO) och justitiekanslern (JK).

4.2 Anpassning till den tekniska utvecklingen

Begreppet handling behövde ursprungligen inte definieras eftersom det ansågs självklart att en handling var ett handskrivet dokument. Först under 1900-talet har man funnit behov av att söka åstadkomma defini-

tioner. I ett betänkande från 1927 med förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet (SOU 1927:2) anmärktes bl a att offentlighetsprincipen tar sikte på offentlig verksamhet i den mån den avspeglas i skrift. I 1949 års TF tillades att vad som gäller handling även skall avse karta, ritning eller bild. Detta betraktades dock inte som utvidgningar utan endast som preciseringar av ett i sig givet handlingsbegrepp.

Utvecklingen har emellertid lett till att information i allt större utsträckning lagras på sådant sätt att den kan avläsas endast med tekniska hjälpmedel. Detta gäller framför allt ADB-tekniken. ADB-teknikens framväxt har gjort det nödvändigt att under 1970-talet komplettera den äldre lagstiftningen i 2 kap TF om allmänna handlingar. Den väsentligaste orsaken till detta är att den terminologi och den reglering som knyter an till konventionella handlingar bara delvis går att tillämpa på upptagningar för ADB och deras hantering. Upptagningar för ADB är t ex inte visuellt läsbara utan måste föras över till läsbar text genom maskinell behandling. Ett annat problem är att datamedier inte sällan förvaras och bearbetas tekniskt av annan än den myndighet som svarar för upptagningens innehåll och använder detta. En tredje svårighet är att en upptagning för ADB inte är beständig på samma sätt som en handling i vedertagen mening.

ADB-tekniken har ställt lagstiftaren inför delvis svårlösta problem. En strävan har bl a varit att se till att allmänhetens tillgång till information hos myndigheterna inte försämras genom övergången till ADB. Det har därvid inneburit en del rättstekniska svårigheter att anpassa reglerna i TF om offentlighet, som är uppbyggda på det hävdvunna handlingsbegreppet, till ADB-medierna. Ett omfattande lagstiftningsarbete har bedrivits under 1970-talet för att lösa problemet. Man har då haft som utgångspunkt att handlingsoffentligheten måste gälla oberoende av vilket medel som används för att lagra upplysningar hos myndigheterna. Tillämpningen av ADB-teknik får alltså inte försämra möjligheterna att forska efter och ta del av material hos dessa. Samtidigt har man dock sökt finna en lämplig avvägning mellan offentlighetsintresset och kravet att förvaltningsverksamheten skall vara rationell och ekonomisk.

Grundläggande för det lagstiftningsarbete som bedrivits har dock varit att se till att handlingsoffentligheten inte urholkas genom att myndigheterna använder ADB och annan modern teknik för lagring av information. Man har ansett att det inte kan komma i fråga att låta allmänhetens rätt att få del av upplysningar hos en myndighet bero av vilket medel som används för att lagra upplysningarna. Vad det i första hand gällt har därför varit att i TF föra in de regler som är nödvändiga för att klargöra rättsläget beträffande tekniska upptagningar. Samma bestämmelser som tidigare gällt för handlingar i traditionell mening har därvid i princip gjorts tillämpliga även på upptagningar för ADB. I den mån upptagningar behöver bli föremål för särskilda bestämmelser — utöver dem som redan gäller beträffande traditionella handlingar — har sådana meddelats som undantag från huvudregeln eller som en modifiering av denna.

Begreppet upptagning ligger alltså till grund för den nya lagstiftning

som under 1970-talet har antagits för att anpassa de äldre reglerna i 2 kap TF till ADB-tekniken. Definitionen av handling är, med de nya regler som numera införts i 2 kap TF, uppdelad i två led; dels framställning i skrift eller bild, dels teknisk upptagning. Det första ledet omfattar framför allt traditionella handlingar. Krävs tekniskt hjälpmedel för att ta del av informationen har man däremot att göra med en teknisk upptagning.

De tekniska upptagningarna definieras som upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Hit hör t ex band till bandspelare samt sådana typer av maskinellt läsbara media som är vanliga i samband med ADB, t ex magnetband och skivminnen.

4.3 Gällande regler om upptagningar för ADB i 2 kap TF

Det var i slutet av 1960-talet som den rättsliga frågan om offentlighetsprincipens tillämpning på ADB-lagrad information hos myndigheterna och kommunerna började uppmärksammas. Den statliga, parlamentariskt sammansatta, offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK), fick då i uppdrag att pröva frågan. De problem som har samband med ADB behandlade OSK i delbetänkandet (SOU 1972:47) Data och integritet. I detta lade OSK fram förslag dels till ändringar i 2 kap TF rörande offentlighetsprincipens tillämpning på ADB-lagrat informationsmaterial, dels till datalagen. Båda förslagen godtogs. Samtidigt med att datalagen infördes beslutades alltså även ändringar i 2 kap TF gällande upptagningar för ADB.

På grundval av nu nämnda och senare förslag fick 2 kap TF genom riksdagsbeslut år 1976 nytt innehåll, varvid bl a särskilda regler om ADB-lagrad information infördes. Syftet i denna del var att säkerställa allmänhetens traditionella rätt att med stöd av handlingsoffentligheten ta del av myndigheternas informationsmaterial, oberoende av metoderna för lagring av uppgifterna. Ett annat syfte var att samtidigt förbättra skyddet för den personliga integriteten.

Man har alltså redan gjort ganska betydande grundlagsändringar för att trygga allmänhetens insyn i myndigheternas ADB-lagrade information; åtgärder som syftat till att ADB inte skall medföra en urholkning av handlingsoffentligheten. De nya reglerna gäller sedan den 1 januari 1978.

2 kap TF i nu gällande lydelse finns i *bilaga 6*, vartill hänvisas. I *bilaga 7*, vartill likaså hänvisas, finns en redogörelse för innehållet i och för den närmare innebörden av de nya reglerna såvitt gäller upptagningar för ADB.

5 Sekretessregler

Handlingsoffentligheten har sedan gammalt varit förenad med ett antal undantag. Dessa sekretessregler fanns tidigare uttömmande angivna i TF, dvs i grundlag, varvid man räknade upp olika typer av handlingar, beträffande vilka tryckningsrätten och rätten att ta del av dem var inskränkt. Listan i TF blev emellertid alltmer omfattande, varför man år 1937 i stället införde den — än så länge alltjämt gällande — lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar — sekretesslagen.

De fall då allmänna handlingar skall hållas hemliga i förhållande till enskild anges alltså med stöd av de särskilda sekretessgrunderna i 2 kap TF i särskild lag, sekretesslagen (1937:249, omtryckt i SFS 1977:1029). I en katalog, omfattande ett 40-tal paragrafer, räknas de handlingar upp som på grund av någon i TF angiven grund inte får lämnas ut.

Förbuden i sekretesslagen mot utlämnande är i allmänhet inte ovillkorliga. När ett förbud är meddelat i statens eller kommuns intresse har i många fall regeringen eller annan myndighet fått befogenhet att medge utlämnande. I de fall då en förbudsbestämmelse närmast syftar till att skydda enskildas intressen föreskrivs i regel att handling skall lämnas ut, om den som avses i handlingen samtycker till det. Bestämmelser till skydd för enskilda är också ofta villkorliga så tillvida att utlämnande får ske oberoende av den enskildes samtycke, om trygghet enligt myndighetens bedömning kan anses vara för handen att utlämnandet inte kommer att missbrukas till skada för den enskilde eller, i vissa fall, hans närmast anhöriga.

I regel anges i sekretessbestämmelserna viss maximitid för sekretessen. I fråga om handlingar rörande enskildas personliga förhållanden är maximitiden oftast 70 år, i fråga om försvars- och utrikesförhållanden i regel 50 år, i fråga om ekonomiska förhållanden i regel 20 år. Andra tider förekommer också, såsom två och fem år. I vissa bestämmelser anges att sekretessen upphör då ärendet har slutbehandlats eller då annan händelse har inträffat. I andra fall anger sekretesslagen inte någon tidsgräns alls.

De föreskrifter som innebär begränsning av handlingsoffentligheten finns alltså än så länge i sekretesslagen från 1937. Det förutsattes emellertid vid riksdagens beslut om 2 kap TF i dess från och med år 1978 gällande lydelse att de delvis nya grundlagsreglerna skulle kompletteras med nya regler också om handlingssekretess, vilka skulle ersätta 1937 års

sekretesslag. Riksdagen uttalade i sammanhanget även önskemål om en samordning i både tekniskt och sakligt hänseende mellan den blivande lagstiftningen om handlingssekretess och reglerna om tystnadsplikt för personer i allmän tjänst. Man har också under senare år arbetat med ny lagstiftning om handlingssekretess och tystnadsplikt och en proposition i frågan (prop 1979/80:2) förelades riksdagen hösten 1979. Enligt riksdagens beslut träder en ny sekretesslag (1980:100) i kraft den 1 januari 1981.

I debatten om hur de nya sekretessreglerna bör vara utformade har man strukit under att offentlighetsprincipen är av ett oskattbart värde på alla de områden där den är obeskuret tillämplig och att det centrala måste vara att låta presumtionen om offentlighet komma till klart uttryck. Lagstiftningen bör alltså vara så uppbyggd att den preciserar vilka förutsättningarna är för ett hemlighållande och vilka befarade skadeverkningar, som utgör en tillräcklig grund för att huvudregeln om offentlighet inte skall gälla. Vilka hänsyn som därvid skall tas är en avvägningsfråga. Det är självklart att kravet på offentlig insyn i och kontroll över skötseln av allmänna angelägenheter och handhavandet av allmänna medel är tungt vägande. Det är lika självklart att hänsyn till och skydd för t ex enskilda människors privata förhållanden är lika tungt vägande skäl för sekretess.

Nu återgivna och andra liknande principiella överväganden ligger bakom utformningen av såväl den nuvarande som den kommande nya sekretesslagstiftningen. DALK har gjort en mer uttömmande sammanfattning av dessa överväganden i *bilaga 8*, vartill hänvisas. DALK ansluter sig helt till det synsätt som redovisas i bilaga 8.

Man har alltså med stöd av riksdagens önskemål ersatt 1937 års sekretesslag och de många utspridda regler om tystnadsplikt för offentliga funktionärer, som funnits hittills, med en sekretesslag som reglerar både handlingssekretess och tystnadsplikt. Den nya sekretesslagstiftningen skiljer sig härigenom i systematiskt hänseende ganska mycket från hittills gällande ordning. I korthet innehåller den nya lagstiftningen dessutom bl a följande nyheter i sak.

I den nya lagen används ett enhetligt sekretessbegrepp som innefattar både en begränsning av den enskildes rätt att ta del av allmänna handlingar och ett förbud för den offentlige funktionären att röja uppgifter genom utlämnande av handling, muntligen eller på annat sätt. Sekretessen innefattar med andra ord både handlingssekretess och tystnadsplikt.

En viktig utgångspunkt har varit att offentlighetsprincipen inte får begränsas annat än i de fall där det finns grundad anledning att befara att offentlighet skulle medföra skada för något av de intressen som anges i 2 kap 2 § TF. Vägledande har vidare varit regeln i 2 kap 12 § regeringsformen (RF) att en begränsning av bl a yttrandefriheten aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

De nya sekretessreglerna gäller i princip också i fråga om utlämnande av uppgifter mellan myndigheter. För att detta inte skall få alltför menliga följder för den offentliga verksamheten finns emellertid möjlighet till vissa undantag från huvudregeln. Sekretessen viker således i de fall

där regler om utväxling av uppgifter myndigheter emellan finns i lag eller förordning. Vidare finns — utöver vissa specialfall — en generalklausul som innebär att en myndighet som regel kan lämna en sekretessbelagd uppgift till en annan efter en viss intresseavvägning. Generalklausulen är dock förenad med vissa närmare angivna undantag.

En principiell nyhet av betydelse för offentlighetsgrundsatsen är de regler om diarieföring som har tagits in i den nya sekretesslagen. Dessa regler innebär att myndigheterna med vissa snävt avgränsade undantag är skyldiga att hålla sina handlingar registrerade eller så ordnade att det utan omgång kan fastställas om en handling har inkommit eller upprättats. Man har dessutom också tagit in en bestämmelse om myndigheternas service- och informationsskyldighet gentemot allmänheten. Det bör dock noteras att både de nya reglerna om diarieföring och de nya reglerna om service och information är allmänt hållna och att särskilda bestämmelser om upptagningar för ADB och andra tekniska upptagningar saknas.

6 Diarieföring, service och information

6.1 Diarieföring

I TF anges visserligen som relevant tidpunkt för när en handling blir allmän, att den kommer in till myndigheten eller upprättas där. För avgörandet om en handling är allmän saknar det dock betydelse om handlingen blivit diarieförd eller på annat sätt registrerad, även om det torde vara en vanlig missuppfattning att diarieföringen är avgörande för offentligheten. Diarieföringen har emellertid mycket stor praktisk betydelse för allmänhetens möjligheter att få vetskap om en handlings existens. I TF har också detta beaktats genom att man i 2 kap 5 § andra stycket tagit in en särskild regel om när diarier, journaler, register och andra sådana förteckningar skall anses upprättade, nämligen när de färdigställts för anteckning eller införing. Anteckningar i sådana förteckningar blir således omedelbart tillgängliga, om de inte undantagsvis täcks av sekretess. I vilken utsträckning diarier skall finnas regleras däremot inte i TF.

I svensk rätt har hittills saknats generella regler om diarieföring av inkommande handlingar eller vidtagna åtgärder hos förvaltningsmyndigheterna. I stor utsträckning har emellertid bestämmelser om detta tagits upp i instruktioner eller arbetsordningar. Exempel på sådana bestämmelser är förordningen (1965:386) med instruktion för regeringskansliet m m (18 §, 18 a § och 19 §) och lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen (24 §). Andra exempel är bestämmelser om dagbok och aktbildning i protokollskungörelsen (1971:1066) för de allmänna domstolarna (15 § — 21 §) samt om målförteckning m m och aktbildning i förordningen (1971:455) om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt (12 § och 13 §). De bestämmelser som finns är dock i huvudsak formella. De anger att diarieföring skall ske men inte närmare hur detta skall gå till.

Med hänsyn till diarieföringens betydelse för den praktiska tillämpningen av handlingsoffentligheten har man ansett att det nu är dags att införa generella regler om diarieföring och registrering och att riksdagen, med hänsyn till frågans betydelse, genom lag bör besluta om allmänna riktlinjer på området. Däremot har man inte ansett det nödvändigt eller lämpligt med grundlagsreglering. Bestämmelser om diarieföring har i stället tagits in i den nya sekretesslag som träder i kraft den 1

januari 1981. De nya reglerna, som syftar till att garantera allmänheten rätt att få tillgång till allmänna handlingar, tar sikte på handlingar i mera traditionell bemärkelse men gäller även tekniska upptagningar. Några särskilda regler om upptagningar för ADB och andra tekniska upptagningar finns dock inte.

6.2 Service och information

Enskild som tar kontakt med en myndighet för att få del av en allmän handling behöver ofta information och vägledning för att nå sitt mål. Myndigheternas skyldighet i dessa avseenden har hittills reglerats genom framför allt allmänna verksstadgan (1965:600) och det s k servicecirkuläret (1972:406). Bestämmelserna innebär bl a att chef för myndighet skall se till att särskilda anordningar i mån av behov vidtas för att underlätta för parter, företrädare för nyhetsorganen och andra intresserade att få upplysning om myndighetens verksamhet. Myndighet skall vidare på begäran lämna upplysningar från akter samt diarier, register och andra handlingar som är tillgängliga för allmänheten, i den mån det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång och även i övrigt — i lämplig utsträckning — gå allmänheten tillhanda med upplysningar i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Dessa bestämmelser gäller uttryckligen endast statliga myndigheter. Den gängse uppfattningen är dock att de kommunala myndigheterna har samma skyldighet gentemot allmänheten. Man har därvid bl a framhållit vikten av att även kommunala organ går allmänheten tillhanda på samma sätt som statliga.

Det har ansetts vara av värde att i den nya sekretesslagen slå fast att myndigheterna har viss skyldighet att hjälpa allmänheten med upplysningar om innehållet i handlingar som finns hos dem. Bestämmelserna i servicecirkuläret har därför i sak oförändrade förts över till den nya lagen. I 15 kap finns sålunda en föreskrift om att myndighet på begäran av enskild skall lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av föreskrift om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Genom att föreskriften skrivs in i lag blir den uttryckligen tillämplig inte bara på statliga utan också på kommunala myndigheter.

7 Användningen av ADB inom statsförvaltningen

En huvudfråga för DALK är hur handlingsoffentligheten bör tillämpas när det gäller information inom statsförvaltningen, som lagras med hjälp av ADB-teknik. Det kan därför vara av intresse att något belysa omfattningen av ADB-användningen inom den offentliga sektorn och den förväntade utvecklingen de närmaste åren. En sådan redovisning när det gäller användningen av ADB för administrativa ändamål finns i propositionen 1978/79:121 om användningen av ADB i statsförvaltningen (den datapolitiska propositionen). DALK har gjort en sammanfattning av innehållet i propositionen i dessa delar i *bilaga 9*, vartill hänvisas. Dessutom kan hänvisas till bilaga 1 i propositionen, som innehåller en mer utförlig redogörelse för utformningen av ett antal större ADB-system inom statsförvaltningen.

8 Synpunkter som DALK särskilt beaktat

8.1 Förslag och synpunkter i debatten

Som nämnts förut berörde DALK frågan om offentlighetsprincipen och ADB i det tidigare delbetänkandet (SOU 1978:54) Personregister—Datorer—Integritet (20 kap). I betänkandet gjorde DALK (sida 291 — 298) en sammanfattning av olika synpunkter när det gäller ADB-teknikens inverkan på offentlighetsprincipen, som förts fram i debatten under de senaste åren. Sammanfattningen torde vara i huvudsak aktuell även i dag. DALK har därför, i stort sett i oförändrad lydelse, tagit in den i *bilaga 10*, vartill hänvisas. Kommittén har givetvis i det nu förevarande arbetet beaktat de synpunkter som återgetts i bilaga 10.

8.2 Remissyttranden över DALKs föregående delbetänkande

DALK uttalade i delbetänkandet Personregister—Datorer—Integritet (sida 22) att det inte borde vara något hinder att remissbehandlingen av delbetänkandet föranledde synpunkter också beträffande handlingsoffentligheten, även om betänkandet i huvudsak gällde datalagen. Av de drygt etthundra remissinstanser, som yttrade sig över betänkandet, berörde ett femtontal även frågan om offentlighetsprincipen och ADB. En sammanfattning av de synpunkter som därvid kom fram finns i *bilaga 11*, vartill hänvisas. DALK har i det nu förevarande arbetet självfallet beaktat dessa synpunkter.

DALK vill i anslutning till bilaga 11 — utan att för egen del ta någon ställning i denna inledande avdelning av betänkandet — särskilt peka på att remissyttrandena bl a ger uttryck för två delvis skilda synsätt. Enligt vissa företrädare för massmedia är det sålunda viktigt att väga integritetsaspekterna mot de krav som offentlighetsprincipen motiverar. En allmän regel bör därvid vara, att offentlighetsprincipen väger tyngre än hänsyn till privatlivets helgd och det bör vara ett mål för den vidare utredningen inom DALK att underlätta massmediernas arbete med nyhets- och informationsanskaffning.

Enligt en delvis annan uppfattning, som förts fram av olika företrädare för databranschen och för vissa myndigheter, bör DALK i stället i

det fortsatta utredningsarbetet speciellt bevaka massmedias möjlighet att genom egen anpassning till ADB-tekniken på mindre lämpligt sätt hantera stora offentliga informationsvolymer. Enligt samma mening bör också en begränsning av rätten att få uppgifter ur personregister med stöd av offentlighetsprincipen övervägas, eftersom principen bör gälla allmänhetens rätt till insyn i myndigheternas arbete men inte någon rätt att få omfattande uttag med uppgifter om varje registrerad person.

8.3 Överläggningar inom DALK med företrädare för myndigheterna och allmänheten

Som redan nämnts har DALK inte gjort något mera ingående utredningsarbete i syfte att jämföra den praktiska tillämpningen av handlingsoffentligheten förr och nu. DALK har i stället, oavsett hur det förhöll sig tidigare med äldre registerföringsmetoder, sökt skapa sig en bild av hur handlingsoffentligheten i dagsläget fungerar ur såväl förvaltningens som den enskildes synvinkel — särskilt då med tanke på den ADB-lagrade informationen hos myndigheterna och kommunerna. Det har i första hand skett genom intervjuer och diskussioner under hand med olika utnyttjare av offentlighetsprincipen, såsom t ex några företrädare för massmedia, för partier och fackliga sammanslutningar, för någon miljögrupp, för några forskare och för det enskilda näringslivet. På samma sätt har kommittén också varit i kontakt med företrädare för ett antal statliga myndigheter och kommuner. Frågor som diskuterats med dem som företräder utnyttjare av offentlighetsprincipen har t ex gällt behovet av mera konkreta regler än de som nu finns i 2 kap TF om handlingsoffentlighetens reella innebörd, om och hur ADB påverkat denna innebörd och hur man kan utnyttja ADB för att förbättra informationstillgången. De nämnda frågorna har diskuterats också med företrädare för myndigheter och kommuner. Andra frågor som tagits upp med dessa har t ex gällt omfattningen av ADB-verksamheten, efterfrågevolymen när det gäller ADB-lagrad information, vilka olika grupper sökande som är vanligast, vilka typer av uppgifter man vanligen är intresserad av och olika sätt för utlämnande.

En fråga som därvid tangerats är vad handlingsoffentligheten å ena sidan juridiskt och teoretiskt innebär och hur principen, å andra sidan, i praktiken uppfattas och tillämpas av allmänheten i vid mening samt av de statliga och kommunala myndigheterna. I och för sig vore denna fråga värd betydligt mer ingående — och mera vetenskapliga — studier än DALK kunnat lägga ned på den. Det vore sannolikt också av värde att i det sammanhanget inte bara rikta intresset mot partier, organisationer och andra grupper, vilka företräder medborgarna som enskilda personer, samt mot företrädare för den statliga och kommunala förvaltningen. Lika väl borde man också rikta sig direkt till den enskilde medborgaren som sådan. DALK har övervägt studier av denna art men, främst med hänsyn till kostnaderna och tidsfaktorn, stannat för den betydligt mera begränsade undersökning som berörts nyss.

En sammanfattning av de synpunkter som kommit fram vid DALKs

underhandsdiskussioner med företrädare för allmänheten i olika former samt för statliga och kommunala myndigheter finns i *bilaga 12*, vartill hänvisas.

DALK vill i anslutning till bilaga 12 — utan att för egen del ta någon ställning i denna inledande avdelning av betänkandet — betona några för kommitténs arbete särskilt intressanta frågor som tagits upp vid diskussionerna.

Från myndigheternas och kommunernas sida har man sålunda särskilt pekat på att gränsen mellan offentlighetsprincipen och myndighetens uppdragsverksamhet ofta är flytande och att formella avslag på begäran om uppgifter är mycket få. I de fall avslag förekommer är det på grund av sekretess. Ett annat allmänt intryck är att man i tveksamma fall ofta förhandlar sig fram till godtagbara uttag av registeruppgifter.

Särskilt från kommunalt håll har ifrågasatts om användningen av ADB hittills inneburit några påtagliga förändringar när det gäller tillämpningen av handlingsoffentligheten eftersom informationen i dag nästan alltid är dubblerad; den datorlagrade informationen finns också i konventionella handlingar.

När det gäller företrädare för allmänheten har, särskilt från näringslivets sida, sagts att samhällets komplexitet ställer allt större krav på insyn men att samhällets uppbyggnad och organisation samt de stora mängderna information och de höga kostnaderna skapar större problem för tillgängligheten av information än eventuella tekniska hinder. Från flera håll har man också pekat på att förvaltningens och teknikens utveckling har skapat en helt annan värld med helt andra förutsättningar än de som rådde när offentlighetsprincipen infördes på 1700-talet. Det finns nu ett storskalighetsproblem — myndigheterna har så mycket information att de själva har svårt att hålla reda på och överblicka den. Offentlighetsprincipen kan redan av den anledningen bli urholkad och ovanpå detta kommer ADB-tekniken. Vidare har den stora mängd information myndigheterna samlar in från enskilda och företag medfört, att offentlighetsprincipen och dess insyn kommer att gälla inte bara myndigheterna utan även de enskilda och de företag som informationen gäller. Här finns också ett kvalitetsproblem. Myndigheterna har ofta rätt att samla in de uppgifter man behöver. Uppgiftskvaliteten kanske duger inom myndigheten, men den håller inte om uppgifterna lämnas ut och används i andra sammanhang. Detta är inte bara ett problem när det gäller persondata utan också när det gäller andra data.

8.4 Propositionerna 1978/79:111 och 1978/79:121

Från statsmakternas sida har man under våren 1979 tagit mera principiell ställning i vissa frågor som gäller kontakterna mellan allmänheten och myndigheterna samt den statliga ADB-verksamheten. Det gäller framför allt propositionen 1978/79:111 om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m m och propositionen 1978/79:121 om användningen av ADB i statsförvaltningen. Här finns olika uttalanden, som berör DALKs arbete, bl a när det gäller komplexiteten i den statliga verksam-

heten, vikten av att allmänhetens insyn i denna verksamhet inte äventyras samt formerna för och informationen om den statliga ADB-verksamheten.

DALK har därför i *bilaga 13*, vartill hänvisas, gjort en sammanfattning av de båda propositionerna i de delar som angetts nyss. Propositionerna har i dessa delar lämnats utan erinran vid riksdagsbehandlingen. DALK har givetvis beaktat de överväganden som återges i bilaga 13.

8.5 Kommersiellt utnyttjande m m

I skilda sammanhang har höjts röster för sådana ändringar när det gäller handlingsoffentligheten att försäljning av personuppgifter för direktreklamändamål och annat s k kommersiellt bruk hindras. Företagens och andras möjligheter att köpa person- och adressregister, som finns hos myndigheter, är också en följd av offentlighetsprincipen. Den i TF stadgade rättigheten för envar att mot fastställd avgift få avskrift av allmänna handlingar är beträffande handling, som inte skall hållas hemlig, i princip obegränsad. Med handling jämställs upptagning för ADB och myndigheter är skyldiga att lämna ut en utskrift — men inte kopia av själva datamediet, t ex ett magnetband — av sådan upptagning i den mån den är allmän och offentlig.

DALK tog upp den nu nämnda frågan redan i betänkandet Personregister—Datorer—Integritet (13 kap) och gjorde där en sammanfattning av debatten, som i stort sett alltjämt torde vara aktuell. DALK har därför tagit in sammanfattningen, i huvudsak i oförändrad form, i *bilaga 14*, vartill hänvisas.

Ytterligare synpunkter på frågan framfördes vid remissbehandlingen av DALKs förra delbetänkande, i vilket kommittén stannade för att tills vidare inte föreslå några åtgärder som påverkar handlingsoffentligheten. DALK har sammanställt remissyttrandena i denna del i *bilaga 15*, vartill också hänvisas.

DALK vill — utan att för egen del ta någon ställning i denna inledande avdelning av betänkandet — i anslutning till bilaga 14 och bilaga 15 särskilt peka på den kollision mellan olika intressen som mycket snart visar sig när man diskuterar kommersiellt och liknande utnyttjande av uppgifter, som myndigheterna på grund av handlingsoffentligheten är skyldiga att på begäran tillhandahålla utomstående.

Å ena sidan har sålunda framför allt OSK gjort gällande att de s k kommersiella massuttagen av offentligt material för selektiv reklam m m egentligen är att åka snålskjuts på offentligheten. Visserligen lämnas adressuppgifter och liknande i allmänhet inte ut i form av kopia av magnetband men utskrifterna är enligt OSK inte dyrare än att de kan vara en god affär för de enskilda företagen. Som OSK samtidigt påpekat är det dock svårt att lösa problemet inom ramen för den nu gällande grundlagen. Ett förbud i 2 kap TF mot utlämnande för olika typer av kommersiellt bruk förutsätter att en mycket viktig princip åsidosätts, nämligen att myndighet är skyldig att tillhandahålla offentliga uppgifter utan att forska efter sökandens syften. Inte heller kan man komma åt

problemet genom en sekretessregel, eftersom det ju är fråga om material som bör vara offentligt. En utväg skulle kunna vara att göra uttagen dyrare, men detta går inte av de båda skäl som OSK nämnt; syftet med framställningen om att få ut uppgifter får inte efterforskas och det föreligger uppenbara svårigheter att avgränsa uttag av denna typ från andra.

Enligt en delvis annan mening, som framför allt förts fram av datainspektionen, kan dock massuttagen för kommersiell reklam knappast sägas ha till syfte att främja något av de intressen som nämnts i grundlagens programförklaring, nämligen ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Snarare kan påstås att grundlagsbudet i och för sig inte skall behöva utgöra formellt hinder mot särskild lagstiftning i ämnet. Principen att myndighet är skyldig att lämna ut offentlig uppgift utan att forska efter sökandens syfte behöver i och för sig inte utgöra något hinder om lagregleringen av nyss anförda skäl kan ske vid sidan av grundlagen. Det är visserligen riktigt att en bestämmelse i ämnet inte kan bli en sekretessregel, eftersom ju fråga är om uppgifter som bör vara offentliga. Oavsett hur en lagreglering närmare skall utformas bör det i de allra flesta hithörande fall inte möta svårigheter att avgränsa uttag av denna typ från andra. De begärda uppgifternas mängd, art och urval, den av sökanden bedrivna verksamheten samt befogenhet att utreda sökandens syfte skulle göra denna avgränsning enkel och knappast inrymma oöverkomliga svårigheter.

DALK vill mot bakgrund av det nu anförda redan här peka på att det knappast finns någon enkel och entydig lösning när det gäller utnyttjandet av handlingsoffentligheten för kommersiella och därmed jämförbara syften. Man måste här väga allmänhetens rätt till full insyn i förvaltningen mot önskemålet att myndigheterna handskas med de alltmer omfattande personuppgifter, som samlas in och lagras för myndigheternas egen verksamhet, på ett sådant sätt att den enskildes privatliv och integritet skyddas. Om man därvid anser att det behövs en ändring av hittills gällande ordning får man med största sannolikhet också vara beredd att acceptera ingrepp i de rättigheter som handlingsoffentligheten hittills av tradition ansetts innebära för den enskilde medborgaren.

8.6 Den enskilde medborgaren och framtida kommunikationsteknik

Enligt DALKs direktiv kan datortekniken, rätt utnyttjad, positivt främja den allmänna upplysningens och den informerade debattens sak. Man bör söka ta den nya teknikens resurser i anspråk för att om möjligt öka tillgängligheten hos den information som finns samlad hos samhällsorganen.

Som berörts förut är den nu angivna frågan ingalunda problemfri. DALK har t ex tidigare pekat på avgränsningssvårigheter gentemot handlingsoffentligheten i traditionell mening och avvägningen gentemot andra intressen, bl a säkerhets-, sårbarhets- och integritetsskyddsintressen.

Ytterligare en fråga som DALK i denna inledande avdelning vill peka på i sammanhanget gäller den enskilde medborgaren som sådan och dennes behov och möjligheter att tillgodogöra sig ett vidgat informationsutbud samt den enskildes roll överhuvudtaget i det framtida informations- och kommunikationssamhället. Debatten i detta ämne har framför allt kretsat kring följande fyra frågor:

a) Styr tekniken behoven eller behoven tekniken?
b) Innebär det alltmer ökande informationsutbudet på grund av det samtidigt alltmer ökande teknikberoendet också ökad styrning och kontroll av informationen?
c) Vidgar det ökade informationsutbudet ytterligare klyftan mellan de gynnade och de missgynnade i samhället?
d) Kommer ny informationsteknologi alltmer att tunna ut mänskliga kontakter (face-to-face) mellan de enskilda medborgarna?

Det finns enligt DALKs mening inte några enkla och allmängiltiga svar på de nämnda frågorna och kommittén har för egen del avstått från att söka besvara dem närmare. Med hänsyn till sambandet mellan frågorna och DALKs uppdrag att pröva formerna för ett vidgat reellt informationsutbud har kommittén ändå gjort en sammanfattning av debatten om dem. Sammanfattningen återfinns i *bilaga 16*, vartill hänvisas.

8.7 Övrigt

Utöver det under 8.1 — 8.6 nämnda materialet, som i särskild grad utgjort underlag för DALKs hittillsvarande arbete när det gäller handlingsoffentligheten och ADB, har kommittén tagit del av åtskillig annan litteratur m m i ämnet. En mera fullständig förteckning över det samlade material som DALK sålunda utnyttjat finns i *bilaga 17*.

9 Behovet av åtgärder m m

Genom ändringar i 2 kap TF har man på senare tid sökt komma till rätta med olika problem, som hänger samman med handlingsoffentlighetens tillämpning på ADB-lagrad information. Eftersom ADB-tekniken alltjämt är förhållandevis ny får man dock sannolikt under lång tid framöver räkna med vissa svårigheter i den praktiska tillämpningen av de nya reglerna. Det är inte troligt att dessa på kort tid skall vinna samma stadga i tillämpningen som när det gäller handlingar av traditionellt slag.

Enligt en utbredd uppfattning finns det, trots de nya grundlagsreglerna, alltjämt brister i nuvarande ordning när det i praktiken gäller handlingsoffentlighetens tillämpning på ADB-lagrad information. Även om detta också enligt DALKs mening sannolikt är fallet, kan man diskutera vari bristerna mera konkret består och hur man på lämpligaste sätt bör komma till rätta med dem. Man kan enligt DALKs mening då inte bortse från att ADB-tekniken här såsom i många andra sammanhang i mycket ställt problem på sin spets, som funnits redan tidigare. Inte bara ADB utan även dagens komplicerade samhälle överhuvudtaget torde vara orsaken till de svårigheter som finns.

Enligt DALKs direktiv behövs, utöver de redan genomförda ändringarna i 2 kap TF, åtgärder för att användningen av ADB inte skall urholka offentlighetsprincipen. Den allmänna debatten och de diskussioner under hand som DALK fört med olika företrädare för allmänheten och myndigheterna ger ett i stort sett entydigt uttryck för samma uppfattning.

DALK delar uppfattningen att åtgärder nu med hänsyn till utvecklingen behövs inom området handlingsoffentligheten och ADB. Det finns en rad synpunkter och önskemål om vad som bör göras. DALK har till ledning för kommitténs egna överväganden sammanställt dessa synpunkter och önskemål som, utan att kommittén i denna inledande avdelning av betänkandet för egen del tar ställning till dem, här kan sammanfattas på följande sätt.

1. Bristen på fackkunskap är för många ett faktiskt eller upplevt hinder att ta del av offentliga upptagningar för ADB hos myndigheterna.
2. Maskinellt lagrad information är i allmänhet svårare att identifiera och avgränsa än uppgifter i handlingar av traditionellt slag. Svårigheterna att överblicka ADB-systemen och att tyda informationen beror också på att standards för förkortningar och koder, liksom enhetliga regler för dokumentation, saknas. Detta leder till svårigheter för den enskilde att få reda på vilka informationskäl-

lor och register som utnyttjas av myndigheterna i deras verksamhet, att orientera sig i det tillgängliga materialet och att identifiera dokument, register och dylikt som man kan ha intresse av att ta del av.

3. Lagregler om diarieföring av upptagningar för ADB saknas — även om vissa generella föreskrifter som gäller både traditionella handlingar och upptagningar tagits in i den nya sekretesslagen.
4. Reglerna om i vilken utsträckning myndigheternas befattningshavare behöver hjälpa till med upplysningar och vägledning, så att allmänhetens tillgång till allmännna handlingar underlättas, är för närvarande oklara.
5. Det är normalt inte möjligt att få tillgång till annan information än sådan för vars framtagande myndigheten i fråga har gjort program.
6. Myndighet är inte skyldig att lämna ut maskinläsbara data ens när dessa gäller annat än personuppgifter eller när det kan ske utan risk för otillbörligt integritetsintrång.
7. Säkerhetskraven när det gäller ADB-systemen får inte äventyra den enskildes rätt till anonymitet.
8. Kostnaderna kan bli ett hinder att ta del av den ADB-lagrade informationen.
9. En särskild instans skulle kunna inrättas som kan biträda myndigheterna vid prövningen av de ofta svårtillämpade offentlighets- och sekretessreglerna.
10. Dokumentationsregeln i 14 § datalagen är av sådan vikt att den bör föras över till TF.
11. Den enskilde bör kunna få tillgång till uppgifter i upptagningar för ADB hos myndigheterna genom att själv tillhandahålla erforderliga program.
12. Allmänheten bör i princip ha rätt att ta del av myndigheternas ADB-lagrade information på alla sätt den tekniskt kan lämnas ut, t ex genom utskrift, på maskinellt läsbart medium, via terminal eller via förbindelse dator till dator.
13. Genom datorterminaler på t ex folkbiblioteken skulle information om samhället kunna göras lättare tillgänglig för större grupper av människor.
14. Automatiserade söksystem bör utnyttjas för att besvara frågor om huruvida en viss handling förekommer eller inte.
15. Särskilda informationssystem bör inrättas för varje sektor där medborgarupplysning och aktivering anses särskilt viktig. De bör omfatta ett expertorgan med lekmannarepresentanter, som svarar för systemets uppbyggnad och underhåll och för att kontakten med allmänheten etableras och blir så livlig som möjligt.
16. De möjligheter som s k hemterminaler erbjuder bör beaktas.

När man överväger behovet av åtgärder kan man självfallet inte okritiskt utgå från den katalog över förslag, önskemål och andra synpunkter som nu räknats upp. Man måste också ta hänsyn till andra faktorer som påverkar bedömningen. Hit hör då först och främst nu gällande regler i

2 kap TF om handlingsoffentlighetens innebörd beträffande ADB-medierna. En annan faktor som måste vägas in i bilden är att de krav som kanske i fortsättningen bör ställas på myndigheterna, inte får leda till att deras egna arbetsuppgifter blir eftersatta. Om det behövs mer uttömmande regler än hittills om allmänhetens rättigheter och myndigheternas skyldigheter får dessa alltså inte utformas på sådant sätt, att de innebär risk för allvarliga störningar i myndigheternas arbete. Samtidigt bör emellertid beaktas att risken för sådana störningar sannolikt kan begränsas om offentlighetsprincipens krav vägs in redan vid utformningen av ADB-systemen och, för övrigt, arbetsrutinerna överhuvudtaget. En viktig uppgift är därför att mera konkret än hittills söka lägga fast vilka dessa krav är.

Även omsorgen om de registrerades personliga integritet och datalagen måste beaktas. Nya regler får självfallet inte utformas på sådant sätt att datalagen helt eller delvis sätts ur spel. Det betyder bl a att något fritt utlämnande av personuppgifter på maskinellt läsbart medium inte kan komma i fråga i fortsättningen, lika litet som hittills efter tillkomsten av datalagen. Huvudregeln måste även i fortsättningen vara att sådant utlämnande skall vara förenat med tillstånd av datainspektionen eller beslut av riksdagen eller regeringen.

Också kostnaderna hör hit. Man kan inte räkna med att tjänster skall tillhandahållas utan kostnadstäckning från beställaren. För närvarande saknas dock enhetliga principer för hur avgifter när det gäller mer omfattande utskrifter av upptagningar för ADB och uttag på maskinellt läsbart medium skall bestämmas. DALK har därför ansett det som en deluppgift att pröva grunderna för sådana principer.

Man måste också överväga vilka begränsningar som i sammanhanget behövs för att hindra ett oönskat utnyttjande av det allmännas ADB-material för rent kommersiella syften. Som redan framgått är det dock ingalunda självklart hur sådana begränsningar bör utformas, om man samtidigt vill upprätthålla målet att inte inkräkta på de rättigheter som handlingsoffentligheten av hävd tillerkänner den enskilde medborgaren.

Slutligen måste även sekretess-, säkerhets- och sårbarhetsaspekter beaktas. Det är självklart att nya regler inte får stå i strid med sekretessreglerna. När det gäller säkerhet och sårbarhet har SÅRK i december 1979 lagt fram sitt slutbetänkande (SOU 1979:93) ADB och samhällets sårbarhet — överväganden och förslag, vilket remissbehandlats och nu bereds i regeringskansliet. Även här finns synpunkter som bör beaktas.

Avslutningsvis vill DALK peka på de synpunkter som förts fram om människan i det framtida informations- och kommunikationssamhället och som sammanfattats i bilaga 16. Såsom skymtar fram i sammanfattningen finns det risk för en viss övertro på att nya tekniska metoder skall kunna lösa alla informations- och kommunikationsproblem, kanske på bekostnad av de mänskliga kontakter som säkert alla behöver. Det är dock även enligt DALKs mening så, att man inte ensidigt bör rikta in ansträngningarna på avancerade och dyrbara datorbaserade lösningar. Om informationsförmedling via datorer och datornät betraktas som det enda alternativet riskerar man att förbise förbättringar som kan åstadkommas med tämligen enkla medel.

II Behovet av grundlagsändring enligt DALKs bedömning

10 Handlingsoffentligheten i dagens samhälle

Principen att samhällsorganens verksamhet skall vara öppen för insyn från medborgarnas sida är mycket gammal i Sverige. I debatten har man pekat på att handlingsoffentligheten kom till under helt andra tider och helt andra förhållanden än de som råder i dagens samhälle. Röster har därför höjts för en omvärdering av handlingsoffentlighetens innebörd. Enligt en mening är t ex s k kommersiellt utnyttjande av uppgifter som myndigheterna samlat in för särskilda, i regel väl definierade administrativa ändamål, en avart som man på ett eller annat sätt måste komma till rätta med. Enligt en annan uppfattning däremot bör all information, som finns hos de offentliga organen, i princip vara tillgänglig för allmänheten på alla de sätt som är tekniskt möjliga, t ex via terminaler eller maskinellt läsbart medium. I det första fallet har man dock betonat att handlingsoffentlighetens traditionella innebörd givetvis inte får trädas för när, i det andra har man uttalat att den personliga integriteten och andra starka intressen, som talar emot en helt fri informationstillgång, självfallet måste beaktas.

DALK kan i och för sig hysa viss förståelse för uppfattningen att det, med hänsyn till dagens metoder för informationsbehandling och till samhällsutvecklingen överhuvudtaget de senaste årtiondena, nu kan vara dags att ompröva handlingsoffentlighetens mål och innebörd. Att tillgodose nyss beskrivna, i princip motstående önskemål, på något i väsentliga hänseenden annorlunda sätt än hittills skulle dock sannolikt innebära en balansgång som inte låter sig göra i första taget. Med nuvarande direktiv ingår det inte heller i DALKs arbetsuppgifter att närmare överväga någon sådan omprövning. Dessutom är principen om handlingsoffentligheten av hävd så djupt rotad hos allmänheten och myndigheterna och — på det hela taget — så väl avvägd att det skulle medföra konsekvenser som är mycket svåra att överblicka om man nu, med hänvisning till ADB-tekniken, började göra ingrepp i dess traditionella och grundlagsfästa innebörd. Vill man göra en total översyn av reglerna om allmänna handlingars offentlighet bör alltså en sådan översyn ske i särskild ordning och enligt DALKs mening i ett vidare perspektiv än med förekomsten av ADB som motiv och utgångspunkt.

Ytterligare ett skäl till denna ståndpunkt är att man även i fortsättningen måste räkna med att ADB-tekniken snabbt utvecklas och förändras. En omprövning av handlingsoffentligheten, betingad av ADB, skulle därför sannolikt inom kort behöva göras om och kompletteras med

hänsyn till utvecklingen. Man måste dock ställa krav på särskild stabilitet och varaktighet när det gäller grundlagsregler. Dessutom är grundlagsändring en både komplicerad och tidsödande procedur, vilket kan medföra risk för att man under lång tid får leva med föråldrade regler. Bestämmelser som tar sikte på ADB-teknik bör därför i första hand finnas i lagstiftning av lägre valör, som lättare än grundlag kan anpassas till utvecklingen.

DALK utgår därför vid sin bedömning av behovet av åtgärder från att handlingsoffentligheten, trots ADB-teknik och andra förändringar i samhället, skall ha samma principiella innebörd i fortsättningen som den haft hittills och som DALK sökt kartlägga närmare i det föregående.

11 Särreglering av ADB-medierna i TF

I DALKs direktiv framhålls att fördelar möjligen skulle kunna uppnås genom en lagteknisk särreglering av ADB-medierna i TF, där medierna efter de ändringar som trädde i kraft år 1978 är samordnade med konventionella handlingar. I direktiven påpekas att förslag i denna riktning förts fram av datainspektionen. DALK bör vara oförhindrad att pröva frågan om särskilda grundlagsbestämmelser beträffande upptagningar för ADB. Enligt direktiven bör man dock gå ifrån nuvarande systematik endast om en annan lagteknisk lösning framstår som klart överlägsen.

Datainspektionen framhöll i sin redovisning hösten 1975 av erfarenheter av datalagen att en upptagning för ADB inte är jämförbar med en handling av traditionellt slag. En handling innehåller bl a statisk information medan en upptagning för ADB i realiteten är bearbetningsbar på ett helt annat sätt. Datainspektionen betonade att datoriseringen inte får försämra allmänhetens tillgång till myndigheternas information. Man borde därför med offentlighetsgrundsatsen som utgångspunkt undersöka om det inte skulle innebära övervägande fördelar att särreglera upptagningar för ADB i ett särskilt kapitel i grundlagen, utformat med hänsyn till ADB-teknikens särart.

Det bästa vore dock enligt datainspektionen att samordna begreppen handling och upptagning för ADB i TF. Det skulle möjligen kunna ske genom en radikal lösning, som innebär att man skapar ett helt nytt begrepp med utgångspunkt från att både handling och upptagning egentligen avser samma sak, nämligen information. Om båda begreppen ersätts med begreppet allmän uppgift skulle man enligt inspektionen lösa många av — om än inte alla — problem. Detta skulle visserligen innebära en väsentlig nyordning. ADB-tekniken innebär emellertid enligt inspektionen något väsentligt nytt som inte alltid kan regleras av en för helt andra metoder tillkommen lagstiftning. Något måste enligt inspektionen under alla förhållanden göras för att så långt möjligt säkerställa balansen mellan offentlighet och sekretess i det framtida högdatoriserade samhället.

Det kan nämnas att liknande tankegångar också förts fram i den rapport till DASK, som berörts i bilaga 10.

Datainspektionens synpunkter togs upp av föredragande departementschefen i propositionen 1975/76:160 om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet, dvs den proposition som ligger till grund för 2 kap TF i dess nu gällande lydelse. Departe-

mentschefen var dock av anförda skäl inte beredd att då föreslå några radikala förändringar i sak i den rättsliga regleringen av ADB-upptagningarnas offentlighet. Departementschefen såg inte heller skäl att förorda en lagteknisk utbrytning av ADB-upptagningarna till särskild behandling i TF. I stället borde dessa upptagningar och konventionella handlingar tills vidare regleras enhetligt i TF så långt detta lät sig göra. Detta blev också fallet genom 2 kap TF i dess från och med år 1978 gällande lydelse, även om vissa särskilda bestämmelser dessutom ansetts påkallade beträffande upptagningar för ADB.

DALK berörde frågan om en särreglering av upptagningar för ADB i TF i sitt föregående delbetänkande Personregister—Datorer—Integritet (sida 360). DALK ifrågasatte redan då om påtagliga fördelar skulle stå att vinna med en ny systematik och pekade på att det redan inom ramen för nu gällande bestämmelser i 2 kap TF är möjligt att ge särskilda regler för upptagningar för ADB i den utsträckning som anses nödvändigt — vilket ju också skett. Men framför allt skulle enligt kommitténs mening en lagteknisk särreglering av ADB-medierna i grundlag leda till samma problem som kommittén pekat på när det gäller datalagen. Man skulle alltså riskera att en sådan särreglering, främst på grund av den snabba tekniska utvecklingen och ökande svårigheter att dra gränsen mellan ADB-teknik och andra metoder för informationsbehandling, inom kort skulle bli föråldrad och att grundlagen sålunda fortlöpande skulle behöva anpassas till utvecklingen och nya förhållanden. Flera skäl torde enligt DALKs redan då redovisade uppfattning tala för att det inte nu är motiverat att särreglera upptagningar för ADB i grundlagen.

Vid remissbehandlingen av DALKs delbetänkande berörde några remissinstanser den nu diskuterade frågan. Dessa delade DALKs uppfattning.

DALK har ytterligare övervägt innebörden av att särreglera ADB-medierna i TF men inte funnit skäl att gå ifrån uppfattningen att påtagliga fördelar knappast skulle stå att vinna med en sådan ordning. Enligt kommitténs mening framstår en helt ny lagteknisk lösning, i form av särreglering eller på annat sätt, inte som klart överlägsen nuvarande systematik. I stället bör man pröva att genom tillämpningsföreskrifter i form av lag konkretisera och precisera grundlagen och därmed om möjligt skapa mer uttömmande och mer lätthanterliga förhållningsregler — både för myndigheterna och för allmänheten. Dessa regler kan då på ett enklare och snabbare sätt än genom grundlagsändring vid behov anpassas till nya erfarenheter, till den tekniska utvecklingen eller till andra nya förhållanden, som med största sannolikhet kommer att fortlöpande påverka bestämmelserna. — Under alla förhållanden bör man enligt DALKs mening, till dess man fått erfarenheter av de nyligen införda reglerna om upptagningar för ADB i TF, avstå från mer ingripande åtgärder än som framstår som klart motiverade för att uppnå en tillfredsställande lösning.

Med det nu sagda avstår DALK inte bara från att föreslå en särreglering av ADB-medierna i TF. DALK tar inte heller närmare upp datainspektionens förslag om att ersätta det nuvarande handlingsbegreppet med begreppet allmän uppgift eller något liknande begrepp. Som in-

spektionen påpekat skulle detta innebära en väsentlig nyordning. De skäl som DALK nyss nämnt gäller också beträffande en sådan nyordning, som inte bara skulle påverka 2 kap TF i avgörande grad utan även den nya sekretesslagen. Datainspektionens förslag bör alltså anstå, i vart fall till dess man fått erfarenheter av mindre ingripande åtgärder eller till dess man finner skäl att göra en total översyn av reglerna om allmänna handlingars offentlighet.

12 14 § datalagen

Enligt 14 § datalagen skall, om myndighet för handläggning av mål eller ärende använder sig av upptagning för ADB, upptagningen tillföras handlingarna i målet eller ärendet i läsbar form om inte särskilda skäl föranleder annat. Bestämmelsen gäller inte bara personregister utan alla register inom den offentliga sektorn som förs med ADB. Myndigheten avgör själv om särskilda skäl föranleder undantag från huvudregeln.

Skälet till bestämmelsen är att man inte i efterhand kan göra klart för sig vilka uppgifter som påverkat beslutet i ett mål eller ärende, om inte alla uppgifter som haft betydelse för avgörandet ingår i akten. Eftersom register, vilka förs med ADB, ofta ändras kontinuerligt kan deras innehåll vid en viss tidpunkt vara svårt att fastställa. Man har också ansett att regeln i 14 § datalagen i hög grad torde minska myndigheternas behov av datorkörning för att tillgodose offentlighetsprincipen.

Redan vid datalagens tillkomst väcktes frågan om inte regeln i 14 § är så grundläggande för offentlighetsprincipens reella innebörd att den borde tas in i TF i stället för i datalagen. Liknande synpunkter har även senare förts fram av datainspektionen och av företrädare för de arkivvårdande myndigheterna. DALK har i korthet berört frågan i det förra delbetänkandet Personregister—Datorer—Integritet (sida 280 — 281) utan att då föreslå någon ändring.

14 § datalagen avser även andra uppgifter än personuppgifter. Det finns bl a därför enligt DALKs uppfattning skäl för att den bör ingå i annan lagstiftning än datalagen. Huruvida 2 kap TF härvidlag är den lämpligaste lösningen kan dock vara mera tveksamt, även om regeln också enligt DALKs mening har stor betydelse för den reella innebörden av offentlighetsprincipen. Andra regler av liknande art, dvs regler om vilka handlingar som skall finnas hos myndigheterna, saknas emellertid för närvarande i 2 kap TF. En ändring i detta avseende skulle därför i betydande grad bryta den nuvarande systematiken. DALK anser bl a med hänsyn härtill att regeln i 14 § datalagen mer än i 2 kap TF hör hemma i sådan lagstiftning som rör myndigheternas handläggning av mål och ärenden eller verksamhetens utformning och bedrivande i övrigt. Kommittén lägger i nästa avdelning av detta betänkande fram förslag till särskilda regler om hur myndigheternas verksamhet bör ordnas för att användningen av ADB inte skall urholka offentlighetsprincipen. En föreskrift av den innebörd som diskuteras nu hör naturligt hemma bland sådana regler.

Med hänsyn till det nu anförda föreslår DALK inte att regeln i 14 § datalagen tas in i 2 kap TF. DALK förordar i stället att bestämmelsen tas in i den nya lagstiftning om tillämpningen av handlingsoffentligheten på ADB-lagrad information, som kommittén tar upp i nästa avdelning. Kommittén återkommer alltså där till den nu berörda frågan.

III Åtgärder för att motverka urholkning av handlingsoffentligheten

13 Ny lag om offentlighet och ADB

13.1 Syftet med en ny lag

Rätt tillämpade bör bestämmelserna i 2 kap TF enligt DALKs uppfattning kunna ge ett lika gott skydd åt offentlighetsprincipen när det gäller upptagningar för ADB, som när det gäller handlingar av traditionellt slag. Det rör sig dock om en delvis ny lagstiftning som dessutom gäller en ny form av handlingar — upptagningar för ADB. En praxis rörande tilllämpningen av den har endast delvis hunnit utbildas. Det är också svårt att få en samlad bild av vägledande uttalanden om hur de nya bestämmelserna om upptagningar för ADB bör tolkas, vare sig det gäller uttalanden i förarbetena till lagen eller rättspraxis och uttalanden av JO etc. Detta innebär att det kan antas vara svårt för myndigheterna att i praktiken tilllämpa bestämmelserna rätt, liksom för allmänheten att förstå innebörden av dessa. Användningen av ADB hos myndigheterna är numera omfattande och berör i hög grad allmänheten. Brister i fråga om vägledningen för myndigheterna och allmänheten kan därför få negativa konsekvenser för handlingsoffentlighetens tillämpning.

Skall man vidta åtgärder för att motverka att ADB-tekniken urholkar handlingsoffentligheten, ligger det nära till hands att jämföra hur handlingsoffentligheten fungerade innan användningen av ADB blev vanlig inom den offentliga förvaltningen med hur det fungerar i dag. I debatten har man också pekat på att det förr var lättare att följa och överblicka myndigheternas verksamhet och att ta del av allmänna handlingar.

Enligt DALKs mening är det riktigt att svårigheterna har ökat. Det är uppenbart att den förvaltningsutveckling som skett inneburit att det blivit allt svårare att tillgodose intresset av fri insyn i myndigheternas verksamhet. Vid en jämförelse mellan förr och nu måste man dock ha i minnet att de förändringar som skett inom den offentliga förvaltningen är en följd av samhällsutvecklingen i stort och bara delvis beror på ADB-tekniken. Det torde vara mycket svårt att visa vilka effekter enbart ADB-tekniken haft på handlingsoffentligheten. I stället för att jämföra förr och nu har DALK därför utgått från följande frågeställningar: Hur bör handlingsoffentligheten fungera i dagens och morgondagens datoriserade samhälle? Vilka krav ställer detta på myndigheternas verksamhet och på den enskilde medborgaren?

I denna avdelning föreslår DALK en ny lag om handlingsoffentligheten och ADB. Den innehåller regler om den praktiska tillämpningen av handlingsoffentligheten på upptagningar för ADB. Syftet är att med enklare, klarare och mera lättillgängliga bestämmelser öka myndigheternas och allmänhetens möjligheter att hantera TFs regler om handlingsoffentligheten.

DALK anser att en ny lag med bestämmelser som kompletterar 2 kap TF när det gäller upptagningar för ADB får ett betydande praktiskt värde. En sådan lag bör också leda till en mer enhetlig tillämpning av reglerna i 2 kap TF. Dessutom bör lagen ge en bättre vägledning överhuvudtaget när det gäller de mycket betydelsefulla frågorna om ADB och offentlighetsprincipen. Detta gäller inte bara för myndigheterna utan också för den enskilde, massmedia, partier, intresseorganisationer, forskare och alla andra som har anledning att befatta sig närmare med dessa frågor.

13.2 Allmänna riktlinjer för en ny lag

Innehållet i mer uttömmande bestämmelser om handlingsoffentlighetens tillämpning på upptagningar för ADB måste stå i samklang med principens traditionella syften och funktioner i samhället, vilka kan sammanfattas på följande sätt.

Genom att myndigheternas åtgärder är föremål för allmän insyn får allmänheten möjligheter att kontrollera myndigheternas arbete, handläggningsrutiner, ambition och effektivitet. Felaktigt eller olämpligt handlande kan bli föremål för kritik. Ovederhäftig och illa underbyggd kritik mot korrekt arbetande myndigheter får svårare att vinna tilltro hos en allmänhet som genom offentligheten själv har möjlighet att kontrollera sanningshalten i gjorda påståenden. Insynen förbättrar också allmänhetens kunskaper och informationsläget överhuvudtaget. Den för en demokrati vitala debatten om samhällets organisation, uppgifter och tillstånd kan föras med ett tillförlitligare underlag än om myndigheternas material inte stod till förfogande. Handlingsoffentligheten har sammanfattningsvis sitt främsta värde för rättssäkerheten, förvaltningen och folkstyret.

DALK utgår alltså från att handlingsoffentligheten, trots ADB-teknik och andra förändringar i samhället, även i fortsättningen skall ha denna principiella innebörd. Det är bättre att genom lagstiftning och andra åtgärder inom den nuvarande grundlagens ram söka anpassa tillämpningen av principen till dagens samhälle än att med ADB-tekniken som motiv nu börja göra ingrepp i dess gängse och i samhället djupt rotade allmänna innebörd. Enligt DALKs mening är man därvid inne på frågor som egentligen inte är av enbart rättslig natur utan som också rör den anda i vilken reglerna om och kring handlingsoffentligheten bör tillämpas.

13.3 Krav på myndigheterna och dessas ADB-system

Handlingsoffentlighetens traditionella syfte medför redan nu vissa krav på ADB-systemen och arbetsrutinerna kring dessa, krav som man kanske hittills av olika skäl inte i alla delar haft klara för sig men som man nu måste få upp ögonen för, om negativa konsekvenser för offentlighetsprincipen skall kunna undvikas. Det behövs alltså sannolikt när det gäller redan befintlig ADB-verksamhet en viss anpassning till dessa krav, medan kraven redan från början måste beaktas när man utvecklar nya system och rutiner — likaväl som man tar hänsyn till t ex ekonomi, rationalitet och integritet.

Klarare och mer uttömmande regler måste därför inte bara spegla syftet med handlingsoffentligheten utan även de krav som principen ställer på myndigheternas ADB-verksamhet och arbetsrutiner. Dessa krav innebär bl a följande.

Den enskilde har enligt 2 kap TF rätt att — med vissa undantag betingade av sekretesshänsyn — ta del av allmänna handlingar. Denna rätt gäller såväl konventionella handlingar som upptagningar för ADB och andra tekniska upptagningar. Det skall enligt 2 kap TF vara möjligt att ta del av upptagning för ADB i två former; dels på stället utan avgift, dels mot fastställd avgift i form av utskrift. Reglerna ställer också vissa krav på snabbhet från myndigheternas sida när det gäller att tillmötesgå en begäran om att få ta del av upptagning.

Vidare innebär 2 kap TF att offentlighet är huvudregel och sekretess undantag. En fråga om utlämnande av allmän handling måste därför bedömas mot denna bakgrund. Det betyder att offentligheten i ett tveksamt fall tar över.

Reglerna i TF kompletteras i viss mån redan i dag av bestämmelser i bl a servicecirkuläret, i allmänna verksstadgan och i myndighetsinstruktioner. Dessa innebär att myndigheterna skall hjälpa till med upplysning, vägledning och praktiska detaljer i samband med tillhandahållande av upptagning för ADB och annan allmän handling, för att i största möjliga utsträckning underlätta allmänhetens tillgång till och studium av sådan handling.

En annan viktig punkt när det gäller upptagningar för ADB är att informationen skall vara tillgänglig för den enskilde i samma utsträckning som för myndigheten. Det är den information som myndigheten har tillgång till som är av betydelse för kontrollen av myndigheterna, för bedömningen av kritik mot myndigheterna och för att tillgodose behovet av underlag för samhällsdebatten, dvs för de skäl som bär upp offentlighetsprincipen. Inom myndigheterna måste man känna till denna princip. Dessa kunskaper måste finnas hos dem inom en myndighet som utformar ADB-systemen inklusive dess kringrutiner, så att principen beaktas redan vid systemkonstruktionen. Samma kunskaper måste dessutom självfallet finnas också hos de tjänstemän som har att pröva frågor om utlämnande av handlingar — inklusive uppgifter i upptagning för ADB — så att tjänstemännen dels kan göra en riktig bedömning dels också upplysa allmänheten om dess rättigheter. Tillämpningen av offentlig-

hetsprincipen på upptagningar för ADB är alltså inte, såsom man ibland förefaller tro, en ADB-teknisk fråga utan en fråga om tillämpningen av gällande rätt.

Dessutom behövs praktiska förutsättningar för denna tillämpning. Det krävs t ex diarier och andra register samt dokumentation över ADB-systemen för att tillgänglig information skall kunna överblickas, både av tjänstemännen inom myndigheten och av allmänheten.

13.4 Innehållet i kompletterande lagregler till 2 kap TF m m

Utgångspunkten för DALKs arbete i nu aktuell del är enligt direktiven att användningen av ADB-teknik inte får urholka offentlighetsprincipen. DALKs förslag i det följande är också inriktat på upptagningar för ADB. Det bör dock observeras att flera av de diskuterade åtgärderna har betydelse även för tillgången till konventionella handlingar, liksom för tillgången till andra tekniska upptagningar än upptagningar för ADB.

DALK föreslår trots detta i enlighet med direktiven nya bestämmelser som uttryckligen gäller enbart upptagningar för ADB. Kommittén har alltså inte behandlat allmänna handlingar i annan form i den nya lagstiftning som förordas. Om DALKs nu aktuella förslag godtas och erfarenheterna av de nya bestämmelserna blir positiva kan man dock mycket väl tänka sig att på längre sikt göra om den nu föreslagna lagen på sådant sätt att bestämmelserna blir tillämpliga i fråga om alla allmänna handlingar, oavsett vilka tekniska hjälpmedel som utnyttjas av myndigheterna. Det är alltså möjligt att en översyn av den föreslagna nya lagstiftningen bl a av detta skäl så småningom visar sig vara påkallad.

Den nya lag om offentlighet och upptagningar för ADB som DALK förordar bör avse myndigheter och därmed enligt 2 kap TF likställda organ. Bestämmelserna kommer sålunda att gälla såväl statliga och kommunala myndigheter som riksdagen m fl organ.

Enligt 2 kap TF avser rätten att ta del av allmänna handlingar att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Handlingsoffentligheten är alltså ett inslag i den medborgerliga yttrande- och informationsfriheten. Andra viktiga motiv som bär upp handlingsoffentligheten, utan att detta uttryckligen anges i lag, är att den främjar rättssäkerhet och effektivitet genom att den underlättar kontroll, kritik och informerad debatt.

Mot denna bakgrund kunde det tänkas vara naturligt att i en inledande programförklaring till en lag, som innehåller kompletterande bestämmelser till 2 kap TF, närmare ange de intressen som handlingsoffentligheten sålunda är till för att främja. Det finns emellertid en risk att detta skulle kunna förleda till den felaktiga slutsatsen att syftet med en begäran från enskild att få ta del av en upptagning för ADB eller annan allmän handling måste överensstämma med något av de uppräknade intressena. Det bör emellertid inte komma i fråga att rubba den hittills gällande viktiga principen att sökandens syfte inte får efterforskas.

DALK har därför stannat för att inte föreslå någon författningsreglerad programförklaring.

Däremot behövs i den nya lag DALK föreslår inledande bestämmelser, som anger att lagen såvitt gäller upptagningar för ADB innehåller kompletterande regler till 2 kap TF och att myndigheterna vid utformningen av sina ADB-system särskilt måste beakta handlingsoffentlighetens krav.

DALK anser att den nya lagen därutöver bör innehålla närmare regler om registrering (diarieföring), dokumentation, arkivering och gallring, rätten till anonymitet m m, service och information, tillhandahållande av uppgifter, avgifter samt besvär. Kommittén behandlar dessa frågor var för sig i de följande kapitlen.

14 Registrering (diarieföring) av upptagning för ADB

14.1 Behovet av särskilda lagregler

2 kap TF innebär rätt för envar att ta del av allmänna handlingar som inte är att bedöma som hemliga. Detta förutsätter i praktiken att den som begär att få ta del av en handling kan lämna sådana uppgifter om handlingen att myndigheten kan identifiera den. Många gånger fordras därför att det finns tillgång till någon form av register eller diarium över myndighetens handlingar. Genom registreringen kan allmänheten också ta reda på om en viss handling överhuvudtaget existerar. Varken i TF eller i annan lag har det emellertid hittills funnits regler som generellt föreskriver skyldighet för myndighet att föra register över sina handlingar. Däremot finns regler om diarieföring av mer begränsad räckvidd i instruktioner och andra liknande författningar. Hos de flesta myndigheter förekommer i dag också någon form av registrering av allmänna handlingar. Detta är i regel nödvändigt redan av hänsyn till myndigheternas egen verksamhet. Trots detta har avsaknaden av generella lagföreskrifter om diarieföring i debatten påtalats som en brist i gällande ordning.

För att handlingsoffentligheten praktiskt sett skall kunna fungera på det sätt som är avsett i TF är det också enligt DALKs mening nödvändigt att myndigheterna håller upptagningar för ADB och andra allmänna handlingar registrerade eller i vart fall så ordnade att det utan svårighet kan konstateras vilka handlingar som har kommit in eller upprättats. Det är också av betydelse hur registreringen eller de andra åtgärderna utformas. Detta bör framgå av den nya lag DALK förordar.

14.2 Den nya sekretesslagen

I 15 kap 1 och 2 §§ i den nya sekretesslagen finns vissa riktlinjer om diarieföring, som visserligen gäller alla slag av allmänna handlingar, dvs även upptagningar för ADB, men som inte särskilt tar sikte på sådana upptagningar. Reglerna syftar till att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. I 15 kap 1 § fastslås skyldigheten att föra register eller vidta andra åtgärder med samma syfte. Vidare föreskrivs vissa undantag från denna skyldighet. I 15 kap 2 § finns närmare regler om vad register skall innehålla.

De nya reglerna om diarieföring har i huvudsak följande innebörd.

Från offentlighetssynpunkt är det av vikt att registrering av handling sker utan dröjsmål så snart en handling har kommit in eller upprättats och alltså därmed blivit allmän. Detta är också huvudregeln. Det är dock inte alltid nödvändigt med registrering för att säkerställa allmänhetens tillgång till allmänna handlingar. I stället för registrering får därför myndigheten hålla handlingarna så ordnade att den utomstående själv kan skaffa sig en överblick över dem. Hemliga handlingar måste dock alltid registreras. När det gäller allmänna handlingar som inte är hemliga finns däremot valfrihet mellan att registrera handlingarna och att hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats. Det ankommer på den enskilda myndigheten att avgöra vilket tillvägagångssätt som är att föredra.

De nya bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) ger alltså myndigheterna en betydande frihet att ordna registreringen efter vad som är lämpligast för den enskilda myndigheten. De innebär t ex inte något krav på central registrering eller att myndigheterna måste föra en daglig lista över inkomna handlingar. I formellt hänseende ställs således inga krav på registreringen.

Huvudregeln är inte heller undantagslös. Vissa handlingar är generellt undantagna, t ex pressklipp, cirkulär och reklamtryck samt andra handlingar som uppenbarligen är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Regeringen får dessutom för viss myndighet föreskriva undantag från diarieföringsskyldigheten i fråga om handlingar av visst slag som hos myndigheten förekommer i betydande omfattning och som är av ringa intresse för allmänheten.

Om registreringen skall fylla sitt syfte måste den vara så utförlig att den registrerade handlingen utan svårighet kan identifieras. De anteckningar som görs i diariet får dock inte leda till att en sekretesskyddad handlings innehåll röjs. För att fylla sitt syfte måste ju registret kunna hållas allmänt tillgängligt. I sekretesslagen finns vissa minimikrav när det gäller vad som skall antecknas i ett register. I ett register skall antecknas; datum, då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning som har åsatts handlingen, i förekommande fall från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats samt i korthet vad handlingen rör. Skyldigheten att anteckna diarienummer eller annan beteckning gäller dock endast om myndigheten har åsatt handlingen sådant nummer eller liknande beteckning. Man behöver alltså inte skapa ett system med diarienummer bara för att tillgodose denna bestämmelse. När det gäller att ange vad handlingen rör räcker det med att det i registret eller på dagboksbladet finns en ärendemening som visar vad ärendet handlar om.

Uppgift som rör en handlings avsändare, ingivare eller mottagare eller dess innehåll skall utelämnas eller särskiljas om det behövs av sekretessskäl. Därigenom kan registret i övriga delar hållas allmänt tillgängligt.

Det finns också vissa regler som gör det möjligt att föra s k hemliga diarier, dvs register över sådana handlingar vilkas blotta existens måste hållas hemliga.

14.3 DALKs närmare överväganden och förslag

Diarieföringen eller annan registrering saknar betydelse när det gäller den rättsliga frågan om en upptagning för ADB eller annan handling är att anse som allmän eller inte. De lagregler om diarieföring som finns i den nya sekretesslagen innebär inte någon ändring i detta avseende.

Det är dock uppenbart att diarieföringen har mycket stor betydelse för den praktiska tillämpningen av handlingsoffentligheten. Det är därför tillfredsställande att man nu skapat lagregler i ämnet som stryker under detta. De nya reglerna är dessutom bindande både för de statliga och de kommunala myndigheterna.

De nya bestämmelserna i sekretesslagen innehåller allmänna riktlinjer för registrering av allmän handling. Bestämmelserna omfattar, utan att detta särskilt nämns, även myndigheternas upptagningar för ADB. Inte minst beträffande allmän handling i sådan form är det också viktigt att det finns praktisk möjlighet för enskild att såväl få kännedom om och överblicka det material myndigheterna förfogar över som att identifiera upptagning som han eller hon kan ha intresse av att ta del av.

I förarbetena till den nya sekretesslagen saknas egentlig diskussion av de särskilda problem som kan finnas i samband med registrering av upptagning för ADB. DALK har därför övervägt om det i den nya lag som kommittén föreslår behövs ytterligare bestämmelser, utöver de allmänna reglerna.

Det är enligt DALKs mening naturligt att inleda den nya lagen med någon form av regler om skyldighet för myndigheterna att diarieföra upptagning för ADB, likaväl som allmän handling av konventionellt slag. Skälet härtill är att diarieföring eller liknande åtgärder är en grundförutsättning för den praktiska tillämpningen av handlingsoffentligheten. Lagen bör därför i vart fall innehålla en erinran om att diarieföringsregler som även gäller upptagningar för ADB finns i 15 kap 1 och 2 §§ i den nya sekretesslagen. Härigenom fäster man uppmärksamheten på att reglerna inte bara gäller konventionella handlingar utan även upptagningar för ADB. Huruvida man kan och bör gå längre är dock, bl a med hänsyn till de mycket skiftande former som ADB-verksamheten har hos myndigheterna, mera tveksamt. Det är uppenbart att det finns betydande risk för att detaljregler på området kan bli både stelbenta och kostsamma utan att ge motsvarande vinster för tillämpningen av offentlighetsprincipen. Dessutom finns risk för att allför detaljerade regler om ADB, med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen, inom kort blir föråldrade.

Ett annat problem är att registreringsplikten beträffande upptagning för ADB beror på hur en upptagning avgränsas. Beträffande konventionella handlingar kan man genom den fysiska databäraren — pappersarket, boken — på ett för det mesta självfallet sätt avgränsa vad som är en handling i förhållande till en annan. När det gäller upptagningar för ADB saknas i betydande omfattning motsvarande hållpunkter för en avgränsning. Här måste man i stället för den fysiska databäraren fästa starkare avseende vid det som från offentlighetssynpunkt är det intressanta, nämligen rätten att ta del av viss information i myndigheternas

besittning. Man får då bortse från om önskade data utgör ett urval ur en större datamängd, en sammanställning av data från skilda ADB-register eller ett resultat av annan bearbetning. Varje konstellation av sakligt sammanhängande uppgifter får i stället ses som en upptagning, oavsett hur den tekniskt är ordnad.

Huruvida registreringsplikt föreligger måste alltså bedömas med hänsyn tagen till den sammanhängande datamängd som bör ses som en upptagning i nyss angiven mening. I fråga om upptagning för ADB blir med detta synsätt den fysiska databäraren, till skillnad mot t ex pappersarket eller boken, ofta betydelselös. Det blir i stället den lagrade informationen som sådan, vilken får betydelse.

Om man vill skapa särskilda diarieföringsregler om upptagningar för ADB måste man med det nu angivna synsättet alltså ta sikte på informationen som sådan. Det blir då uppenbarligen mycket svårt att ställa upp krav på diarieföring i hittills gängse mening. Visserligen finns ibland möjlighet att avgränsa en upptagning för ADB genom den fysiska databäraren, t ex magnetbandet eller skivminnet. Det blir ändock mer eller mindre slumpmässigt som en sådan avgränsning uppträder. Diarieföringsregler som tar sikte på denna situation skulle alltså bli långt ifrån heltäckande.

Med hänsyn bl a till det nu anförda får man enligt DALKs mening nöja sig med de generella regler som finns i 15 kap 1 och 2 §§ i den nya sekretesslagen och med en hänvisning till dessa bestämmelser i den nya lag DALK förordar.

Detta skapar garantier för insyn i myndigheternas verksamhet också när det gäller ADB-teknikens användning i den meningen, att förekomsten av ADB-lagrad information hålls offentlig och öppen. Längre kan man nu inte komma genom bestämmelser om diarieföring. En annan sak är att dessa bestämmelser enbart inte räcker för att handlingsoffentlighetens krav skall anses tillgodosedda fullt ut. För detta behövs ytterligare bestämmelser som främjar tillgången till uppgifter om ADB-systemens närmare utformning och innehåll m m. Här är dock regler om dokumentation lämpligare än regler som tar sikte på diarieföringen.

15 Dokumentation av upptagningar för ADB m m

15.1 Behovet av särskilda lagregler

I 2 kap TF regleras rätten att ta del av upptagning för ADB och annan allmän handling som finns hos myndighet. Däremot innehåller TF inga bestämmelser om vilka handlingar som skall finnas eller bevaras hos en myndighet. Detta följer i stället av andra regler som är bestämmande för myndigheternas verksamhet.

Vid sidan av registreringen av de allmänna handlingar som finns hos myndigheterna är det av väsentlig betydelse för offentlighetsprincipens tillämpning i praktiken vilka allmänna handlingar myndigheterna upprättar, tar emot och bevarar. Myndigheternas verksamhet måste i tillräcklig omfattning dokumenteras i skrift eller därmed jämförlig form som i praktiken tillåter den insyn handlingsoffentligheten är till för att värna. Inte minst när det gäller myndigheternas ADB-system är detta en mycket betydelsefull faktor.

DALK anser därför att särskilda regler om dokumentation av ADB-systemen behövs i den nya lag kommittén föreslår.

15.2 Nu gällande regler

Allmänna bestämmelser om bevarande av handling finns i författningar om arkivering och gallring, t ex allmänna arkivstadgan (1961:590). Däremot saknas för närvarande generella bestämmelser om dokumentation. Vissa speciella regler i ämnet finns dock. Ett exempel är bestämmelsen i 30 kap 5 § rättegångsbalken om att dom skall avfattas skriftligen. Ett annat exempel är reglerna i 16 § förvaltningslagen (1971:290) om att muntlig uppgift som part lämnat i ärende skall antecknas genom myndighetens försorg i den utsträckning det behövs. Ytterligare ett exempel är regeln i 14 § datalagen om att upptagning för ADB som myndighet använt sig av för handläggning av mål eller ärende, skall tillföras handlingarna i målet eller ärendet i läsbar form, om ej särskilda skäl föranleder annat.

Byråkratiutredningen (Kn 1976:05) påpekade i maj 1978 i skrivelse, med vidfogad promemoria, till chefen för kommundepartementet att frågan om myndigheternas dokumentationsskyldighet ingående behandlats under förarbetena till förvaltningslagen utan att frågan lösts.

Enligt byråkratiutredningen synes det dock naturligt att ta upp detta till ny prövning. Utredningens promemoria överlämnades sedermera till förvaltningsrättsutredningen (Ju 1978:09), som enligt direktiven har att bl a överväga de uppslag till reformer som byråkratiutredningen aktualiserat i promemorian. Regler om dokumentationsskyldighet övervägs alltså för närvarande av förvaltningsrättsutredningen.

15.3 DALKs närmare överväganden och förslag

15.3.1 Värdet av dokumentation

I debatten har framförts att det borde finnas dokumentation, utformad enligt enhetliga regler, om de ADB-system en myndighet utnyttjar i sin verksamhet. Sådan dokumentation skulle, har man ansett, i viss mån kunna överbrygga de svårigheter som hänger samman med den enskildes bristande kunskap om ADB-tekniken och dess användning. Enhetlig dokumentation skulle också underlätta möjligheterna att få reda på vilka informationskällor som utnyttjas av myndigheterna liksom möjligheterna att identifiera och avgränsa maskinellt lagrad information. Dessutom har sagts att regeln i 14 § datalagen, om bevarande i vissa fall av upptagning för ADB i läsbar form, visserligen är en mycket viktig regel men att den egentligen hör hemma i annan lagstiftning.

DALK delar den nu återgivna uppfattningen. Även enligt DALKs mening behövs regler om skriftlig information — dokumentation — rörande myndigheternas ADB-system utöver dem som gäller diarieföringen.

15.3.2 14 § datalagen

Vad först gäller dokumentationsregeln i 14 § datalagen har det, såväl vid lagens tillkomst som därefter, framförts att regeln bör föras över till t ex sådan lagstiftning som rör myndigheternas handläggning av mål eller ärenden eller till TF. Som ett skäl för detta har man anfört att regeln även avser andra uppgifter än personuppgifter, som ett annat att regeln är av stor betydelse för handlingsoffentlighetens tillämpning på upptagningar för ADB, varför den borde förankras i TF.

DALK anser inte att det finns tillräckliga skäl att föra över regeln i 14 § datalagen till grundlag, dvs till TF. I övrigt delar DALK uppfattningen att regeln lämpligen bör finnas i annan lagstiftning än datalagen. Kommittén anser att den på ett naturligt sätt hör hemma i en lag som syftar till att komplettera de allmänt hållna reglerna om upptagningar för ADB i 2 kap TF. Kommittén förordar därför att regeln förs över från datalagen till den nya lag med nyss angiven innebörd som DALK föreslår.

Bl a riksarkivet har påpekat att regeln i 14 § datalagen överlåter åt varje myndighet att självständigt bestämma om undantag från dokumentationsskyldigheten och därmed om begränsning av offentlighets-

principen. Det är enligt riksarkivet angeläget att närmare överväga vilka särskilda skäl som bör berättiga myndighet att dispensera sig från skyldigheten att i läsbar form tillföra akten i ärendet alla uppgifter av betydelse. Enligt riksarkivets uppfattning kan myndigheternas aktmaterial, om ADB-informationen inte tillförs akten, urholkas på ett sätt som allvarligt sätter ner möjligheterna till insyn och klarläggande undersökningar.

Skälet till den nuvarande möjligheten till undantag är att huvudregeln i 14 § datalagen ansetts kunna medföra en omfattande pappershantering hos myndigheterna och därigenom vålla betydande kostnader. Det har ansetts lämpligast att låta myndigheten själv avgöra i vilka fall man bör kunna underlåta att överföra en upptagning för ADB till läsbar form. För detta krävs dock att särskilda skäl föreligger. Som ett sådant särskilt skäl räknas att upptagningen ändå finns lätt tillgänglig, t ex via bildskärm. Enbart det förhållandet att upptagningens innehåll är enkelt, t ex anger endast att en viss upplysning saknas i ett register, får däremot normalt inte föranleda undantag från huvudregeln.

Enligt vad DALK erfarit vid kontakter med olika statliga myndigheter och kommuner har undantag från huvudregeln hittills inte varit aktuella i nämnvärd omfattning. Myndigheterna har i det sammanhanget påpekat att huvudregeln ju är begränsad till mål och ärenden och att det redan vid handläggningen av dessa i de flesta fallen krävs tillgång till aktuell upptagning för ADB i läsbar form.

Erfarenheterna synes alltså ännu inte ge anledning till sådana farhågor som riksarkivet fört fram. DALK vill emellertid stryka under vad riksarkivet anfört om dokumentationsregelns värde från bl a offentlighetssynpunkt och dess nära samband med arkivbildningen. DALK anser därför att myndigheterna bör samråda med riksarkivet eller annan arkivmyndighet rörande principerna för undantag från huvudregeln i de, sannolikt tills vidare få, fall då undantag kan bli aktuellt. 14 § datalagen bör alltså, samtidigt med att den förs över till den nya lagen, kompletteras med en bestämmelse av sådan innebörd. Denna bestämmelse kommer också att medföra att man efter hand får överblick över den praktiska tillämpningen av undantagsregeln.

15.3.3 Dokumentationsregler

När det härefter gäller behovet av dokumentation om myndigheternas ADB-system har man i många sammanhang betonat vikten av att det finns överskådliga och lätt tillgängliga förteckningar o d, som ger allmänheten möjlighet att få veta vad slags ADB-material som finns hos myndigheterna. Även enligt DALKs mening krävs, vid sidan av register över inkomna och upprättade handlingar, sådan information rörande myndigheternas ADB-system.

Dokumentation av ADB-system är nödvändig även ur andra aspekter än offentligheten, t ex från driftsäkerhets- och sårbarhetssynpunkt.

Dokumentationen, varmed DALK avser en skriftlig beskrivning av ett ADB-system, skall ge tillräcklig information om hur systemet är uppbyggt, hur det fungerar och hur det hör samman med omgivande orga-

nisation och system. Brister i dokumentationen begränsar den grupp av personer som har insyn i hur systemet fungerar och hur det kan förändras. Sådana brister försvårar också kommunikationen mellan dem som på olika sätt berörs av systemet och de driftansvariga. Det är därför tydligt att aktuell dokumentation i betydande grad även tjänar offentlighetens sak. Man kan dock befara att dokumentationen i förvaltningen alltjämt är i viss mån bristfällig, särskilt ifråga om äldre ADB-system och små system, och kanske inte minst när det gäller aktualiteten.

Det är enligt DALKs mening tydligt att det finns en rad olika skäl som talar för behovet av dokumentationsregler för de offentliga ADB-systemen; skäl som mer eller mindre uttalat också har samband med handlingsoffentlighetens syfte.

Man bör därför från offentlighetssynpunkt, dvs för att främja överblick över och orientering i det ADB-material som myndigheterna förfogar över, kräva två slag av skriftlig information rörande detta; dels en förteckning över de ADB-system som är tillgängliga för myndigheten i dess verksamhet dels en närmare beskrivning av systemen. Dessa förteckningar och beskrivningar bör hos myndigheterna hållas lätt tillgängliga för allmänheten. Med tanke på syftet är det självfallet av vikt att innehållet är så utformat att även den, som inte är datateknisk specialist eller närmare känner till de beskrivna ADB-systemen, har faktiska möjligheter att tillgodogöra sig informationen.

Vad som i första hand behöver dokumenteras på nyss beskrivet sätt är system i drift. Det är i det sammanhanget viktigt att dokumentationen också visar till vilka system hos annan myndighet eller annat organ, myndigheten har tillgång via terminalförbindelse eller annan direkt förbindelse. Detsamma gäller även det motsatta förhållandet.

Förteckning över ADB-användningen bör finnas hos varje myndighet som utnyttjar ADB i sin verksamhet. Sådan förteckning bör innehålla uppgift om

1. ändamålet med användningen av ADB
2. benämning på förekommande register eller system
3. vilken person hos myndigheten som kan lämna allmänheten närmare upplysningar om användningen av ADB
4. vilken myndighet som är ansvarig för drift och underhåll av förekommande register eller system.

Systembeskrivning bör finnas hos den som är ansvarig för drift och underhåll av de ADB-system som de användande myndigheterna bör vara skyldiga att förteckna. Sådan beskrivning bör innehålla uppgift om

1. tidpunkt då register eller system tagits i bruk
2. vilka typer av uppgifter som ingår i den automatiska databehandlingen, med redogörelse för varifrån och på vad sätt uppgifterna inhämtas
3. vilka typer av uppgifter som görs tillgängliga, med redogörelse för till vem och på vad sätt uppgifterna lämnas ut
4. vilka begrepp som används för att göra lagrade uppgifter tillgängliga (s k söknycklar)
5. reglerna för arkivering och gallring

6. vilka särskilda åtgärder som vidtagits för att tillgodose allmänhetens rätt att ta del av upptagning för ADB
7. tillämpliga sekretessbestämmelser.

Den nya lag som DALK förordar bör alltså innehålla regler om dokumentationsskyldighet enligt de riktlinjer som nämnts nyss. Med hänsyn till de skiftande förhållanden som råder hos de statliga och kommunala myndigheterna är det dock inte lämpligt att i lagen med generell verkan föreskriva alltför detaljerade bestämmelser om dokumentationsskyldighetens omfattning. Den uppräkning som gjorts bör visserligen vara tillämplig i fråga om större ADB-system om ändamålet med regeln, ett tillgodoseende av offentlighetsprincipens krav på insyn, skall uppnås. Uppräkningen kan dock även med detta syfte ibland sannolikt vara alltför omfattande. Den lagregel som behövs bör alltså ge visst utrymme för myndigheten själv att bestämma dokumentationens omfattning. Ett viktigt mål med den nya regeln uppnås ändå; nämligen betoningen av att dokumentation av ADB-system inte bara är en intern myndighetsfråga och en teknisk fråga, utan även en fråga som i hög grad rör offentlighetsprincipen.

För att fylla sitt syfte måste den dokumentation DALK förordat kunna hållas allmänt tillgänglig. Liksom beträffande registrering av allmän handling behövs därför möjlighet att av sekretesskäl utelämna några eller alla uppgifter om ett visst ADB-system. Även sådan undantagsmöjlighet bör alltså föreskrivas i den nya bestämmelsen.

Statskontorets dokumentationscentral (DOC) inrättades i juli 1977. DOC innefattar ett ADB-register över den egentliga statsförvaltningens ADB-system som aktualiseras varje år. De myndigheter som ingår i DOC kan till viss del utnyttja samma uppgifter som underlag även för den dokumentation hos myndigheten själv som DALK anser nödvändig. DALKs krav på dokumentation motsvaras i huvudsak också av de uppgifter om personregister som enligt 2 § datakungörelsen (1973:291) skall ges in till datainspektionen.

I debatten har bl a påtalats som en brist i nuvarande ordning att myndigheten inte har någon utrednings- och upplysningsplikt när det gäller hur andra myndigheter utnyttjar överförda (kopierade) data. Enligt DALKs förslag till dokumentationsskyldighet skall emellertid av dokumentationen bl a framgå vilka typer av uppgifter som görs tillgängliga och till vem och på vad sätt uppgift lämnas ut. Härigenom får den enskilde möjlighet att ta reda på till vilka andra myndigheter dokumenterade uppgifter sprids. Detta tillgodoser också önskemålet om överblick över sådan spridning. DALK lägger därför inte fram något förslag till särskilda lagregler i denna fråga.

16 Arkivering och gallring

16.1 Behovet av särskilda lagregler

En omständighet som i hög grad påverkar den faktiska innebörden av offentlighetsprincipen är vilka arkiverings och gallringsregler som tillämpas hos myndigheterna. Dessa regler bestämmer hur länge allmänna handlingar i praktiken finns tillgängliga. Därmed blir de också avgörande för frågan hur länge de insynsmöjligheter som offentlighetsprincipen medger rent faktiskt blir användbara. Detta har särskilt påpekats i debatten om handlingsoffentligheten och ADB. Man har gjort gällande att de alltmer ökande informationsmängder, som ADB-tekniken gör möjliga, leder till ett ökat behov av gallring, vilket får negativa konsekvenser för handlingsoffentligheten.

DALK delar uppfattningen att de regler om arkivering och gallring som tillämpas när det gäller upptagningar för ADB hos myndigheterna har stor betydelse för handlingsoffentligheten. Särskilda bestämmelser om detta behövs därför i den nya lag DALK föreslår.

16.2 Nu gällande regler

Grundläggande föreskrifter om arkivering och gallring hos statliga myndigheter finns i allmänna arkivstadgan (1961:590). Varje arkiv hos statlig myndighet står under tillsyn av arkivmyndighet. Arkivmyndighet är riksarkivet, krigsarkivet och landsarkiven samt, såvitt gäller Stockholm och Malmö, stadsarkiven. I arkivstadgan fastslås, att utgallring hos statliga myndigheter endast får ske med stöd av bestämmelser, som meddelats av regeringen eller riksarkivet.

Enligt riksarkivets cirkulär (1968:473) om tillämpningen av allmänna arkivstadgan innebär utgallring av arkivhandling att handlingen kasseras som arkivhandling och avlägsnas genom försäljning eller omedelbar förstöring.

Kungörelsen (1953:716) angående utgallring av handlingar hos vissa statsmyndigheter äger tillämpning på handlingar hos statsmyndighet för vilken riksarkivet, landsarkiv eller stadsarkiv är arkivmyndighet. Enligt kungörelsen skall en rad handlingar av mer rutinmässig karaktär röranде personal och räkenskapsväsen, statistiskt primärmaterial, arbets-

tabeller, kopior, dupletter, hjälpregister och dylikt gallras ut med den gallringsfrist, som myndigheterna själva bestämmer. I vissa fall skall dock frågan om materialets forskningsvärde avgöras av riksarkivet.

Förordningen (1974:648) om utgallring ur upptagning för ADB är av likartad karaktär. Förordningen innehåller generella bestämmelser för ADB-området men med den begränsningen, att de äger giltighet endast i den mån ej annat föreskrivs med stöd av 6 § datalagen. Enligt 6 § datalagen skall nämligen datainspektionen då tillstånd lämnas till inrättande och förande av personregister, i den mån det behövs för att förebygga risk för otillbörligt intrång i personlig integritet, meddela föreskrift om bl a bevarande och gallring av personuppgifter. Enligt 5 § datakungörelsen (1973:291) skall dock frågor om bevarande och gallring av personuppgifter såvitt gäller myndighet avgöras efter samråd med riksarkivet.

Även i en rad andra lagar och förordningar finns särskilda arkiverings- och gallringsbestämmelser. Några exempel är 7 § lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister, 14 § polisregisterkungörelsen (1969:38) samt 23 och 30 §§ kungörelsen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem. De nu nämnda bestämmelserna är bl a tillämpliga på upptagning för ADB hos berörda myndigheter.

För kommuner och landstingskommuner finns i kommunallagen (1977:179) vissa bestämmelser om arkivvården. Där stadgas bl a att föreskrifter om arkivvården i kommunerna och landstingskommunerna meddelas av fullmäktige i den mån inte annat är särskilt föreskrivet. Särskild arkivmyndighet saknas alltså. Riksarkivet utövar dock enligt sin instruktion (1965:732) högsta inseendet över det offentliga arkivväsendet i riket. Bl a åligger det riksarkivet att främja en ändamålsenlig gallring av arkiv samt att på begäran tillhandagå kommunala myndigheter med de råd och anvisningar i arkivfrågor som riksarkivet kan lämna. Riksarkivet har utarbetar ett förslag till kommunalt respektive landstingskommunalt arkivreglemente. Reglementena har numera i allt väsentligt antagits eller blivit vägledande för kommunerna och landstingskommunerna.

16.3 Särskilda synpunkter från riksarkivet

Riksarkivet har i en översikt över gällande regler för arkivering och gallring, som under hand lämnats till DALK, påpekat att förbudet mot godtycklig gallring från att ha varit ett skydd för kronans egendom alltmer förskjutits till att bli ett skydd för allmänhetens rätt till insyn i myndigheternas verksamhet. Den offentliga sektorn har kommit att omfatta en allt större del av vårt moderna samhälle. På allt fler områden griper myndigheterna in i de enskilda medborgarnas liv. Därmed har kraven på insyn och ökad information blivit allt starkare. Till följd av TFs bestämmelser om rätt till insyn i förvaltningen har huvudprincipen vid all gallring varit minsta möjliga förlust av information.

Några formella regler för gallring har dock hittills aldrig ställts upp. Gallringsproblemen har lösts från fall till fall. Under handläggningen av

konkreta frågor har dock så småningom en viss praxis utvecklat sig, där man strävar efter objektiva gallringskriterier.

När det gäller sådana objektiva kriterier innebär enligt riksarkivet den primära värderingen av arkivmaterialet en bedömning av handlingarnas betydelse för förvaltningen, för den enskilde medborgarens rättssäkerhet och för framtida forskning. Materialets betydelse för förvaltningen och ur ekonomisk och juridisk aspekt kan i allmänhet tidsbegränsas. Betydligt svårare är uppskattningen av dess vetenskapliga värde. Därnäst kommer en avvägning av gallringens arkivmässiga konsekvenser. Varje serie av handlingar är en del av den helhet, som myndighetens arkivbildning i stort utgör. Därför kan avlägsnandet av vissa handlingar leda till en felbedömning av det material som bevaras och minska informationsvärdet.

Riksarkivet har vidare påpekat att principerna för gallring av information på upptagningar för ADB inte skiljer sig från gallring av pappersmedia. De ekonomiska aspekterna — lagerkostnader och värdet av band, skivminnen m m — i samband med lättheten att snabbt utplåna informationen kan dock utgöra en risk för oplanerad gallring; i synnerhet som kännedomen om gällande arkivbestämmelser nog får befaras vara blygsam både bland systembyggare och driftspersonal. Mer kortsiktiga ekonomiska och förvaltningsmässiga synpunkter kan därför enligt riksarkivet, i strid med de arkivvårdande intressena, få avgöra hur länge information på ADB-media bevaras. För att kunna tillvarata vetenskapliga m fl intressen på längre sikt söker därför riksarkivet delta redan på planerings- och uppbyggnadsstadiet av statliga datorbaserade system och utforma arkivföreskrifter och gallringsbestämmelser innan systemen kommit i produktion och innan någon arkivbildning skett. När det gäller ADB-systemen kan med hjälp av dokumentation, som beskriver indata, upptagningar, bearbetningar och utdata, en värdering ske på ett tidigt stadium och gallringsföreskrifter utfärdas.

Riksarkivet har slutligen också i sitt remissyttrande över DALKs föregående delbetänkande, i anslutning till frågan om ADB och offentlighetsprincipen, ifrågasatt om man inte i diskussionen om detta visat benägenhet att alltför mycket betrakta upptagningarna som fristående enheter och bortsett från deras arkivkaraktär. I själva verket rör det sig enligt riksarkivet till stor del om arkivdelar, vilkas innehåll och tillförlitlighet ofta kan bedömas först om de sätts in i sitt sammanhang med övrig information.

16.4 DALKs närmare överväganden och förslag

Förbudet mot godtycklig gallring av upptagningar för ADB och andra allmänna handlingar får bl a betraktas som ett skydd för allmänhetens rätt till insyn i myndigheternas verksamhet. Grundprincipen i fråga om såväl de statliga som de kommunala myndigheternas arkiv, att arkivhandlingar skall bevaras och att gallring är undantag från denna huvudregel, är alltså av stor betydelse för handlingsoffentligheten.

DALK delar också riksarkivets uppfattning att upptagningar för ADB

inte kan betraktas som någonting fristående, skarpt avgränsat från myndigheternas verksamhet i övrigt. Tvärtom måste upptagningarna för ADB, både i arkivsammanhang och i övrigt, ses som en integrerad del av myndigheternas totala verksamhet. Som riksarkivet påpekat förhåller det sig nämligen i regel så, att uppgifterna i upptagningar för ADB för att bli meningsfulla — inte minst från offentlighets- och arkivsynpunkt — måste kopplas ihop med information som finns i akter eller andra handlingar av traditionellt slag.

Man får alltså enligt DALKs mening inte, såsom hittills nog ofta varit fallet, se gallrings- och arkiveringsfrågorna i ADB-sammanhang som en i första hand teknisk och ekonomisk fråga. I stället är det upptagningarnas betydelse för handlingsoffentligheten, för förvaltningsverksamhetens bedrivande, för den enskilde medborgarens rättssäkerhet och för den framtida forskningen som, vid sidan av ändamålet med förekommande register och system, bör vara avgörande. Med hänsyn till vikten av detta och till den troligen ofta bristfälliga kunskapen hos myndigheterna om de principer, som bör vara avgörande för frågornas bedömning i ADB-sammanhang, behövs enligt DALKs mening skärpta bestämmelser om arkivering och gallring. Sådana bestämmelser bör därför tas in i den nya lag DALK förordar. Av dessa bestämmelser bör klart framgå att myndigheterna vid användningen av ADB är skyldiga att särskilt beakta arkiverings- och gallringsfrågorna och att därvid speciellt ta hänsyn till det nyss anförda.

Enligt 13 § allmänna arkivstadgan skall myndighet vid ändring av organisation eller arbetssätt beakta den inverkan ändringen kan få på arkivbildningen och förutsättningarna för gallring. Innan ändring sker skall vidare — om så fordras — samråd äga rum med arkivmyndigheten. Med ändring av arbetssätt, dvs arbetsrutiner, avses bl a förändringar som förorsakas av övergång till ADB. Bestämmelserna gäller dock endast statliga myndigheter och är dessutom inte obligatoriska.

För att komma ifrån risken för att upptagningar för ADB betraktas som fristående enheter i stället för arkivdelar bör myndigheterna enligt DALKs mening på ett tidigt stadium söka ta tillvara de arkivvårdande myndigheternas sakkunskap och erfarenheter. Myndigheterna bör därför redan vid planering och uppbyggnad eller ändring av större ADB-system samråda med vederbörande arkivmyndighet. Detta bör gälla såväl statliga som kommunala myndigheter. De myndigheter, för vilka arkivmyndighet saknas, bör samråda med riksarkivet.

Man kan diskutera huruvida den nu angivna samrådsskyldigheten bör vara obligatorisk eller frivillig och om den bör gälla all ADB-verksamhet hos myndigheterna. För en obligatorisk skyldighet talar i och för sig frågans betydelse från offentlighetssynpunkt. Å andra sidan skulle ett obligatorium sannolikt kräva betydande resursinsatser från arkivmyndigheternas sida. Det skulle sannolikt också i vissa fall kunna leda till omotiverad byråkrati och omotiverade kostnader. Dessutom kan man räkna med att myndigheterna på ett bättre sätt än hittills blir medvetna om arkiverings- och gallringsreglernas betydelse om allmänna bestämmelser som gäller detta tas in i den nya lag DALK förordar. Lagen bör därför, i vart fall i avvaktan på erfarenheterna, inte innehålla mer än en

erinran om att samråd bör ske med arkivmyndighet då detta av myndigheten bedöms vara nödvändigt för att offentlighetsprincipens krav samt arkivvårdssynpunkterna skall bli nöjaktigt tillgodosedda.

Det finns ett samband mellan gallrings- och arkiveringsfrågan å den ena sidan och integritetsskyddsfrågan å den andra. Frågor om bevarande och gallring av personuppgifter som av myndighet skall upptas för automatisk databehandling skall därför enligt 5 § datakungörelsen avgöras av datainspektionen efter samråd med riksarkivet. DALKs förslag innebär inte någon ändring i detta hänseende.

17 Rätten till anonymitet m m

17.1 Behovet av särskilda lagregler

Handlingsoffentligheten innebär att den som vill ta del av allmän och offentlig handling inte behöver ange något skäl för sin begäran. Han eller hon behöver inte heller uppge sitt namn utan får vara anonym, vilket betyder att myndigheten inte får begära legitimation, även om detta ibland kan vålla problem då handlingen t ex förvaras i en lokal hos myndigheten dit utomstående normalt inte har tillträde.

Inskränkningar i anonymitetsskyddet måste dock göras när det gäller hemliga handlingar. Bortsett från det fallet att en efterfrågad handling faller in under de särskilda sekretessreglerna gäller dock rätten till anonymitet fullt ut.

I debatten har framhållits att säkerhetskraven, speciellt när det gäller ADB-systemen, inte får äventyra den enskildes rätt till anonymitet. DALK delar denna uppfattning. Det gäller här framför allt att bemästra konflikten mellan rätten till anonymitet och de säkerhetskrav som måste ställas på myndigheternas ADB-verksamhet. Frågan är enligt DALKs mening av sådan vikt att särskilda bestämmelser i ämnet bör tas in i den nya lag DALK förordar.

17.2 Gällande regler

Det har tidigare inte funnits något uttryckligt författningsstöd för principen att den som begär att få ta del av allmänna handlingar inte behöver uppge sitt namn eller skälet till sin begäran. Principen har dock numera blivit författningsmässigt förankrad genom ett ganska nytt tillägg till allmänna verksstadgan (1965:600). Enligt 8 § andra stycket denna stadga åligger det sålunda verkschef att se till att den som hos myndigheten begär att få ta del av allmän handling inte avkrävs uppgift om sitt namn eller om syftet med sin begäran i vidare mån än som behövs för prövning huruvida hinder mot utlämnande av handlingen föreligger. Det sagda gäller också när rätten till tillträde till myndighetens lokaler är begränsad av t ex säkerhetsskäl.

För de kommunala myndigheterna saknas dock uttryckliga bestämmelser av liknande slag, även om verkstadgans regler anses vägledande även för dessa myndigheter.

17.3 JOs ämbetsberättelse 1977/78

JO konstaterade i ett ärende år 1977 bl a att 2 kap TF innebär rätt för var och en att ta del av allmänna och offentliga handlingar utan att vederbörande behöver uppge sitt namn eller syftet med sin begäran.

JO pekade också på konflikten mellan å ena sidan denna rätt och å den andra säkerhetsföreskrifter med krav på legitimationskontroll för tillträde till myndighets anläggningar. Ökad uppmärksamhet har sålunda enligt JO under senare år ägnats säkerhetsproblemen och flera myndigheter har utfärdat bestämmelser som reglerar inpasseringen till lokalerna, ibland i förening med föreskrifter om legitimationskontroll. Det föreföll enligt JO som om man härvid inte alltid observerat att den som önskar ta del av diarier eller andra allmänna och offentliga handlingar har rätt att vara anonym. Det är också tänkbart att eventuella instruktioner om detta inte trängt igenom till dem som har att ta emot besökande. Enligt vad JO inhämtat hade det nämligen förekommit att besökande, som ville ta del av handlingar, avkrävts uppgift om sitt namn, ibland också legitimation, och att sökanden avvisats om kravet inte efterkommits.

Det anförda visar enligt JO att det är av vikt att föreskrifter i ämnet inskärper att tillgången till allmänna och offentliga handlingar skall vara fri även i den meningen att vederbörande inte skall behöva uppge sitt namn eller syftet med sin begäran. Hur denna grundsats skall förverkligas i de enskilda fallen är enligt JO en praktisk fråga, som förmodligen får lösas på olika sätt för skilda myndigheter, beroende på graden av säkerhetsrisk, lokalernas utformning, frekvensen av besök m m. Det viktigaste är enligt JOs mening att myndigheterna får sin uppmärksamhet fäst på problemet och i förväg planerar hur handlingar skall ställas till förfogande för den som frågar efter dem.

JOs nu referade uttalanden resulterade i det förut nämnda tillägget till allmänna verksstadgan.

17.4 KUs betänkande 1978/79:4

KU fick år 1978 anledning att ta upp anonymitetsskyddet på grund av en motion om krav på legitimation vid utlämnande av allmän handling. KU pekade på att rätten till anonymitet blivit författningsmässigt förankrad i allmänna verksstadgan. KU erinrade också om konflikten med säkerhetsföreskrifter av olika slag. KU pekade vidare bl a på föreskrifter i ämnet som utfärdats av överbefälhavaren och på bestämmelser för regeringskansliet av liknande innehåll.

Enligt KUs mening skulle den rätt för allmänheten att utöva kontroll över den offentliga förvaltningen, som bl a ligger i principen om en fri tillgång till allmänna handlingar, inskränkas alltför mycket om kontrollen inte kan utövas helt anonymt. Motsatsen mellan anonymitets- och säkerhetskraven måste enligt KU i de flesta fall gå att lösa praktiskt så att det skapas garanti för att handlingen som sådan inte kommer till skada. Riksdagen godtog KUs mening och avslog motionen.

17.5 DALKs närmare överväganden och förslag

DALK delar uppfattningen att rätten till anonymitet är en av handlingsoffentlighetens viktigaste beståndsdelar, som inte bör rubbas. I den konflikt mellan handlingsoffentligheten och säkerhetskraven, som onekligen kan uppstå när det gäller myndigheternas ADB-verksamhet, får därför säkerhetsåtgärderna anpassas efter anonymitetsskyddet.

Det torde visserligen hittills inte ha varit någon mer alldaglig företeelse att allmänheten under åberopande av rätten till anonymitet vägrar att uppge sin identitet, då man mer eller mindre uttryckligt med stöd av handlingsoffentligheten begär att få ta del av myndigheternas handlingar. Detta bör emellertid inte tas som uttryck för att anonymitetsskyddet lika väl skulle kunna undvaras. Att detta skydd finns inbyggt i den svenska offentlighetsprincipen måste tvärtom ses som en av huvudförutsättningarna för att principen i praktiken kan fungera på det sätt som av hävd varit avsikten.

Regler som tar sikte på anonymitetsskyddet har på senare tid tagits in i allmänna verksstadgan. Med hänsyn till vikten av detta skydd och med tanke på syftet med den nya lag med kompletterande bestämmelser till 2 kap TF som DALK förordar bör emellertid liknande regler också finnas i den nya lagen. Därmed betonas inte minst vikten av skyddet. Dessutom blir då uttryckliga bestämmelser i ämnet gällande även för de kommunala myndigheterna.

De nya bestämmelserna bör avse fall då någon begär att få ta del av allmän upptagning för ADB eller annan allmän handling som gäller användningen av ADB hos myndigheterna och i övrigt utformas på liknande sätt som reglerna i allmänna verksstadgan. Sökanden får alltså inte — även om rätten till tillträde till myndighetens lokaler är begränsad — genom legitimation eller på annat sätt avkrävas sitt namn eller andra identifierande uppgifter eller syftet med sin begäran, utöver vad eventuell sekretessprövning kan kräva.

Hur konflikten mellan å ena sidan rätten till anonymitet vid utnyttjande av offentlighetsprincipen och säkerhetskraven vid ADB å den andra löses i de enskilda fallen är, som bl a JO framhållit, en praktisk fråga vilken inte torde lämpa sig för generell reglering. Även enligt DALKs mening får problemen lösas på olika sätt för olika myndigheter, beroende bl a på lokalernas utformning och frekvensen av besök samt inte minst på graden av säkerhetsrisk.

18 Service och information

18.1 Behovet av särskilda lagregler

Handlingsoffentligheten ger den enskilde rätt att ta del av allmänna handlingar, såvida inte särskilda föreskrifter om sekretess lägger hinder i vägen. Om denna rätt skall få avsett värde i praktiken måste den enligt DALKs mening kombineras med någon form av skyldighet för myndigheterna att ge sådan service att den som begär att få ta del av handlingar får tillräcklig hjälp. Behovet av sådan hjälp, som alltså ofta bör vara av rent praktisk art, är förmodligen särskilt stort när det gäller upptagningar för ADB. Enligt DALKs mening bör därför den nya lag som kommittén förordar innehålla särskilda regler om service och information.

18.2 Gällande regler m m

Regler om myndigheternas service mot allmänheten finns i dag i en mängd olika författningar, huvudsakligen i författningar som reglerar förfarandet hos myndigheter och domstolar, t ex förvaltningslagen, förvaltningsprocesslagen och rättegångsbalken. Dessa författningar gäller emellertid endast när myndigheten eller domstolen väl har tagit upp ett ärende. Det innebär att frågor om kontakterna mellan allmänhet och myndighet i övrigt inte berörs i dessa lagar.

Man övervägde under förarbetena till förvaltningslagen att där ta in en bestämmelse om myndigheters allmänna informations- och serviceplikt mot allmänheten. Det ansågs emellertid inte att frågan borde lösas genom förvaltningslagen, som gäller handläggningen av ärende hos förvaltningsmyndighet.

Vissa allmänt hållna bestämmelser för statliga myndigheter om service och information till allmänheten i vid mening finns för närvarande endast i två författningar av lägre valör än lag, nämligen i allmänna verksstadgan (1965:600) och i det s k servicecirkuläret (1972:406, omtryckt 1973:794). I verksstadgan sägs det att myndighetens chef skall se till att, i mån av behov, särskilda anordningar vidtas för att underlätta för parter, företrädare för nyhetsorgan och andra intresserade att få upplysning om myndighetens verksamhet.

Enligt servicecirkuläret skall myndigheterna på begäran lämna upplysningar från offentliga handlingar i den mån det kan ske med hänsyn

till arbetets behöriga gång. De skall också i övrigt i lämplig utsträckning gå allmänheten tillhanda med upplysningar i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Vidare finns det regler om översändande och expedition av handlingar.

Servicecirkulärets bestämmelser gäller uttryckligen endast för statliga myndigheter. Någon motsvarande generell regel för kommunala myndigheter finns inte. Kommuner och landstingskommuner beslutar själva vilken service de kommunala myndigheterna skall ge allmänheten. I 3 kap 1 § kommunallagen (1977:179) slås det endast fast att i kommunen och landstingskommunen har styrelsen ett principiellt ansvar för informationsverksamheten. I vissa kommuner har man dock infört stadgar eller tjänsteföreskrifter med i huvudsak samma innehåll som servicecirkuläret. Det anses också att servicecirkulärets regler är att se som uttryck för allmänna grundsatser, vilka är tillämpliga för de kommunala myndigheterna.

Enligt kungörelsen (1946:679) angående kommissionärer hos myndigheter tillhörande statsförvaltningen skall det hos vissa myndigheter, bl a länsstyrelserna, finnas kommissionär anställd. Kommissionärens uppgift är att gå allmänheten tillhanda i vissa avseenden. Han skall bl a åta sig att sätta upp ansökningar och att ordna komplettering av handlingar. I den mån inte myndigheten gör det skall han underrätta om ärendets fortgång, ge råd och upplysningar och på annat sätt bistå i frågor som berör myndighetens verksamhetsområde. Numera har myndigheterna själva till stor del övertagit dessa uppgifter. Ett förslag om att kommissionärsverksamheten skall upphöra har utarbetats av statskontoret. Förslaget bereds för närvarande i regeringskansliet.

Behovet av en lagregel om myndigheternas service- och informationsskyldighet har länge diskuterats i det utredningsarbete som gällt offentlighet och sekretess. Redan på 1960-talet föreslogs en sådan regel, utan att förslaget då ledde till lagstiftning. Man ansåg dock allmänt att det skulle ha ett stort egenvärde med lagbestämmelser som ålägger såväl de statliga som de kommunala myndigheterna en viss informationsskyldighet när det gäller innehållet i allmänna handlingar som inte skall hållas hemliga. Först genom den nya sekretesslagen har emellertid dessa tankar förverkligats.

I 15 kap 4 § i den nya sekretesslagen föreskrivs att myndighet på begäran av enskild skall lämna uppgift ur 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. Föreskriften är tillämplig inte bara på statliga utan också på kommunala myndigheter. Även vissa med myndigheter jämställda organ har att tillämpa bestämmelsen i fråga om handlingar som där är att anse som allmänna.

Byråkratiutredningen har i sitt betänkande (SOU 1979:31) Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter diskuterat behovet av en särskild servicelag för de statliga och kommunala myndigheterna. Utredningen har också dragit upp vissa riktlinjer för innehållet i en sådan men samtidigt pekat på att frågan om en servicelag bör få en mer allsidig belysning och att ett arbete inriktat på en servicelag bör samordnas med den pågående utredningen om en översyn av förvaltningslagen. I direk-

tiven för denna utredning, förvaltningsrättsutredningen (Ju 1978:09), betonas att översynen av förvaltningslagen bl a bör sikta till att förbättra myndigheternas service gentemot allmänheten. I utredningsuppdraget ingår numera också att verkställa det vidare utredningsarbete om servicebestämmelser som byråkratiutredningen förordat.

18.3 DALKs närmare överväganden och förslag

De bestämmelser om service och information som nu finns i servicecirkuläret, verksstadgan och den nya sekretesslagen gäller myndigheternas informationsskyldighet om innehållet i allmänna handlingar och om den egna verksamheten. Enligt DALKs mening behövs dock, särskilt när det gäller upptagningar för ADB, regler med delvis annan innebörd.

Enskild som tar kontakt med en myndighet för att få del av allmän handling, framför allt i form av upptagning för ADB, är således ofta i behov av information och vägledning för att komma rätt och nå sitt mål. Det behövs då inte bara upplysning om innehållet i allmänna offentliga handlingar. Sökanden behöver också upplysning om hur han eller hon rent praktiskt skall gå till väga för att få den handling som efterfrågas i sina händer och om vilken tjänsteman han eller hon skall vända sig till. Sökanden behöver dessutom ofta upplysning om vilka diarier eller andra register han eller hon skall leta i och vad som i övrigt bör iakttas för att på enklaste sätt finna fram till handlingen. Det krävs då att myndigheterna på begäran, utan att tystnadsplikten åsidosätts, lämnar all upplysning och vägledning som behövs för att enskild skall få tillgång till allmän handling, som inte skall hållas hemlig.

Vid sidan av reglerna i servicecirkuläret och den nya sekretesslagen är det alltså enligt DALKs mening nödvändigt att enskild som vill utnyttja sin rätt enligt offentlighetsprincipen garanteras upplysning och vägledning av mera praktiskt slag. Detta gäller framför allt upptagning för ADB.

En bestämmelse av sådan innebörd bör tas in i den av DALK förordade nya lagen. Bestämmelsen, som därigenom blir tilllämplig på såväl statliga som kommunala myndigheter, bör utformas i anslutning till nyss redovisade behov av upplysning och vägledning av praktisk art. Det bör dock påpekas att upplysningsplikten kan vara begränsad på grund av bestämmelse om sekretess, som enligt den nya sekretesslagen avser såväl handlingssekretess som tystnadsplikt.

DALK vill betona att den bestämmelse som kommittén här föreslagit egentligen inte innebär något i sak nytt. Det viktiga blir i stället att genom den nya bestämmelsen stryka under att den informations- och upplysningsplikt, som sedan gammalt gällt i fråga om allmänna handlingar av traditionellt slag, i lika hög grad måste tillämpas även i fråga om den ADB-lagrade informationen hos myndigheterna.

Huvudregeln bör vara att begärd upplysning skall lämnas skyndsamt. I praktiken kan det emellertid visa sig svårt att ge svar omedelbart. Det kan bero på att tjänstemannen inte är insatt i frågan, på att den begärda upplysningen kräver vissa efterforskningar eller helt enkelt på att tjäns-

temannen har andra brådskande arbetsuppgifter som är angelägnare. Detta kan leda till att sökanden får finna sig i viss väntetid.

Man måste därför tillåta en avvägning mellan intresset av upplysning och vägledning å ena sidan, och intresset av att myndigheterna inte blir otillbörligt störda i sitt arbete, å den andra. Upplysningsplikten måste därför kunna begränsas av hänsyn till arbetets behöriga gång. Detta uttryck, som också används i servicecirkuläret och i den nya sekretesslagen, får anses allmänt vedertaget och bör därför användas även i den nya lag som DALK föreslår. Detta får dock inte misstolkas så att utlämnande eller upplysning obehörigen fördröjs. Det skall alltid föreligga verkligt vägande sakskäl för att företräde åt ett annat tjänsteåliggande skall vara godtagbart.

Var de nu diskuterade gränserna skall dras är en avvägningsfråga som i praktiken får avgöras från fall till fall. Frågan är inte ny och man kan därför utgå från att det hos myndigheterna finns erfarenheter som också i fortsättningen leder till i huvudsak godtagbara avvägningar från såväl den enskildes som myndigheternas utgångspunkter. Motsvarande avvägningar blir också aktuella vid tillhandahållande av upptagning för ADB.

I debatten om offentligheten och ADB har man även diskuterat behovet av särskilt utbildade tjänstemän som bl a skulle ha som en viktig uppgift att gå allmänheten tillhanda med upplysningar om myndigheternas ADB-verksamhet. DALK kan hysa förståelse för sådana tankegångar. Kommittén vill också stryka under betydelsen av att ADB-verksamheten inte betraktas som en avgränsad datateknisk fråga utan som en verksamhet,vilken berör hela myndigheten som sådan och som alla tjänstemän därför bör äga kunskap om. Självfallet bör detta särskilt gälla tjänstemän som har till uppgift att hjälpa allmänheten i olika frågor som gäller myndighetens verksamhet. Det bör därför ofta vara naturligt att sådana tjänstemän får speciell utbildning i frågor som gäller handlingsoffentligheten och ADB-verksamheten. Hur detta närmare ordnas i praktiken bör dock varje myndighet avgöra efter de villkor och förhållanden som råder hos myndigheten. DALK lägger därför inte fram något förslag till särskilda lagbestämmelser i denna del.

19 Tillhandahållande av upptagning för ADB

19.1 Behovet av särskilda lagregler

Det kan sannolikt ofta vara svårt för myndigheterna och allmänheten att i praktiken närmare bestämma skyldigheter respektive rättigheter när det gäller handlingsoffentligheten och upptagningar för ADB. Detta gäller inte minst frågor som när och hur enskild har rätt att ta del av sådan upptagning. En orsak till svårigheterna är att upptagningar, jämfört med handlingar av traditionellt slag, är en ny företeelse på handlingsoffentlighetens område. En annan orsak är att gränsen mellan vad som är skyldigheter enligt offentlighetsprincipen och vad som närmast är en fråga om myndighetsservice ofta måste sägas vara flytande.

Den nya lag DALK förordar bör därför innehålla närmare bestämmelser om tillhandahållandet av upptagning för ADB. Dessa bestämmelser bör behandla i vilka former uppgifter i sådana upptagningar skall tillhandahållas, vad som — utöver sekretessreglerna — skall anses utgöra hinder mot tillhandahållande och vad som gäller om myndigheternas skyldighet att utföra bearbetningar. Dessutom bör bestämmelserna behandla inom vilken tid tillhandahållandet skall ske.

Självfallet får dock mer konkreta bestämmelser inte rubba innehållet i handlingsoffentligheten sådant detta bestämts genom 2 kap TF. Man får inte fylla ut TF med ytterligare regler, som inte är klart förankrade i grundlagen. Det krävs alltså en viss försiktighet så att man inte, medvetet eller omedvetet, genom den nya lagen förändrar den grundlagsmässiga innebörden av handlingsoffentligheten.

19.2 Gällande regler och praxis

19.2.1 Allmänna krav på ADB-systemens utformning

Gällande rätt innebär att allmänna handlingar skall hållas så ordnade att handlingsoffentligheten inte äventyras. Den enskildes tillgång till allmänna handlingar och möjlighet att få frågor om utlämnande prövade får alltså inte hindras genom att handlingar undanhålls från registrering eller arkivering eller förvaras på sådant sätt att deras tillvaro inte blir känd för allmänheten. Det ligger också i sakens natur att myndighet, då utlämnande av en handling eller en upplysning ur denna redan har

begärts, inte får försvåra tillgången genom att, utan tvingande skäl, t ex sortera in handlingar i akter som är svårare att överblicka eller lämna tillbaka handlingar till ingivaren.

Inte heller får datorer och andra tekniska hjälpmedel utnyttjas så att rättigheterna enligt offentlighetsprincipen äventyras. I de fall myndigheterna använder ADB måste man vid systemutformningen, vid val av teknisk utrustning, vid utarbetande av program osv, beakta att informationen skall kunna hållas tillgänglig för allmänheten enligt offentlighetsprincipens krav. Inte minst tidsfaktorn är här viktig. En lojal tillämpning av TF har därför ansetts kräva att myndigheten så långt möjligt begränsar de olägenheter och kostnader som det kan medföra för de enskilda att uppgifter till följd av övergång till ADB ibland kanske inte kan hållas tillgängliga lika snabbt som tidigare.

Trots det nu anförda bör man dock komma ihåg att ADB också kan medföra positiva effekter i sammanhanget. Särskilt när det gäller terminalbaserade ADB-system finns tekniska förutsättningar för att på kortare tid hålla mer omfattande och för allmänheten intressantare information tillgänglig än med äldre registerföringsmetoder. Farhågorna för en urholkning av offentlighetsprincipen bör alltså inte undanskymma det faktum att ADB också kan medföra en förbättring när det gäller tillgången till uppgifter hos myndigheterna.

19.2.2 Former

Enligt TF har den enskilde rätt att ta del av upptagning för ADB i två olika huvudformer. Den ena är att detta utan avgift får ske på stället, dvs hos myndigheten, varvid upptagningen skall tillhandahållas på sådant sätt att den kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Den andra huvudformen innebär att den som önskar ta del av upptagning för ADB också har rätt att mot fastställd avgift få utskrift av denna.

Skälet till begränsningen till utskrift är att utlämnande av upptagning för ADB i annan form, t ex kopia av ett magnetband, kan leda till otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet. Om man å andra sidan i ett enskilt fall kan utesluta sådana negativa konsekvenser av ett utlämnande har inte grundlagsregeln ansetts hindra att en magnetbandskopia — som en serviceåtgärd av myndigheten — lämnas ut. En förutsättning är emellertid då, såvitt gäller personregister, tillstånd enligt datalagen.

Vidare bör nämnas ett avgörande av regeringsrätten, som gällde begäran att få utskrift av upptagning för ADB i form av s k adressetiketter. Här ansåg sig regeringsrätten inte böra pröva frågor om på vad slags material och i vilken form utskrift av upptagning för ADB skall göras. Det får anses innebära att TF inte kräver mer än att myndighet tillhandahåller upptagning för ADB i *någon* form som kan betecknas som utskrift.

Regeringsrätten har nyligen också avgjort en fråga om tillhandahållande av upptagning för ADB på stället. Det gällde här en begäran av en enskild person att själv få använda terminal utan inblandning från myndighetens sida. Myndigheten erbjöd sökanden att med hjälp av ett särskilt utbildat biträde få ta fram de uppgifter han önskade och även

göra en allmän sökning. Däremot fick inte sökanden på egen hand använda terminalen.

Regeringsrätten anförde efter besvär av sökanden bl a att upptagning för ADB enligt 2 kap TF skall tillhandahållas i läsbar form, vilket vanligen kräver tillgång till dator och program. Regeringsrätten hänvisade vidare till motiven för denna regel som är att överföring till läsbar text normalt också kräver viss sakkunskap och inte kan anförtros åt utomstående ens om denne har sådan kunskap, eftersom myndighet ansvarar för att dess information inte förstörs eller förvanskas och risken för att så sker i samband med datorbearbetningar ofta är påtaglig. Regeringsrätten gjorde därför inte någon ändring i avslagsbeslutet.

Också regeringen har nyligen avgjort en liknande fråga. I detta beslut uttalade regeringen att TF inte föreskriver någon rätt för den som vill ta del av upptagningar för ADB att själv få manövrera t ex en terminal. Å andra sidan hindrar enligt beslutet inte TF eller någon annan lag eller författning att myndigheterna, när det kan ske utan särskild olägenhet, går till mötes en begäran från sökanden om att t ex vid en terminal själv få söka i ett dataregister som innehåller offentliga uppgifter. En sådan tillämpning är tvärtom enligt beslutet i överensstämmelse med grunderna för 2 kap TF och för servicecirkuläret. Enskild bör därför enligt detta kunna medges att själv få manövrera en terminal för att söka efter offentliga uppgifter om inte säkerhetsskäl, arbetets behöriga gång hos myndigheten eller myndighetens resurser för användningen av den tekniska utrustningen lägger hinder i vägen.

19.2.3 Hinder

Enligt TF är myndighet inte skyldig att tillhandahålla upptagning för ADB eller annan handling på stället, om betydande hinder föreligger. I fråga om upptagning för ADB föreligger inte heller sådan skyldighet, om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan ta del av upptagningen hos närbelägen myndighet.

Det bör betonas att det bara är tillhandahållande *på stället* som kan underlåtas på grund av betydande hinder. Det finns exempel på att detta har missuppfattats av myndigheter — trots att lagtexten här är klar. Det betyder alltså att det inte finns några liknande begränsningar när det gäller den enskildes rätt att mot fastställd avgift få utskrift av en upptagning för ADB eller kopia av annan allmän handling, som inte skall hållas hemlig.

Det finns i gällande praxis åtskilliga exempel på vad som kan utgöra betydande hinder för tillhandahållande av upptagning för ADB eller annan allmän handling på stället. Sådana exempel är

- bristande lokalutrymme
- att berörd personal är upptagen av andra, viktigare tjänsteåliggan-den
- att det är risk för att ömtålig handling skadas
- att det eljest föreligger hinder som hänför sig till handlingarnas vård
- att det är risk för att handling förkommer
- att risken för att handling skadas eller förkommer kräver att någon

tjänsteman är närvarande, då sökanden läser eller på annat sätt tar del av handlingen, men ingen kan avdelas för detta
- att handlingen för tillfället inte kan avvaras av någon, som använder den för tjänstebruk
- att handlingen är utlånad till annan myndighet
- att en myndighet saknar sådan teknisk utrustning som krävs för att tillägna sig en upptagning (hindret anses dock kunna undanröjas om sökanden själv ställer tekniskt hjälpmedel till förfogande)
- att tillhandahållande på stället av en upptagning för ADB skulle medföra avsevärda kostnader för myndigheten (hindret anses dock kunna undanröjas om sökanden själv ställer datorkapacitet till förfogande eller på annat sätt bidrar till kostnaderna)
- att innehållet i upptagning för ADB redan finns i läsbar form hos myndigheten eller hos annan, närbelägen myndighet; i det senare fallet dock under förutsättning att det inte förorsakar sökanden beaktansvärd olägenhet att vända sig till den andra myndigheten — om den andra myndigheten finns på annan ort har i något fall ansetts att den inte är närbelägen och att en hänvisning dit innebär olägenhet för sökanden.

Det måste vara fråga om verkligt vägande sakskäl för att betydande hinder skall anses föreligga. JO har ansett att invändning om utrymmesbrist normalt inte är vägande, då myndighet får anses skyldig organisera sitt arbete så att det finns lokalutrymme, där allmänheten kan ta del av allmänna handlingar.

19.2.4 Bearbetningsskyldighet

Myndighet är enligt huvudregeln skyldig att ställa dator till förfogande om det behövs för att upptagning för ADB skall kunna göras tillgänglig. Myndighet anses också vara skyldig att, om det behövs med hänsyn till offentlighetsprincipen, ordna körning med dator om en upptagning för ADB är allmän handling hos myndigheten men myndigheten själv inte förfogar över dator. Detta kan t ex vara aktuellt i fråga om arkivmyndighet.

Om myndigheten måste göra en extrakörning för att få fram en önskad uppgift eller hyra datortid hos annan myndighet kan sökanden få finna sig i ett visst uppskov med tillhandahållandet. Ett sådant uppskov anses inte oförenligt med bestämmelsen om att handling skall tillhandahållas så snart det är möjligt. I de fall myndigheten regelmässigt tar ut information för eget behov vid vissa bestämda tidpunkter, får man av praktiska skäl vänta med att effektuera en begäran om tillhandahållande av upptagning till en sådan tidpunkt.

Innebär tillhandahållandet av en upptagning för ADB avsevärda kostnader kan detta i vissa fall åberopas som hinder mot tillhandahållande på stället. Om det endast är ekonomiska skäl som utgör hinder för tillhandahållandet, kan emellertid sökanden undanröja hindret genom att själv ställa datorkapacitet till förfogande eller genom att på annat sätt bidra till kostnaderna. I sådana fall får alltså avsteg göras från principen

om att allmänna handlingar på stället skall tillhandahållas avgiftsfritt. Var gränsen går får avgöras från fall till fall.

Myndighet behöver inte använda dator för att ta fram en uppgift som redan finns i handling eller på annat sätt i läsbar form hos myndigheten. Detsamma gäller om upptagningens innehåll finns i läsbar form hos en annan myndighet än den sökanden vänt sig till. Det krävs emellertid i sådant fall att den andra myndigheten är närbelägen och att hänvisning dit kan ske utan beaktansvärd olägenhet för sökanden.

19.2.5 Programmeringsskyldighet m m

Huvudprincipen är att allmänheten skall ha tillgång till upptagningar för ADB i samma utsträckning som myndigheten. Man bör alltså fästa starkt avseende vid det som från offentlighetssynpunkt är det intressanta, nämligen rätten att ta del av viss information i myndigheternas besittning. Från denna synpunkt anses det spela en underordnad roll om önskade data utgör ett urval ur en större datamängd, en sammanställning av data från skilda register eller ett resultat av annan bearbetning. Detta har uttryckts så att varje konstellation av sakligt sammanhängande uppgifter bör ses som en upptagning för sig.

Å andra sidan innebär den enskildes fria tillgång till allmänna handlingar inte någon skyldighet för myndigheterna att göra särskilda sammanställningar eller bearbetningar av information. I den mån en myndighet utför sådant arbete sker det därför inte på grund av TF utan av serviceskäl. Detta gäller såväl upptagningar för ADB som andra allmänna handlingar.

Huruvida offentlighetsprincipen innebär att enskild kan begära att myndigheten också skriver särskilda program har tagits upp i debatten. Detta får bedömas mot bakgrund av å ena sidan den enskildes rätt att ta del av informationen i samma utsträckning som detta är möjligt för myndigheten och, å andra sidan, myndighetens rätt att neka till att utföra särskilt arbete. En sådan avvägning har ansetts leda till följande slutsatser. — Ett visst urval eller en viss sammanställning av data utgör en för myndigheten tillgänglig upptagning, om urvalet eller sammanställningen kan tas fram genom rutinbetonade åtgärder från myndighetens sida, men endast då. Krävs däremot en mera kvalificerad, konstruktiv insats i form av t ex nya program är den upptagning som skulle bli resultatet av bearbetningen inte tillgänglig för myndigheten i grundlagens mening. Huruvida de åtgärder som kan komma i fråga skall betecknas som programmering anses i och för sig sakna betydelse. Det nu anförda leder emellertid till att en myndighet blir skyldig att göra ett nytt program endast om detta kan ske genom en enkel arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader eller andra komplikationer. Denna princip anses också innebära att myndigheten, om den enskilde själv ställer användbart program till förfogande, är skyldig att utföra bearbetning med programmet. Förutsättningen är dock även här att myndighetens arbetsinsats blir enkel och att den inte medför nämnvärda kostnader eller andra komplikationer. Man måste också hålla i minnet att myndigheten såvitt gäller

personregister kan sakna befogenhet att göra viss överföring på grund av föreskrifter som datainspektionen meddelat med stöd av datalagen.

Enligt avgöranden av regeringsrätten skall en beställning fullgöras i den mån täckande program finns. Detta betyder enligt regeringsrätten att tillgängliga standardprogram skall utnyttjas även om det krävs manuella insatser, t ex framställning av s k styrkort, som innebär anpassning av programmen till en speciell begäran. Enligt regeringsrätten skiljer sig detta i princip inte från det manuella arbete en myndighet måste utföra för lokalisering och framsortering av allmänna handlingar av traditionellt slag som begärs utlämnade. Om registerförande myndighet av praktiska skäl föredrar att dela upp vissa basfakta på olika register får detta enligt regeringsrätten inte försämra allmänhetens möjligheter att ta del av information. Nödvändiga sammanställningar och bearbetningar kan därför i sådant fall påkallas av var och en.

Det finns olika tolkningar av vad regeringsrättens avgöranden i praktiken innebär. Enligt en uppfattning innebär dessa bl a att datorbearbetningen för att ta fram ett önskat urval av uppgifter ligger inom ramen för myndigheternas skyldigheter om program finns utarbetade och kan användas utan större arbetsinsatser. Själva datorbearbetningen kan alltså myndigheten enligt denna mening inte undandra sig under åberopande av att det gäller särskilt sorterings- eller urvalsarbete, vilket däremot är möjligt när det gäller manuellt arbete av samma slag. Enligt samma uppfattning kan man vid en rättslig behandling av datorsystemen inte utgå från att begreppen *program* och *datorprogram* är entydiga och alltid kommer att ge god vägledning när det skall fastställas om ett visst datauttag kan påfordras med stöd av offentlighetsprincipen eller inte.

19.2.6 Tidskrav

Enligt TF skall allmän handling på begäran hos myndigheten tillhandahållas enskild genast eller så snart det är möjligt. Detta tidskrav anses innebära att tillhandahållandet skall ske utan onödig tidsutdräkt och i den ordning som är förenlig med övriga lika viktiga tjänsteåligganden, expeditionsgöromålens vederbörliga gång och handlingens behöriga vård. I detta ligger att tillhandahållandet inte får obehörigen fördröjas.

Talan mot myndighets beslut, som innebär avslag på framställning att få ta del av allmän handling, skall enligt TF prövas skyndsamt. Även detta innebär att frågor om utlämnande av allmän handling skall avgöras utan omgång eller utan oskäligt dröjsmål. Myndigheten, som annars vanligen behandlar mål eller ärenden i den ordning de kommer in, skall därför handlägga mål eller ärende om utlämnande med förtur.

När det gäller upptagning för ADB innebär dock gällande praxis att visst uppskov får accepteras om myndighet t ex måste ordna extra bearbetning i dator eller hyra datortid hos annan. Det har också sagts att myndighet kan få avvakta schemalagd eller i övrigt planerad körning med dator, varvid kravet dock är att den skall äga rum inom rimlig tid.

När det gäller acceptabel längd på väntetid kan som jämförelse nämnas att en månad för uttag enligt 10 § datalagen i vissa fall ansetts kunna godtas och att kravet enligt expeditionskungörelsen är två veckor, om

inte särskilda omständigheter föreligger. Båda dessa väntetider måste dock normalt sett anses vara för långa när det gäller utlämnande av allmän handling. JO har i ett fall ansett att besked i utlämnandefrågan först efter cirka två veckor i och för sig inte uppfyller kravet på skyndsamhet.

19.3 DALKs närmare överväganden och förslag

19.3.1 Lagregler om ADB-systemens utformning m m

DALK delar givetvis uppfattningen att ADB inte får utnyttjas så att rättigheterna enligt offentlighetsprincipen äventyras. Tekniken får alltså inte bli bestämmande för den enskildes möjligheter att ta del av myndigheternas information. Detta gäller såväl befintliga ADB-system hos myndigheterna som nya ADB-system.

Vikten av vad nyss sagts bör enligt DALKs mening betonas i den nya lag kommittén förordar. Lagen bör därför, som DALK redan angett i 13 kap, innehålla en erinran om att myndigheterna vid användning av ADB särskilt måste beakta offentlighetsprincipen och enskilds rätt att ta del av upptagning för ADB, dels på stället, dels i form av utskrift. Så långt det är möjligt inom ramen för 2 kap TF bör lagen också innehålla närmare bestämmelser om när och hur sådan upptagning skall tillhandahållas.

19.3.2 Lagregler om tillhandahållande av upptagning för ADB på stället

Enligt huvudregeln i 2 kap TF har den enskilde rätt att på stället, dvs hos myndigheten, utan avgift ta del av allmän handling, inklusive upptagning för ADB, i sådan form att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt förstås.

När det gäller upptagning för ADB är det med nuvarande teknik tillhandahållande i visuellt läsbar form som är av störst intresse. Här är i sin tur två former särskilt aktuella, utskrift av upptagningen eller tillhandahållande genom terminal. Kan begärda uppgifter inom samma tid tillhandahållas i båda formerna får TF anses innebära att myndigheten själv kan välja endera av dem. Vidare innebär TF att myndigheten överhuvudtaget inte behöver tillhandahålla begärda uppgifter från en upptagning för ADB om uppgifterna redan finns i form av utskrift. Dessutom gäller att myndigheten inte är skyldig att tillhandahålla innehållet i upptagning på stället om betydande hinder möter eller om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan ta del av upptagningen hos närbelägen myndighet.

Innebörden av TF i nu angiven del är av stor praktisk betydelse, både för allmänhetens rättigheter och för myndigheternas skyldigheter. Den nya lag DALK förordar bör därför innehålla kompletterande bestämmelser om tillhandahållande av upptagning för ADB på stället med den innebörd som sagts nyss.

För den praktiska tillämpningen är det dessutom av värde att i lagen närmare precisera innebörden av betydande hinder och närbelägen myndighet. DALK föreslår därför med ledning av gällande praxis vissa sådana preciseringar. De innebär att betydande hinder i lagen bör anges vara andra mycket brådskande tjänsteåligganden för myndigheten, att upptagningen för tillfället inte kan avvaras på grund av viktigt tjänstebruk, att myndigheten saknar tillgång till egen teknisk utrustning, eller annan därmed jämförlig omständighet. DALKs preciseringar innebär vidare att hänvisning till annan myndighet endast får ske om den andra myndigheten finns på samma eller angränsande ort.

Det ligger i sakens natur att omständighet som innebär betydande hinder ofta kan vara av tillfällig art och således inte får åberopas sedan hindret upphört. Någon särskild lagbestämmelse om detta behövs därför inte.

De nu nämnda preciseringarna ligger enligt DALKs mening klart inom ramen för gällande regler i 2 kap TF och bör därför inte föranleda invändningar. Ytterligare preciseringar kan dock innebära risk för att man går utanför denna ram och oavsiktligt rubbar innebörden av grundlagen. DALK föreslår därför inte några sådana ytterligare preciseringar.

En särskild fråga i sammanhanget gäller enskilds rätt att själv använda terminal hos myndigheten, särskilt bildskärmsterminal. Här innebär gällande rättspraxis att den enskilde inte har någon sådan rätt. Detta torde bl a bero på att ADB-systemen hittills konstruerats på sådant sätt att fri tillgång för var och en till terminal skulle innebära risk för att den datorlagrade informationen förstörs eller förvanskas eller för att sekretessbelagda uppgifter blir obehörigen tillgängliga.

Enligt DALKs uppfattning talar de motiv som ligger bakom offentlighetsprincipen och den enskildes rätt att vara anonym starkt för att denne egentligen bör ha rätt att självständigt använda terminal. DALK har alltså förståelse för den uppfattning i debatten som hävdar att offentlighetsprincipen i annat fall kan påverkas negativt.

Å andra sidan kan man inte bortse från risken för obehörig åtkomst till samt förstörelse eller förvanskning av information. Dessutom bygger användning av terminal ofta på koder och på dialog med datorn, vilket i sin tur förutsätter både utbildning och träning.

Vid en avvägning av de olika intressen som här gör sig gällande har DALK stannat för följande bedömning. — I den mån ett terminalbaserat ADB-system medger att enskild använder terminal utan risk för förvanskning eller förstöring och utan risk för obehörig åtkomst till sekretessbelagda uppgifter bör den enskilde, om han eller hon begär det, ha rätt att själv använda terminal för sökning av uppgifter i den ordning ADB-systemet medger. Detta bör gälla oavsett om myndigheten i och för sig kan tillhandahålla uppgifterna på annat sätt som tillgodoser offentlighetsprincipen. De regler om service och information som DALK tidigare föreslagit innebär att myndigheten då också skall ge de anvisningar av praktisk art som behövs. Från den nu angivna huvudregeln måste dock undantag göras för den situationen att myndighetens arbete väsentligt skulle komma att störas. Förutom riskerna för förvanskning, förstöring eller obehörig åtkomst bör alltså myndigheterna, vid en begä-

ran av enskild att själv få använda terminal, också kunna ta hänsyn till arbetets behöriga gång. DALK förordar särskilda bestämmelser med nu angiven innebörd.

Mot det nu anförda kan invändas att det i praktiken torde vara mer sällan som enskild person vill och kan själv söka i myndigheternas register via terminal och att DALKs förslag därför endast innebär onödiga kostnader och andra olägenheter.

DALK är medvetet om att detta i och för sig kan vara riktigt. Lika väl som när det gäller anonymitetsskyddet är det emellertid av stor vikt att en rätt för den enskilde att själv använda terminal finns fastslagen. Avgörande är alltså inte här hur omfattande utnyttjandet av rättigheten blir i praktiken utan snarare medvetenheten om att den ingår som ett led i offentlighetsprincipen. Dessutom innebär tillgången till terminal att ADB positivt främjar offentlighetsprincipen i stället för tvärtom.

Den lagregel som DALK förordar när det gäller enskilds rätt att använda terminal går längre än de rättigheter 2 kap TF i dag anses innebära. Det finns dock enligt DALKs mening inte något hinder mot att i vanlig lag utvidga dessa rättigheter på det sätt som föreslagits.

När det gäller de terminalbaserade ADB-system som i fortsättningen införs hos myndigheterna bör man kunna ställa skärpta krav på att offentlighetsprincipen särskilt beaktas redan på planeringsstadiet. Detsamma bör gälla vid väsentligare ändringar av befintliga system. I de båda nu nämnda fallen har DALK därför övervägt om enskilds rätt att själv använda terminal bör tillåtas gå längre än nyss föreslagits. Särskilt med hänsyn till de kostnader och andra olägenheter för myndigheternas verksamhet som skulle kunna bli följden har dock kommittén avstått från att föreslå någon sådan regel. DALK vill ändå betona vikten av att nya och väsentligt ändrade system i möjlig mån konstrueras på sådant sätt att enskild kan beredas tillfälle att själv använda terminal. Det betyder att man vid systemkonstruktionen särskilt bör överväga möjligheten att hålla terminal tillgänglig för allmänheten utan risk för förvanskning eller förstöring av information eller åtkomst till sekretessbelagd information och utan att myndighetens arbete hindras. Denna möjlighet måste dock vägas mot kostnaderna och andra intressen som gör sig gällande vid bestämmandet av systemutformningen i varje särskilt fall. Också med hänsyn härtill är en generell lagreglering av frågan inte lämplig.

DALK utgår från att det nyss anförda ändå särskilt beaktas vid planeringen av nya ADB-system eller större förändringar av befintliga system, såväl av de ansvariga myndigheterna själva som vid granskningen av planerna inför beslut av riksdagen eller regeringen.

19.3.3 Lagregler om tillhandahållande av utskrift av upptagning för ADB

Vad härefter gäller den andra huvudformen av tillhandahållande av upptagning för ADB — vid sidan av tillhandahållande på stället — är myndigheternas skyldighet enligt TF uttryckligen begränsad till utlämnande i form av utskrift. Denna begränsning är framför allt betingad av

risken för att utlämnande av kopia av datamedium kan leda till integritetsintrång. DALK vill dock stryka under vad som uttalas i förarbetena till det aktuella stadgandet; om sådan risk i ett enskilt fall kan uteslutas — frågan har t ex prövats av datainspektionen, som gett sitt tillstånd — så hindrar grundlagsregeln inte att kopia av datamedium lämnas ut såsom serviceåtgärd. Regeln begränsar alltså myndigheternas skyldigheter men inte dessas möjligheter att tillmötesgå en sådan begäran. I många fall kan det också vara mest praktiskt att utlämnande sker på maskinellt läsbart medium. Det är därför enligt DALKs mening lämpligt att i den föreslagna nya lagen ta in förtydligande bestämmelser om detta.

Myndighet är alltså enligt 2 kap TF inte skyldig att lämna ut upptagning för ADB i annan form än utskrift. Utskriftens form bestäms dessutom av myndigheten själv. Om möjlighet finns att göra utskriften på flera olika sätt, t ex i olika sorteringsordningar, på olika material eller i form av olika uppställningar, innebär 2 kap TF inte mer än att myndigheten måste tillhandahålla utskriften enligt någon av de möjligheter som finns. Om utskriften lika väl kan göras på annat sätt behöver myndigheten således inte tillhandahålla den i form av t ex adressetiketter. Detta betyder att myndigheten, om begärda uppgifter kan tas fram med flera olika program, har rätt att själv välja vilket av programmen som skall användas. Det finns dock inte heller i detta avseende något som hindrar att myndigheterna av serviceskäl tillmötesgår en särskild begäran. Det är enligt DALKs mening lämpligt att ta in förtydligande bestämmelser även om detta i den föreslagna nya lagen.

I sammanhanget bör nämnas att DALK i början av detta år till chefen för justitiedepartementet överlämnat promemorian (Ds Ju 1979:19) Författningsreglering av SPAR m m. Promemorian, som remissbehandlats, bereds för närvarande i regeringskansliet. I promemorian har DALK föreslagit att myndighet, som får en framställning om utlämnande av uppgifter vilka tillhandahålls av SPAR, skall hänvisa sökanden till detta register. En förutsättning för sådan hänvisningsskyldighet är dock att den inte strider mot TFs regler. Hänvisningsskyldigheten omfattar därför sådana former av utlämnande, t ex datamedium eller adressetiketter, som myndighet enligt vad nyss sagts inte är *skyldig* att tillgodose. I dessa fall skall alltså enligt DALKs förslag berörd service tillhandahållas genom SPAR. Med hänsyn till detta bör den nya lag DALK förordar innehålla en erinran om de särskilda regler som blir gällande i fråga om SPAR om DALKs förslag till författningsreglering av SPAR godtas.

19.3.4 Lagregel om bearbetningsskyldighet m m

I debatten har påtalats som en brist att det normalt inte är möjligt att få tillgång till annan information än sådan för vars framtagande myndigheten i fråga har gjort egna program.

När det gäller myndighets skyldighet att utföra programmeringsarbete är huvudprincipen nu att allmänheten skall ha tillgång till upptagningar för ADB i samma utsträckning som myndigheten. Enligt DALKs mening bör denna huvudprincip vara vägledande även i fortsättningen. Det

betyder att myndighet, på begäran av enskild som vill ta del av upptagning för ADB, bör vara skyldig att använda de program som är tillgängliga för myndigheten. Myndighet är dessutom skyldig att anpassa tillgängliga program på sådant sätt att den enskildes önskemål tillgodoses, under förutsättning att detta kan ske genom en enkel arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader eller andra komplikationer. Det saknar därvid betydelse om sådana anpassningsåtgärder är att anse som programmering eller inte. Enligt DALKs mening bör en bestämmelse med nu angiven innebörd tas in i den av kommittén förordade nya lagen.

Av 2 kap TF anses framgå att myndighet, om den enskilde själv ställer användbart program till förfogande, är skyldig att utföra bearbetning med programmet. Förutsättningen är dock även i detta fall att myndighetens arbetsinsats blir enkel och att den inte medför nämnvärda kostnader eller andra komplikationer. Dessa inskränkningar medför i vart fall än så länge att det praktiska värdet av den enskildes rättigheter på denna punkt kan antas vara litet.

Med nuvarande utformning av ADB-systemen är det alltså enligt DALKs mening svårt att tänka sig att enskild som ett led i offentlighetsprincipen i någon nämnvärd utsträckning får egna program bearbetade hos en myndighet. Såvitt gäller personregister kan detta dessutom vara uteslutet på grund av föreskrift enligt 6 § datalagen. Härtill kommer att en sådan rättighet går längre än den huvudprincip som gäller i sammanhanget och som innebär att en upptagning för ADB skall vara tillgänglig för den enskilde i samma utsträckning som för myndigheten själv. DALK har därför inte tagit in någon särskild bestämmelse om den nu diskuterade frågan i den nya lag kommittén förordar.

19.3.5 Lagregel om skyndsamhet

När det gäller tillhandahållande av upptagning för ADB på stället, dvs hos myndigheten, skall detta enligt 2 kap TF ske genast eller så snart det är möjligt. Här finns alltså ett uttryckligt krav på skyndsamhet. Den enskilde har dessutom rätt att mot fastställd avgift få utskrift av upptagning för ADB. I denna del finns däremot numera i TF inte något uttalat krav på snabbast möjliga expediering. Det får visserligen anses ligga i sakens natur att även utskrift skall tillhandahållas skyndsamt; i vart fall inom fjorton dagar, vilket är huvudregeln i expeditionskungörelsen. Det är emellertid i båda fallen lika viktigt att största möjliga skyndsamhet iakttas från myndighetens sida. Den nya lag DALK förordar bör därför innehålla en bestämmelse om detta, som uttryckligen gäller både tillhandahållande på stället och tillhandahållande av utskrift.

Huvudregeln bör därvid vara att båda formerna av tillhandahållande skall ske genast. Från denna huvudregel bör undantag tillåtas om utlämnandefrågan är av sådan art att myndigheten behöver viss tid för att göra en rättslig bedömning. Man måste också i den nu föreslagna bestämmelsen tillåta en avvägning mellan intresset av upplysning och vägledning å ena sidan, och intresset av att myndigheterna inte blir otillbörligt störda i sitt arbete, å den andra. Skyldigheten att tillhandahålla upptagning för ADB genast bör därför kunna begränsas även av hänsyn till

arbetets behöriga gång. Detta uttryck, som också används i servicecirkuläret och i den nya sekretesslagen, får anses allmänt vedertaget och bör därför användas även i den nya bestämmelse som DALK föreslår. I de båda nu nämnda fallen bör krävas att tillhandahållandet skall ske så snart det är möjligt.

Myndighets skyldighet att tillhandahålla upptagning för ADB måste — liksom dess skyldighet att lämna upplysning och vägledning som berörts i 18 kap — alltså ske i den ordning som är förenlig med övriga lika viktiga tjänsteåligganden. Detta får dock inte misstolkas så att utlämnande eller upplysning obehörigen fördröjs. Det skall alltid föreligga verkligt vägande sakskäl för att företräde åt ett annat tjänsteåliggande skall vara godtagbart.

Den nya bestämmelsen bör alltså allmänt betona vikten av skyndsamhet. Däremot är det inte lämpligt att i lagen söka precisera kraven till viss bestämd tid, t ex att utskrift skall tillhandahållas senast inom en vecka. Sådana preciseringar kan leda till att tillhandahållandet fördröjs även i fall då det kan ske snabbare än den senaste tidpunkt lagen anger. Det skulle i praktiken kunna innebära en inskränkning i den enskildes rättigheter enligt TF. Man bör därför enligt DALKs mening avstå från försök till preciseringar av TF i denna del.

20 Avgifter

20.1 Behovet av särskilda lagregler

Utskrift av upptagning för ADB skall enligt 2 kap TF tillhandahållas mot fastställd avgift. Vissa sådana avgiftsbestämmelser finns i expeditionskungörelsen. I övrigt fastställs avgiften från fall till fall av den berörda myndigheten.

Det är, från de synpunkter DALK har att beakta, av betydelse för tillämpningen av handlingsoffentligheten att man vid bestämmandet av avgiftens storlek väger det ekonomiska intresset mot offentlighetsprincipen och vikten av insyn i myndigheternas verksamhet. Det finns risk för att avgifterna i annat fall kan bli ett hinder mot den praktiska tillämpningen av offentlighetsprincipen. Avgifterna får alltså inte bli så höga att allmänheten av kostnadsskäl hindras från den insyn som är ändamålet med denna princip.

Med hänsyn till det nu anförda och till syftet med den nya lag DALK förordar bör lagen innehålla en bestämmelse om avgifter.

20.2 Gällande regler m m

I fråga om utskrift av upptagning för ADB och annan allmän handling finns, såvitt gäller de statliga myndigheterna, vissa bestämmelser om avgift i expeditionskungörelsen. På det kommunala området ankommer det på kommunerna själva att fastställa de avgifter som behövs. Enligt vad DALK erfarit har det statliga avgiftssystemet därvid i stort sett varit vägledande.

Enligt expeditionskungörelsen är avgiften för utskrift av upptagning för ADB fyra kronor per sida. Omfattar utskrift mer än 50 sidor fastställs dock avgiften av utlämnande myndighet. Rörande avgiftsprinciperna skall därvid samråd ske med riksrevisionsverket (RRV). — Med sida avses enligt expeditionskungörelsen i fråga om utskrift av upptagning för ADB en blankettsida, dvs avståndet mellan två perforeringar i en datautskriftsblankett, oberoende av formatet.

De nämnda bestämmelserna gäller inte alla statliga myndigheter. Postverket, patent- och registreringsverket samt statens trafiksäkerhetsverk (TSV) är t ex undantagna. Undantag gäller också i fråga om vissa typer av avgifter, t ex avgift för utdrag ur bilregister eller körkortsregister

från länsstyrelse. Ytterligare ett exempel på undantag är ersättning för ADB inom verksamhetsområdet folkbokföring samt skatter och allmänna avgifter, för vilka fall riksskatteverket (RSV) meddelar bestämmelser.

När det gäller de fall som är undantagna från expeditionskungörelsen är avgifterna antingen angivna i särskild författning eller också fastställs de av myndigheten. I det senare fallet skall samråd ske med RRV i enlighet med bestämmelser antingen i expeditionskungörelsen eller i myndighetens instruktion.

RRV har i sin egenskap av samrådsmyndighet i avgiftsfrågor yttrat sig över avgiftssättningen för informationsuttag ur ADB-register i några fall. I avsaknad av närmare direktiv från statsmakterna har det enligt RRV i dessa fall visat sig svårt att med berörda myndigheter nå fram till enhetliga och invändningsfria avgiftsprinciper. Enligt RRV tillämpas för närvarande följande fyra huvudmodeller.

1. Avgiften bestäms enligt schablonen fyra kronor per sida trots att utskriften omfattar mer än 50 sidor.
2. Avgiften bestäms så att den motsvarar självkostnaden för utlämnandet.
3. Avgiften bestäms så att den förutom självkostnaden för utlämnande också täcker del av kostnaderna för registerhållning och systemutveckling.
4. Avgiften bestäms utifrån kommersiella grunder, varvid man gör en uppskattning av det kommersiella värdet för beställaren av informationsuttaget.

Enligt RRV är avgiftsfrågan av sådan vikt och omfattning att en särskild utredningsinsats är befogad. Behovet av en sådan utredning framhävs av att antalet ADB-baserade informationssystem med användare utanför den registerhållande myndigheten växer snabbt inom förvaltningen. Enligt RRV hänger lösningen av de frågor som behöver behandlas i utredningen bl a samman med avvägningen mellan det statsfinansiella intresset och intresset av fritt flytande information för olika samhälleliga ändamål eller för enskilda medborgare. Även lagstiftningsområdet för offentlighet och sekretess tangeras. Med hänsyn till arten av de frågor som en utredning bör omfatta är det enligt RRV inte lämpligt att utredningen sker på myndighetsplanet.

Enligt RRVs uppfattning är kostnadsbaserade avgifter att föredra framför schablonavgifter. Avgiftssättning utifrån kommersiella grunder förutsätter å sin sida särskilt bemyndigande från statsmakterna. Sådant bemyndigande har lämnats för informationsuttag ur bil- och körkortsregistren. Vad gäller frågan om avgiften, förutom självkostnaden för själva utlämnandet, även bör täcka del av kostnaderna för registerhållning och systemutveckling får enligt RRV — i avsaknad av enhetliga principer — det statsfinansiella intresset balanseras mot medborgarnas intresse av tillgång till samhällsinformation.

I propositionen 1978/79:121 om användningen av ADB i statsförvaltningen anförde föredragande departementschefen bl a att prissättningen på informationsuttag ur statliga ADB-system, för vilka för närvarande enhetliga principer saknas, är en fråga som torde komma att

medföra åtgärder från regeringens sida. — Enligt vad DALK erfarit övervägs frågan nu i regeringskansliet.

20.3 DALKs närmare överväganden och förslag

Enligt 2 kap TF skall fastställd avgift tas ut för utskrift av upptagning för ADB, som inte enbart tillhandahålls på stället. I DALKs direktiv är utgångspunkten densamma. DALK utgår därför från att avgift i dessa fall skall erläggas även i fortsättningen.

De avgiftsbestämmelser som nu finns i expeditionskungörelsen innebär en avgift av fyra kronor per sida till och med 50 sidor samt att avgiften däröver bestäms från fall till fall. När det gäller utlämnande av uppgifter på maskinellt läsbart medium, vilket kan ske som en serviceåtgärd från myndighetens sida, saknas överhuvudtaget generella avgiftsbestämmelser.

DALK har inte någon anledning till erinran mot att avgiften även i fortsättningen får utgöra fyra kronor per sida till och med 50 sidor. Det är dock — med hänsyn till den alltmer omfattande ADB-användningen hos myndigheterna — även enligt kommitténs mening en brist att det i övrigt saknas generella avgiftsregler. Det är således ett rättvisekrav att kostnaderna för likartade utskrifter eller andra uttag ur myndigheternas register är desamma, oavsett vilken myndighet som tillhandahåller uttaget. Det är också rimligt att den som överväger att begära uppgifter hos en myndighet har möjlighet att något så när snabbt och enkelt i förväg bedöma kostnaden.

DALK delar därför RRVs uppfattning att man efter utredning i särskild ordning bör söka lägga fast ytterligare generella avgiftsregler. Vid en sådan utredning finns anledning att skilja på utskrifter på grund av offentlighetsprincipen och uttag på grund av serviceåtagande från myndigheternas sida. I det förra fallet bör avgiftens storlek bestämmas efter en avvägning mellan ekonomiska intressen och offentlighetsprincipens syfte, vilket sannolikt bör leda till att avgifterna sätts lägre än om enbart ekonomiska hänsyn får vara bestämmande. I det senare fallet, som gäller serviceåtaganden, är det mera naturligt att i första hand ekonomiska hänsyn får vara bestämmande för avgiftens storlek.

Det är enligt DALKs mening rimligt att utgå från självkostnaden vid avgiftsberäkningen, även om hänsyn också måste tas till offentlighetsprincipen. En viktig fråga vid en särskild utredning blir därför att bestämma vilka delkostnader som skall anses ingå i självkostnaden för utskrifter och andra uttag. Dessutom bör beaktas att likartade tjänster bör kosta lika mycket, oavsett vilken myndighet beställaren vänder sig till.

Till dess särskild utredning av avgiftsfrågan eller andra åtgärder leder till enhetliga regler kommer avgifternas storlek vid utskrift enligt 2 kap TF, bortsett från bestämmelsen i expeditionskungörelsen, även i fortsättningen att få avgöras från fall till fall. Med hänsyn till vikten av att offentlighetsprincipen inte äventyras behövs därför, i vart fall tills vidare, i den nya lag DALK förordar en bestämmelse om att hänsyn skall tas

till offentlighetsprincipen vid avgiftens bestämmande. Denna regel blir då tillämplig både i fråga om de statliga och de kommunala myndigheterna.

Upptagning för ADB skall på stället, dvs hos myndigheten, tillhandahållas utan avgift. Om tillhandahållandet på stället medför avsevärda kostnader för myndigheten får dock undantag göras. Emellertid bör myndigheterna vid utformningen av ADB-systemen särskilt beakta den enskildes rätt enligt 2 kap TF att ta del av upptagning för ADB och DALK har tidigare föreslagit att den nya lag kommittén förordar inleds med en bestämmelse om detta. I en sådan bestämmelse ligger då också en skyldighet för myndigheten att se till att den enskildes rätt kan tillgodoses utan avsevärda kostnader för denne eller för myndigheten. Detta bör kunna leda till att de fall, då det kan bli aktuellt att åberopa den nämnda undantagsregeln, blir alltmer sällsynta.

21 Kommersiellt och dylikt utnyttjande av uppgifter i upptagning för ADB

21.1 DALKs tidigare överväganden m m

Den nya lag om enskilds rätt att ta del av upptagning för ADB, som enligt DALKs mening behövs, syftar bl a till att underlätta enskilds tillgång till upptagning som är allmän handling. Med enskild förstås då inte bara massmedia, partier, intresseorganisationer och forskare som av olika, i regel allmänt accepterade, skäl kan ha anledning att skaffa sig tillgång till uppgifter i upptagningar för ADB hos myndigheterna. Med enskild förstås även personer och företag som önskar utnyttja denna rätt för olika så kallade kommersiella syften, varav direktadresserad reklam är det mest uppmärksammade. Den lag DALK föreslår kommer även att underlätta sådant, av en del kritiserat, utnyttjande av offentlighetsprincipen. Med hänsyn till den debatt som förts i ämnet och som sammanfattats i bilaga 14, finns därför anledning att diskutera om den föreslagna lagen bör kombineras med någon form av nya regler som direkt syftar till att hindra en sådan effekt.

Det bör då först och främst på nytt strykas under att handlingsoffentligheten i hittills gängse mening innebär fri tillgång till allmänna handlingar, inklusive upptagningar för ADB, vilket av tradition betyder att sökanden har rätt att vara anonym och att myndigheten inte får forska efter varför denne önskar ta del av en allmän handling. En inskränkning i den enskildes rätt på denna punkt i den nya lag DALK föreslår förutsätter alltså först och främst ändring i grundlagen, dvs i 2 kap TF. Därmed skulle handlingsoffentligheten ofrånkomligen få en ny och betydligt snävare innebörd än hittills.

DALK tog upp denna fråga redan i det föregående delbetänkandet Personregister—Datorer—Integritet (13 kap). Kommittén avvisade då tanken på inskränkningar i handlingsoffentligheten med förekomsten av direktreklam och annat kommersiellt utnyttjande som motiv. Skälen för denna ståndpunkt var i korthet följande.

Offentlighetsprincipen hindrar inte prövning enligt datalagen av en begäran om uttag av offentliga personuppgifter på maskinellt läsbart medium. Då bedöms huruvida sådana uttag innebär risk för otillbörligt intrång i personlig integritet. Tillkomsten av datalagen har alltså inneburit ökad kontroll och restriktivitet jämfört med tidigare när det gäller maskinellt läsbara uttag. Dessutom kan datainspektionen förbjuda att söknycklar som kan antas vara olämpliga från integritetsskyddssyn-

punkt används för att göra urval ur offentliga register. Detta innebär i praktiken också en skärpning av tidigare gällande regler. Möjligheterna till uttag på maskinellt läsbart medium av personuppgifter i offentliga register är därmed omgärdade av betydande restriktivitet. Risken för otillbörligt intrång i personlig integritet i detta sammanhang får genom datainspektionens verksamhet anses vara tillräckligt förebyggd utan att ingrepp i de intressen som bär upp handlingsoffentligheten behövs.

När det gäller uttag av offentliga personuppgifter i form av adressetiketter och dylikt innebär särskilt tillkomsten av SPAR bättre kontrollmöjligheter än tidigare. Även för denna typ av uttag kan för övrigt datainspektionen ingripa med t ex föreskrift om att vissa urvalskriterier inte får utnyttjas eller om att det register som använts för ett uttag skall anges på etiketterna. Dessutom är numera allmänt vedertaget att den enskilde kan anmäla att han inte önskar ytterligare reklamerbjudanden och att en sådan anmälan skall respekteras. Exempel på en annan åtgärd i — om man så vill — självsanerande riktning är att direktadresserad reklam inte sänds till mottagare under 16 år. Man torde också numera särskilt uppmärksamma att de registeruppgifter som används måste vara tillräckligt aktuella. DALK påpekade vikten av detta redan i det förra delbetänkandet.

Med hänsyn till de kontrollmöjligheter som alltså numera står till buds ansåg DALK i delbetänkandet Personregister—Datorer—Integritet att kritiken mot direktreklam och annat s k kommersiellt utnyttjande inte hittills haft sådan tyngd att den motiverat ingrepp i 2 kap TF och därmed i den fria tillgången till allmänna handlingar. Ytterligare ett skäl till denna bedömning var att invändningarna mot direktreklamen enligt DALKs mening mer gäller reklambudskapens innehåll än de tekniska metoderna som sådana.

DALKs nu sammanfattade överväganden och slutsatser i delbetänkandet togs upp i åtskilliga av remissyttrandena över detta. Remissutfallet var både positivt och negativt. En sammanställning av remissyttrandena i denna del finns i bilaga 15, vartill hänvisas.

Sammanfattningsvis kan sägas att det fördes fram två olika uppfattningar om vad som bör göras. Enligt den ena kan man tills vidare godta nuläget med de kontrollmöjligheter som finns genom bl a datalagen och SPAR. De remissinstanser som företräder denna uppfattning förväntade sig dock att DALK — utan att göra ingrepp i offentlighetsprincipen — föreslår nya åtgärder, vilka på längre sikt ytterligare begränsar möjligheterna till s k kommersiellt utnyttjande av den information som finns i upptagningar för ADB hos myndigheterna. I det sammanhanget pekade man dock på att en del direktadresserad reklam i regel mottas positivt, t ex broschyrer och kataloger från stat och kommun. Nödvändig samhällsinformation får alltså inte heller äventyras.

Enligt den motsatta uppfattningen är kritiken mot direktadresserad reklam och liknande företeelser överdriven och nuläget acceptabelt. Ytterligare åtgärder är således enligt denna uppfattning inte påkallade. Man varnar för att sådana åtgärder skulle kunna få effekter som blir mindre tillfredsställande för allmänheten än nuvarande förhållanden.

I propositionen 1978/79:109 om ändring av datalagen anförde före-

dragande departementschefen att han i likhet med DALK inte ansåg några ändringar i datalagen påkallade och att frågan torde få tas upp på nytt när resultatet av kommitténs fortsatta överväganden föreligger. Departementschefen anförde vidare att han delade uppfattningen att kritiken mot direktreklamen riktar sig inte så mycket mot företeelsen som sådan som mot reklambudskapets innehåll, vilket strukits under av flera remissinstanser. Frågan om reklambudskapets innehåll bör dock enligt departementschefen behandlas enligt de allmänna reglerna i marknadsföringslagen (1975:1418). Departementschefen ansåg att det inte finns skäl att tillsätta en särskild utredning om direktreklamens mål och metoder, vilket DALK också diskuterat.

Departementschefens nu redovisade uttalanden föranledde inte någon erinran vid riksdagsbehandlingen av propositionen.

21.2 DALKs nu förevarande överväganden

DALK vill på nytt peka på de skärpande effekter som datalagen och tillkomsten av SPAR inneburit när det gäller möjligheterna till kommersiellt bruk av uppgifter i myndigheternas register. Kommittén vill också peka på att även annan lagstiftning innehåller olika regler som innebär begränsningar i rätten att fritt utnyttja uppgifter, som en sökande kan få del av med stöd av handlingsoffentligheten. Sålunda innebär såväl den nuvarande som den nya sekretesslagen att uppgifter överhuvudtaget inte får lämnas ut av närmare angivna sekretesskäl. Om genom vissa förbehåll trygghet kan anses vara för handen att utlämnandet inte kommer att missbrukas till skada för sekretessintresset kan uppgifter trots sekretessregler lämnas ut, varvid dock sådana förbehåll skall göras. Förbehåll kan gälla t ex förbud mot vidarespridning av handlingens innehåll eller mot publicering av namn eller andra uppgifter i handlingen.

Vid sidan av sekretessreglerna finns olika bestämmelser som rent allmänt begränsar möjligheterna att utnyttja uppgifter — oavsett var uppgifterna inhämtats — på visst sätt, för visst ändamål eller i viss verksamhet. Ett exempel som redan nämnts är datalagen. Ett annat exempel är kreditupplysningslagen (1973:1113) enligt vilken vissa uppgifter inte får lagras eller vidarebefordras i kreditupplysningsverksamhet, även om upplysningarna som sådana är tillgängliga i allmän handling. Vidare kan enligt marknadsföringslagen (1975:1418) marknadsföringsåtgärder anses vara otillbörliga oaktat uppgifterna som används i eller för marknadsföringen inhämtats från allmän handling. Upphovsrättslagens (1960:729) regler kan i vissa fall begränsa rätten att utnyttja litterärt eller konstnärligt verk, även om sådant verk varit tillgängligt i allmän handling. Slutligen finns i brottsbalken exempel på att vissa förfaranden, vari ingår utnyttjande av upplysningar, är straffbelagda. Sålunda kan det t ex medföra ansvar för förtal att peka ut någon som brottslig, även om uppgiften som sådan är sann och har inhämtats från allmän handling.

Det bör också nämnas att yttrandefrihetsutredningen (Ju 1977:10) enligt direktiven skall försöka arbeta fram en grundlag om yttrandefri-

het, som skall kunna ersätta den nuvarande TF. Såvitt gäller kommersiella yttranden skall utredningen beakta såväl önskemålet att grundlagen inte lägger hinder i vägen för åtgärder i konsumenternas intresse som den omständigheten att också kommersiella yttranden i vissa fall kan betraktas som ett inslag i opinionsbildningen i samhället. Kommersiellt bruk av uppgifter i myndigheternas register berör således inte bara handlingsoffentligheten utan även yttrandefriheten.

DALK har på nytt övervägt om man nu bör begränsa allmänhetens sedan länge i princip fria tillgång till allmänna handlingar, dvs inskränka handlingsoffentligheten för att komma till rätta med nuvarande, av en del kritiserade, förhållanden. Såsom tidigare delar DALK i och för sig uppfattningen att handlingsoffentligheten primärt bör fylla andra syften än att främja kommersiellt utnyttjande i olika former av uppgifter om medborgarna i samhället, vilka samlats in som ett led i den offentliga förvaltningen. Å andra sidan kan det inte utan mycket starka skäl komma i fråga att göra inskränkningar i det anonymitetsskydd och den rätt att ta del av handlingar utan någon ändamålsprövning från myndigheternas sida, som nu är en mycket viktig del av handlingsoffentligheten. Detta skulle dock ofrånkomligen bli följden om man söker tillgodose deras önskemål, som kritiserar det man kallar missbruk av offentlighetsprincipen för kommersiella syften.

Det är dock egentligen inte möjligt att skilja på bruk och missbruk av en handlingsoffentlighet som den svenska vilken, med undantag för i grundlag angivna sekretesskäl, kännetecknas av fri tillgång till allmänna handlingar i den mening som nämndes nyss. Eftersom man hittills ansett att allmänheten har en i princip ovillkorlig rätt att få del av uppgifter hos myndigheterna måste i stället varje begäran om detta ses som ett legitimt bruk av handlingsoffentligheten. Man bör alltså undvika att tala om missbruk när det i stället är fråga om utnyttjande av en grundlagsenlig rättighet. Däremot kan det kanske ibland finnas fog för kritik mot det sätt på vilket uppgifter, som man rättmätigt fått del av med stöd av grundlagen, därefter utnyttjas.

I och för sig kan olika invändningar riktas mot den svenska handlingsoffentligheten i gängse mening. En kan vara att principen möjliggör kommersiellt bruk i olika former av uppgifter i myndigheternas register, andra är att säkerhets- och sårbarhetsintressen kan bli lidande. Ytterligare exempel är att tillhandahållandet av uppgifter medför kostnader och stör myndigheternas arbete. Värdet av handlingsoffentligheten har dock hittills ansetts väga upp sådana negativa effekter — en bedömning som enligt DALKs mening alltjämt bör äga giltighet.

De invändningar som riktats mot handlingsoffentligheten emedan den sägs leda till kommersiellt bruk av uppgifter hos myndigheterna väger alltså enligt DALKs mening — särskilt efter tillkomsten av datalagen och SPAR — inte tyngre än andra invändningar som kan göras gällande, men som hittills inte ansetts böra föranleda inskränkningar i handlingsoffentligheten. Härtill kommer att det är mycket svårt att avgränsa sådana former av kommersiellt utnyttjande som inte bör accepteras från annat utnyttjande, liksom att överhuvudtaget bestämma vad som bör anses ligga i begreppet kommersiellt utnyttjande.

Om man nu, med det kommersiella utnyttjandet och vissa andra kritiserade former av utnyttjande som grund, är beredd att göra inskränkningar i handlingsoffentligheten öppnar man enligt DALKs mening dörren även för andra inskränkningar. En sådan utveckling kan medföra en betydligt allvarligare urholkning av offentlighetsprincipen än den som förekomsten av ADB kan tänkas leda till.

Med hänsyn till det anförda föreslår DALK inte heller i den nya lag kommittén nu förordar några särskilda regler om kommersiellt utnyttjande av allmän handling. Handlingsoffentligheten skall alltså även i fortsättningen ha samma principiella innebörd som hittills. Var och en skall därför med stöd av 2 kap TF och den nya lag DALK föreslår ha rätt att ta del av upptagning för ADB utan att ange något skäl för sin begäran. Inskränkning i denna rätt gäller endast av sekretesskäl. Syftet med en begäran att få ta del av allmän handling får inte efterforskas i vidare mån än sådan sekretessprövning kan föranleda. Inte ens om sökanden självmant anger vad uppgifterna skall användas till, får myndigheten utan stöd i sekretessregel avslå en begäran på den grunden. I den mån detta leder till olika icke önskade former av utnyttjande av uppgifter som finns hos myndigheterna får åtgärder övervägas inom ramen för gällande lagstiftning — i första hand datalagen, kreditupplysningslagen, marknadsföringslagen samt eventuella kommande författningsregler om SPAR.

DALK är medveten om att det inte bara är urval för direktreklam och annat liknande utnyttjande av mera påtagligt kommersiellt slag av offentliga uppgifter som föranlett invändningar. Även urval av persongrupper, t ex akademiker, fackföreningsombud och skyddsombud, för andra syften förekommer. Hit bör också räknas möjligheterna att med stöd av handlingsoffentligheten få uppgifter om olika mindre grupper av individer, grupper som t ex kännetecknas av etnisk, religiös eller nationell samhörighet, för olika mer eller mindre betänkliga syften. Det finns onekligen en viss risk för att handlingsoffentligheten och förekomsten av ADB på ett eller annat sätt kan underlätta otillbörliga påtryckningar eller kanske ren förföljelse mot sådana grupper. Dessutom vill DALK peka på att själva tillgången till vissa data, särskilt i stora mängder, i nuvarande samhälle kan vara av ett obestridligt ekonomiskt värde. Om detta värde bättre kan utnyttjas av redan starka företag och organisationer m fl än av andra kan offentlighetsprincipen i förening med ADB-tekniken på sikt komma att bidra till att ojämlikheter accentueras.

Man får dock även när det gäller s k kommersiellt utnyttjande i olika former enligt DALKs mening söka finna andra lösningar än faktiska inskränkningar i handlingsoffentligheten, som trots allt är en av de mest utmärkande delarna av det svenska samhällslivet. Dessutom bygger lagstiftningen om handlingsoffentligheten, liksom all annan lagstiftning, på att den tillämpas i lojal anda av medborgarna. Enstaka exempel på hur detta kan leda till övertramp bör därför inte godtas som motiv för en lagändring, som för det stora flertalet sannolikt skulle framstå som en fundamental inskränkning i de medborgerliga rättigheterna.

En annan sak är att det kan finns behov av att rent allmänt — utöver de begränsningar som redan finns, t ex i kreditupplysningslagen —

reglera användningen av uppgifter, i första hand personuppgifter, på visst sätt, för visst ändamål eller i viss verksamhet. En sådan reglering ligger dock vid sidan av DALKs nu aktuella utredningsuppdrag om handlingsoffentligheten och ADB. Kommittén har därför hittills inte närmare övervägt regler av sådant slag. DALK har dock nyligen fått tilläggsdirektiv, enligt vilka kommittén skall utreda möjligheterna att införa en generell personregisterlagstiftning till skydd för den enskildes personliga integritet. Det är inte uteslutet att DALKs överväganden i den delen kan komma att påverka möjligheterna att registrera och utnyttja personuppgifter i olika verksamheter.

22 Övriga frågor

22.1 Särskild rådgivande myndighet m m

Enligt 2 kap 14 § TF skall begäran att få ta del av allmän handling göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Huvudregeln är vidare att begäran prövas av den myndigheten. I vissa fall kan dock prövningen ankomma på annan myndighet. I dessa fall skall begäran om utlämnande genast hänskjutas till behörig myndighet.

I 40 a § i nu gällande sekretesslag finns en erinran om TFs regler i detta avseende. Av paragrafen framgår vidare att viss befattningshavare vid myndighet, som enligt arbetsordning eller särskilt beslut svarar för vården av handling, i första hand prövar fråga om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall han dock hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att lämna ut handling eller lämnar han ut handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, skall han, om sökanden begär det, hänskjuta frågan till myndigheten. Ytterst är det alltså myndigheten som beslutar i frågan.

Bestämmelserna i 40 a § i nu gällande sekretesslag har med ett par mindre redaktionella ändringar förts över till 15 kap 6 § i den nya sekretesslagen.

I diskussionen om handlingsoffentligheten och ADB har man väckt tanken på att inrätta en särskild instans som skulle kunna biträda myndigheterna vid prövningen av de ofta svårtillämpade offentlighets- och sekretessreglerna. Det har också nämnts att det kan finnas anledning överväga någon form av kontroll av att myndigheterna uppfyller de krav offentlighetsprincipen ställer.

DALK, som övervägt detta, vill dock peka på den ökade byråkratisering och de ökade kostnader som en sådan ordning sannolikt skulle föra med sig. Frågor om utlämnande av allmän handling innebär emellertid framför allt tillämpning av gällande författningar och skiljer sig i den meningen inte från andra frågor som myndigheterna på eget ansvar har att avgöra. Ytterligare ett problem skulle alltså kunna bli kompetenskonflikter mellan den rådgivande eller kontrollerande myndigheten och övriga myndigheter. Den kontroll och vägledning som behövs bör därför även i fortsättningen bygga på JOs verksamhet och på domstolarnas prövning av myndigheternas avslagsbeslut efter talan av enskild.

De tillämpningssvårigheter som trots allt föreligger bör enligt DALKs mening mötas med myndighetsanpassade anvisningar samt utbildning av och information till berörda tjänstemän. Kommittén återkommer senare i detta kapitel till utbildningsfrågan.

22.2 Besvär

Grundläggande regler om fullföljd av talan mot myndighets beslut i ärenden angående utbekommande av upptagning för ADB och annan allmän handling finns i 2 kap 15 § TF. Enligt detta stadgande får i princip varje beslut överklagas om det innebär att begäran att få ta del av handling avslås eller att handlingen lämnas ut med förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den. Rätt att föra talan tillkommer bara den som har begärt att få ta del av handlingen. Sådan talan skall alltid prövas skyndsamt. Vissa undantag i fullföljdsrätten föreligger. Talan får inte föras mot beslut av riksdagen eller regeringen. Av 11 kap 1 § RF följer vidare att högsta domstolens och regeringsrättens avgöranden inte kan överklagas.

Beträffande instansordningen ges i 2 kap 15 § TF inga andra föreskrifter än att talan mot beslut av statsråd skall föras hos regeringen och talan mot beslut av annan myndighet hos domstol. Dessutom finns vissa särskilda föreskrifter i fråga om rätten att föra talan mot beslut av myndighet som lyder under riksdagen.

I 40 b § i nu gällande sekretesslag finns kompletterande bestämmelser om instansordning m m. Dessa bestämmelser innebär att kammarrätt är andra instans med vissa närmare angivna undantag, som gäller beslut av allmän domstol, riksdagen, myndighet under riksdagen samt regeringen, statsråd, högsta domstolen och regeringsrätten. Det betyder att beslut av t ex arbetsdomstolen och försäkringsöverdomstolen faller under huvudregeln.

Kammarrätts beslut kan fullföljas till regeringsrätten. Prövningstillstånd behövs inte. Av 9 § exepditionskungörelsen framgår att ingen avgift utgår i mål eller ärende om utlämnande av allmän handling.

Bestämmelserna i 40 b § i nu gällande sekretesslag har utan ändring i sak förts över till 15 kap 7 § i den nya sekretesslagen.

Med hänsyn till de regler om besvär som finns i TF och sekretesslagen behöver den nya lag DALK föreslagit inte innehålla någon särskild bestämmelse om fullföljd. För tydlighetens skull bör dock finnas en hänvisning till fullföljdsreglerna i TF och sekretesslagen.

Talan mot myndighets beslut i fråga om avgift för utskrift av upptagning för ADB förs enligt 26 § expeditionskungörelsen hos riksskatteverket. Någon särskild regel om detta behövs inte i den nya lagen.

En särskild fråga är om sökanden har rätt att klaga även på myndighets beslut i övrigt som grundar sig på den nya lagen, t ex när det gäller service- och informationsreglerna i 10 §. Sökanden torde enligt allmänna rättsgrundsatser ha möjlighet att i sådana fall vända sig till närmast högre myndighet och i sista hand till regeringen. Någon särskild regel om detta har dock inte tagits in i den nya lagen.

22.3 Bestämmelser om ikraftträdande m m

Det är givetvis angeläget att den lag DALK förordar träder i kraft så snart som möjligt efter den nya sekretesslagen, som gäller från och med den 1 januari 1981 och till vilken det finns flera hänvisningar. En lämplig tidpunkt torde vara den 1 januari 1982.

Den nya lagen bör om möjligt vara utfärdad i god tid före ikraftträdandet. Myndigheterna får då tid på sig att ordna den dokumentation som föreskrivs i 6 och 7 §§ och att i övrigt anpassa verksamheten till lagens krav i den mån särskilda åtgärder behöver vidtas för detta. DALK räknar dock inte med några större sådana anpassningsbesvär eller kostnader. Dels innebär den nya lagen i betydande delar en kodifiering av regler som enligt praxis redan gäller, dels avser den delvis frågor som inte är av enbart rättslig natur utan som också rör den anda, i vilken reglerna om och kring handlingsoffentligheten bör tillämpas. Några särskilda övergångsbestämmelser med hänsyn till de ADB-system som nu används av myndigheterna behövs därför enligt DALKs mening inte.

22.4 Utbildning och information

Den fortgående datoriseringen i samhället ställer ökade krav på utbildning och information på datorområdet. DALK tog upp frågan i delbetänkandet Personregister—Datorer—Integritet (avsnitt 19.5) och framhöll vikten av att medborgarna får utbildning och information, inte bara rörande tekniken utan även rörande datoriseringens påverkan på samhället och på förhållandet mellan människor. Detta skulle inte minst vara ägnat att minska den s k dataoron.

Frågan om utbildning — närmast när det gäller tjänstemännen vid myndigheterna — har även tagits upp i flera andra utredningssammanhang — på senare tid bl a av sårbarhetskommittén (SÅRK) i betänkandet (SOU 1979:93) ADB och samhällets sårbarhet. SÅRK pekade på bristfällig utbildning och kunskap på datorområdet som en sårbarhetsfaktor och framhöll bl a att även de rena användarna, dvs de som skall utnyttja den information som ett ADB-system lämnar eller de som lämnar uppgifter till systemet, behöver utbildning. Värdet av ett tekniskt fulländat system minskar om inte användarna vet vilka möjligheter och begränsningar systemet har och hur det rent tekniskt skall utnyttjas.

Enligt DALKs mening är kunskaper av det slag SÅRK nämnt nödvändiga även från offentlighetssynpunkt. Som framhållits tidigare är en viktig punkt när det gäller myndigheternas upptagningar för ADB, att informationen skall vara tillgänglig för den enskilde i samma utsträckning som för myndigheten. Det är den information som myndigheten har tillgång till som är av betydelse för kontrollen av myndigheterna, för bedömningen av kritik mot myndigheterna och för att tillgodose behovet av underlag för samhällsdebatten, dvs för de skäl som bär upp handlingsoffentligheten. Detta ställer krav på kunskaper om offentlighets- och sekretessregleringen hos dem inom en myndighet som utformar ADB-systemen inklusive dess kringrutiner, så att dessa regler beaktas

redan vid systemkonstruktionen. Minst lika viktigt är dock självfallet att sådana kunskaper finns också hos de tjänstemän som har att pröva frågor om utlämnande av handlingar — inklusive uppgifter i upptagningar för ADB — så att de inte bara kan göra en riktig bedömning utan även upplysa allmänheten om dess rättigheter.

Allmänheten behöver dock upplysning inte bara om sina rättigheter utan även om de praktiska möjligheterna att utnyttja dessa rättigheter hos myndigheten. Sådana upplysningar kan gälla vilken typ av uppgifter som hanteras hos myndigheten, hur de används, vilka informationskällor som utnyttjas, möjligheterna att identifiera och avgränsa maskinellt lagrad information, vilka uppgifter som kan tillhandahållas och på vilket sätt och i vilken form det kan ske osv. Detta kräver att tjänstemännen har kunskaper om ADB-användningen hos myndigheten, så att de även kan lämna upplysningar av det slag som nämnts nu.

Också vid den remissbehandling som föregick den nya sekretesslagen påtalades att det kommer att föreligga stort behov av utbildning och information inför lagstiftningens ikraftträdande. Med anledning av detta framhöll föredragande departementschefen i propositionen att det givetvis måste utarbetas dels lämpligt material som kan användas som underlag för personalutbildning, dels information till allmänheten, främst företrädare för massmedierna. Enligt departementschefen skall detta behov beaktas under det fortsatta arbetet inom regeringskansliet. Sådant utbildningsunderlag och sådan information kommer enligt vad DALK erfarit även att omfatta de huvudprinciper — bl a om handlingsoffentligheten — som den nya sekretessregleringen är undantag från.

Departementschefen underströk också i propositionen att utbildningen av de offentliganställda inte får stanna vid insatser i samband med den nya sekretesslagens ikraftträdande. Enligt departementschefen bör det ankomma på myndigheter vilkas verksamhet rymmer mera nämnvärda sekretessproblem att periodiskt informera den berörda personalen. DALK vill i det sammanhanget framhålla att det också bör ankomma på de enskilda myndigheterna att fortlöpande ge personalen sådan information om handlingsoffentligheten och om myndighetens verksamhet och användning av ADB att den praktiska tillämpningen av offentlighetsprincipen underlättas.

Avslutningsvis vill DALK i detta sammanhang peka på ett uttalande i bilaga 8 av följande lydelse: Vill man hävda rättssäkerhet och offentlig insyn i förvaltningen så måste man ställa stora krav på de rättstillämpande myndigheternas kvalifikationer. Helt orimlig är därför tanken att offentlighets- och sekretessbestämmelser är något som skall tillämpas endast av tjänstemän i de lägre graderna och inte bör få störa myndigheterna som sådana, vilka tänks ägna sin tid åt uppgifter av större vikt och allvar. Om man finner det vara av ett fundamentalt samhällsvärde att upprätthålla offentlighetsprincipen med lagligen preciserade undantag och inte blott ett sken av en sådan princip, måste man med andra ord också vara beredd att offra den arbetsinsats som detta kräver.

23 Specialmotivering

23.1 Inledning

De åtgärder DALK föreslagit för att ADB inte skall urholka offentlighetsprincipen innebär en konkretisering av handlingsoffentligheten i praktiska tillämpningsregler för myndigheterna och för allmänheten i form av en ny lag som bygger på 2 kap TF. Syftet är att söka åstadkomma enklare, klarare och mera lättillgängliga bestämmelser om vad som i praktiken gäller om offentlighetsprincipen och den datorlagrade informationen hos myndigheterna. Därigenom kan den nya lagen ge en bättre vägledning i dessa betydelsefulla frågor — inte bara för myndigheterna utan också för den enskilde, massmedia, partier, intresseorganisationer, forskare och alla andra som har anledning att befatta sig närmare med frågorna.

Avsikten är också att den nya lagen skall spegla syftet med handlingsoffentligheten samt de krav som principen ställer på myndigheternas ADB-system och arbetsrutinerna kring dessa. Eftersom lagen bygger på 2 kap TF, som gäller alla slag av allmänna handlingar, är det dessutom möjligt att lagen kan ge viss vägledning även i fråga om handlingsoffentlighetens tillämpning på andra tekniska upptagningar än upptagningar för ADB och på handlingar av traditionellt slag.

Trots det angivna syftet ger den nya lagen inte uttömmande besked på alla punkter som är av betydelse för handlingsoffentlighetens tillämpning på upptagningar för ADB. Tvärtom ger den betydande utrymme för avvägningar i varje enskilt fall. Det finns framför allt två skäl till detta. Dels skiftar förhållandena myndigheterna emellan i sådan grad att det knappast är möjligt att i ett enda steg lägga fast detaljregler som ens till nöds passar för alla situationer. Dels — och kanske framför allt — kan längre gående preciseringar av grundlagens bestämmelser om den enskildes rättigheter och myndigheternas skyldigheter leda till en faktisk förändring av handlingsoffentlighetens innebörd enligt grundlagen, vilket inte får bli fallet. I avvaktan på erfarenheter av den föreslagna nya lagen bör man därför vara försiktig med preciseringar, vilkas konsekvenser i detta hänseende inte klart låter sig överblickas.

Den nya lag DALK föreslår avser i enlighet med det anförda enskilds rätt att ta del av upptagning för ADB och innehåller vissa allmänna bestämmelser samt därutöver regler om diarieföring (registrering), do-

kumentation, arkivering och gallring, rätten till anonymitet m m, service och information, tillhandahållande av uppgifter, avgifter samt besvär.

DALK vill här inledningsvis på nytt framhålla att en lagstiftning som tar sikte enbart på en viss teknik snabbt kan bli föråldrad. Detta gäller i särskild grad den nu föreslagna lagen, som avser upptagningar för ADB. För att i någon mån begränsa denna risk har DALK sökt undvika att i den föreslagna lagtexten använda tekniska uttryck, vilkas innebörd i dag kanske är något så när klara och entydiga men vilkas betydelse snabbt kan bli inaktuell. Av detta skäl förekommer t ex inte uttryck som dator, program, programmering, bildskärmsterminal och radskrivare i lagförslaget.

23.2 De enskilda bestämmelserna

1 §

Den inledande paragrafen innehåller en hänvisning till reglerna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap TF. Bestämmelsen anger vidare att lagen i fråga om upptagningar för ADB kompletterar TFs regler. Vid sidan av bestämmelserna i den nya lagen är myndigheterna och allmänheten alltså alltjämt hänvisade till 2 kap TF.

Lagen gäller uttryckligen endast upptagning för ADB men kan kanske ge viss vägledning också i andra fall. Vad som närmare avses med upptagning för ADB definieras inte i lagen. Det får alltså ankomma på myndigheterna att dra gränsen mellan sådan upptagning och allmänna handlingar av annat slag. Vägledning finns därvid i 2 kap 3 § 1 st TF. Enligt detta lagrum förstås med handling, förutom framställning i skrift eller bild, upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Typiska exempel på upptagningar för ADB är magnetband och skivminnen samt andra endast maskinellt läsbara lagringsmedier. Även hålkort och hålremsa kan i regel hänföras hit.

Det bör observeras att tillämpningsområdet för den nya lagen inte är begränsat till personregister enligt datalagen. Alla upptagningar för ADB som enligt 2 kap TF är att anse som allmänna handlingar, dvs som inkommit till, upprättats eller förvaras hos en myndighet berörs alltså av den nya lagen, oavsett vilka uppgifter som finns i upptagningarna.

2 §

Reglerna om allmänna handlingars offentlighet skall enligt 2 kap 3 och 5 §§ TF tillämpas av myndighet samt riksdagen, allmänt kyrkomöte och beslutande kommunal församling. Med myndighet förstås här i enlighet med RFs terminologi varje organ som ingår i den offentligrättsliga statliga och kommunala organisationen, inklusive regeringen och domstolarna. Också skogsvårdsstyrelser och allmänna försäkringskassor räknas som myndigheter. I 1 kap 8 § 2 st i den nya sekretesslagen nämns dessutom notarius publicus samt Aktiebolaget Svensk Bilprovning, såvitt angår den obligatoriska fordonsbesiktningen. Andra organ — offentligrättsliga eller privaträttsliga juridiska personer eller fristående

uppdragstagare — är däremot inte att betrakta som myndigheter, även om de har anförtrotts uppgifter som innefattar s k myndighetsutövning (se prop 1973:90 s 232 samt prop 1975/76:160 s 134).

2 § har utformats så att myndighetsbegreppet blir detsamma i den nya lagen som när det gäller reglerna om allmänna handlingars offentlighet i TF och bestämmelserna om sekretess i den nya sekretesslagen. Det betyder att lagen omfattar alla statliga och kommunala myndigheter, inklusive de särskilda organ som nämnts nyss.

3 §

En utgångspunkt för den av DALK föreslagna lagen är att ADB inte får utnyttjas så att allmänhetens rättigheter enligt offentlighetsprincipen äventyras. Tekniken får alltså inte bli bestämmande för den enskildes möjligheter att ta del av myndigheternas information. Denna paragraf innehåller därför en erinran om att myndigheterna vid användning av ADB särskilt måste beakta handlingsoffentligheten samt enskilds rätt att ta del av upptagning för ADB och att erhålla de upplysningar som behövs för att det skall vara praktiskt möjligt att utnyttja denna rätt.

Principen att tekniken inte får bli bestämmande för handlingsoffentlighetens innebörd har under förarbetena till ändringarna i 2 kap TF uttryckts på det sättet att allmänheten, med de undantag som betingas av sekretess, skall ha tillgång till upptagningar för ADB i samma utsträckning som myndigheten. Principen är av sådan vikt att den tagits in i denna paragraf.

4 §

För att handlingsoffentligheten praktiskt sett skall kunna fungera såsom är avsett i TF är det nödvändigt att myndigheterna håller sina upptagningar för ADB och andra allmänna handlingar registrerade eller i vart fall så ordnade att det utan svårighet kan konstateras vilka handlingar som har kommit in eller upprättats. Det är också av betydelse hur registreringen eller de andra åtgärderna utformas.

I 15 kap 1 och 2 §§ i den nya sekretesslagen finns vissa riktlinjer om diarieföring, som gäller alla slag av allmänna handlingar, alltså även upptagningar för ADB, vilket dock inte särskilt nämns. Av skäl som utvecklats i den allmänna motiveringen (14 kap) får man godta de generella regler som finns i den nya sekretesslagen också i fråga om upptagningar för ADB. Nu förevarande paragraf innehåller därför endast en hänvisning till sekretesslagens bestämmelser. Härigenom fäster man uppmärksamheten på att dessa bestämmelser inte bara gäller konventionella handlingar utan även upptagningar för ADB.

5 — 7 §§

Vid sidan av registreringen av de allmänna handlingar som finns hos myndigheterna är det av väsentlig betydelse för offentlighetsprincipens tillämpning i praktiken vilka allmänna handlingar myndigheterna upprättar, tar emot och bevarar.

Myndigheternas verksamhet måste i tillräcklig omfattning dokumenteras i skrift eller därmed jämförlig form som i praktiken tillåter den insyn handlingsoffentligheten är till för att värna. Inte minst när det

gäller myndigheternas ADB-system är detta en mycket betydelsefull faktor.

DALK har därför i de tre nu aktuella paragraferna tagit in regler om dokumentation i samband med användningen av ADB hos myndigheterna.

5 §

I 5 § har tagits in den dokumentationsregel — om bevarande i vissa fall av upptagning för ADB i läsbar form — som nu finns i 14 § datalagen. Bestämmelsen hör på ett mer naturligt sätt hemma i den nya lag DALK föreslagit än i datalagen. Den har sålunda bl a ett betydande värde från offentlighets- och arkivsynpunkter.

Regeln i 14 § datalagen överlåter åt varje myndighet att självständigt bestämma undantag från den däri stadgade dokumentationsskyldigheten. För detta krävs dock att särskilda skäl föreligger. Som ett sådant särskilt skäl räknas att upptagningen ändå finns lätt tillgänglig i oförändrad form, t ex via bildskärm. Enbart det förhållandet att upptagningens innehåll är enkelt, t ex anger endast att en viss upplysning saknas i ett register, får däremot normalt inte föranleda undantag från huvudregeln.

Myndigheternas hittillsvarande möjligheter att själva besluta om undantag från dokumentationsskyldigheten har föranlett kritik, både med hänsyn till offentlighets- och arkivvårdsintressen. Denna kritik bör enligt DALKs mening nu beaktas.

Bestämmelsen i 14 § datalagen har därför, samtidigt med att den förts över till den nya lagen, kompletterats med en föreskrift om att myndigheterna skall samråda med riksarkivet rörande principerna för undantag från huvudregeln.

6 och 7 §§

När det härefter gäller behovet av dokumentation om myndigheternas ADB-system har man i många sammanhang betonat vikten av att det finns överskådliga och lätt tillgängliga förteckningar o d, som ger allmänheten möjlighet att få veta vad slags ADB-material som finns hos myndigheterna. DALK delar uppfattningen att sådan dokumentation har ett betydande värde från offentlighetssynpunkt, dvs för att främja överblick över och orientering i det ADB-material över vilket myndigheterna förfogar.

Enligt DALKs mening krävs två slag av skriftlig information. Sålunda behövs en mer översiktlig förteckning över de ADB-system som är tillgängliga för myndigheten i dess verksamhet. En sådan förteckning bör finnas hos varje myndighet som använder ADB. Dessutom behövs en närmare beskrivning av systemen, som bör finnas hos den myndighet som ansvarar för driften och underhållet av ADB-verksamheten. Bestämmelser om detta har tagits in i 6 § respektive 7 §. Dessa förteckningar och beskrivningar skall hos myndigheterna hållas lätt tillgängliga för allmänheten.

Vad som i första hand behöver dokumenteras på nyss beskrivet sätt är system i drift. Det är i det sammanhanget viktigt att dokumentationen också utvisar till vilka system hos annan myndighet eller annat organ,

myndigheten har tillgång via terminalförbindelse eller annan direkt förbindelse, liksom till vilka system hos myndigheten annan myndighet har sådan tillgång. Även förekommande kopplingar mellan olika ADB-system bör alltså framgå.

I 6 § anges att förteckning över ADB-användningen skall finnas hos varje myndighet som utnyttjar ADB i sin verksamhet. Sådant förteckning skall innehålla uppgift om

1. ändamålet med användningen av ADB
2. benämning på förekommande register eller system
3. vilken person hos myndigheten som kan lämna allmänheten närmare upplysningar om användningen av ADB
4. vilken myndighet som är ansvarig för drift och underhåll av förekommande register eller system.

Ett exemplar av den nya lagen skall enligt 6 § finnas fogad till förteckning över ADB-användningen. För tydlighetens skull bör nämnas att sådan förteckning skall finnas även hos den myndighet som enligt den föreslagna regeln är skyldig att upprätta systembeskrivning.

I 7 § anges att systembeskrivning skall finnas hos den som är ansvarig för drift och underhåll av de ADB-system myndigheterna är skyldiga att förteckna. Exempel på myndigheter som i enlighet härmed har att upprätta systembeskrivning är trafiksäkerhetsverket såvitt gäller bil- och körkortsregistreringen hos länsstyrelserna, centralnämnden för fastighetsdata såvitt gäller fastighetsregister- och inskrivningsmyndigheternas ADB-verksamhet inom ramen för fastighetsdatasystemet samt riksförsäkringsverket såvitt gäller försäkringskassornas ADB-verksamhet.

Systembeskrivningen skall för varje register eller system, förutom de uppgifter som skall ingå i förteckningen, också innehålla uppgift om

1. tidpunkt då register eller system tagits i bruk
2. vilka typer av uppgifter som ingår i den automatiska databehandlingen, med redogörelse för varifrån och på vad sätt uppgifterna inhämtas
3. vilka typer av uppgifter som görs tillgängliga, med redogörelse för till vem och på vad sätt uppgifterna lämnas ut
4. vilka begrepp som används för att göra lagrade uppgifter tillgängliga (s k söknycklar)
5. reglerna för arkivering och gallring
6. vilka särskilda åtgärder som vidtagits för att tillgodose allmänhetens rätt att ta del av upptagning för ADB
7. tillämpliga sekretessbestämmelser.

Med hänsyn till de skiftande förhållanden som råder hos de statliga och kommunala myndigheterna har inte föreskrivits alltför detaljerade bestämmelser om dokumentationsskyldighetens omfattning. Den uppräkning som gjorts bör visserligen vara tillämplig på alla större ADB-system om ändamålet med regeln, ett tillgodoseende av offentlighetsprincipens krav på insyn, skall uppnås. Uppräkningen kan dock även med detta syfte ibland sannolikt vara alltför omfattande. 7 § ger därför visst utrymme för myndigheten själv att bestämma dokumentationens omfattning.

Ett viktigt mål med den nya regeln uppnås ändå; nämligen betoningen av att dokumentation av ADB-system inte bara är en intern myndighetsfråga och en teknisk fråga, utan även en fråga som i hög grad rör offentlighetsprincipen.

Bestämmelserna i 6 och 7 §§ är liksom övriga regler i lagen tillämpliga i fråga om all användning av ADB, alltså inte bara sådan som gäller personregister enligt datalagen. De föreskrivna förteckningarna och systembeskrivningarna får utformas enligt myndighetens eget gottfinnande med utgångspunkt från ändamålet med dessa och de riktlinjer i övrigt som finns i paragraferna. Såvitt gäller personregister kan de ansökningar och anmälningar som getts in till datainspektionen sannolikt användas som förebilder vid upprättandet av systembeskrivningar. Med tanke på syftet bör dock särskilt betonas vikten av att innehållet är så utformat att även den, som inte är datateknisk specialist eller närmare känner till de beskrivna ADB-systemen, har faktiska möjligheter att tillgodogöra sig informationen.

För att fylla sitt syfte måste den dokumentation DALK föreskrivit kunna hållas allmänt tillgänglig. Liksom beträffande registrering av allmän handling behövs därför möjlighet att av sekretesskäl utelämna några eller alla uppgifter om ett visst ADB-system. Även sådan undantagsmöjlighet har därför föreskrivits i den nya bestämmelsen.

8 §

De regler om arkivering och gallring som tillämpas när det gäller upptagningar för ADB hos myndigheterna har stor betydelse för handlingsoffentligheten. Vissa regler om detta har tagits in i förevarande paragraf. Paragrafen hänvisar inledningsvis till de grundläggande bestämmelserna om arkivering och gallring i allmänna arkivstadgan och i kommunallagen samt till de allmänna bestämmelserna om gallring i förordningen om utgallring av upptagning för ADB och i 6 § datalagen.

Gallrings- och arkiveringsfrågorna i ADB-sammanhang får inte ses som en i första hand teknisk och ekonomisk fråga. I stället är det upptagningarnas betydelse för handlingsoffentligheten, för förvaltningsverksamhetens bedrivande, för den enskilde medborgarens rättssäkerhet och för den framtida forskningen som, vid sidan av ändamålet med förekommande register och system, bör vara avgörande. Med hänsyn till vikten av detta och till den troligen ofta bristfälliga kunskapen hos myndigheterna om de principer, som bör vara avgörande för frågornas bedömning i ADB-sammanhang, har i paragrafens andra stycke tagits in bestämmelser om gallring. Av dessa framgår att myndigheterna vid bestämmandet av reglerna om gallring av upptagningar för ADB är skyldiga att särskilt ta hänsyn till det nyss anförda.

För att komma ifrån risken för att upptagningar för ADB betraktas som fristående enheter i stället för en av delarna i myndigheternas totala verksamhet och därmed som en av flera delar också i arkivsammanhang bör myndigheterna på ett tidigt stadium söka ta tillvara de arkivvårdande myndigheternas sakkunskap och erfarenheter. Myndigheterna bör därför redan vid planering och uppbyggnad eller ändring av större ADB-system särskilt överväga om samråd behövs med vederbörande

arkivmyndighet med hänsyn till offentlighetsprincipens krav samt arkivvårdssynpunkterna. Paragrafens tredje stycket innehåller en erinran om detta.

9 §

Den enskildes rätt till anonymitet kan föranleda konflikt med de säkerhetskrav som måste ställas på myndigheternas ADB-verksamhet. Frågan är enligt DALKs mening av sådan vikt att särskilda bestämmelser i ämnet tagits in i denna paragraf.

Regler som tar sikte på anonymitetsskyddet finns visserligen numera i allmänna verksstadgan. Med hänsyn till syftet med den nya lagen bör emellertid liknande regler också finnas i denna. Därmed betonas inte minst vikten av skyddet. Dessutom blir då uttryckliga bestämmelser i ämnet gällande även för de kommunala myndigheterna.

De nya bestämmelserna avser fall då någon begär att få ta del av allmän upptagning för ADB eller annan allmän handling som gäller användningen av ADB hos myndigheterna och har i övrigt utformats på liknande sätt som reglerna i allmänna verksstadgan. Sökanden får alltså inte — även om rätten till tillträde till myndighetens lokaler är begränsad — genom legitimation eller på annat sätt avkrävas sitt namn eller andra identifierande uppgifter eller syftet med sin begäran, utöver vad eventuell sekretessprövning kan kräva.

Hur konflikten mellan rätten till anonymitet och säkerhetskraven vid ADB bemästras i de enskilda fallen är en praktisk fråga. Den får lösas på olika sätt för olika myndigheter, beroende bl a på lokalernas utformning och frekvensen av besök samt inte minst på graden av säkerhetsrisk. I paragrafens andra stycke har dock tagits in en erinran om att säkerhetsåtgärder och andra skyddsåtgärder måste utformas under särskilt beaktande av den enskildes rätt till anonymitet.

10 §

Om rätten att ta del av allmän handling skall få avsett värde i praktiken måste den kombineras med någon form av skyldighet för myndigheterna att ge den som begär att få ta del av handlingar tillräcklig hjälp. Sådana bestämmelser har tagits in i denna paragraf. Vissa liknande regler finns redan nu i 2 kap 12 § TF och i 15 kap 4 § i den nya sekretesslagen, vartill inledningsvis hänvisas.

De bestämmelser om service och information som nu finns i servicecirkuläret, i allmänna verksstadgan och i den nya sekretesslagen gäller myndigheternas informationsskyldighet om innehållet i allmänna handlingar och om den egna verksamheten. Enligt DALKs mening behövs dock, särskilt när det gäller upptagning för ADB, regler med delvis annan innebörd.

Enskild som tar kontakt med en myndighet för att få del av allmän handling, framför allt i form av upptagning för ADB, är således ofta i behov av information och vägledning för att komma rätt och nå sitt mål. Det är då inte bara innehållet i allmänna offentliga handlingar som sökanden behöver få upplysning om. Sökanden behöver också upplysning om hur han eller hon rent praktiskt skall gå till väga för att få den

handling som efterfrågas i sina händer och om vilken tjänsteman han eller hon skall vända sig till. Sökanden behöver dessutom ofta upplysning om vilka diarier eller andra register han eller hon skall leta i och vad som i övrigt bör iakttas för att på enklaste sätt finna fram till handlingen. En bestämmelse om sådan upplysningsplikt för myndigheterna har tagits in i andra stycket.

11 — 17 §§

Dessa paragrafer innehåller närmare bestämmelser om tillhandahållande av upptagning för ADB så långt närmare bestämmelser bedömts vara möjliga att utforma utan risk för ändringar i den grundlagsmässiga innebörden av handlingsoffentligheten enligt TF. Bestämmelserna behandlar i vilka former tillhandahållande skall ske (11 samt 14 och 15 §§), vad som — utöver sekretessreglerna — skall anses utgöra hinder mot tillhandahållande (12 och 13 §§), vad som gäller om myndigheternas skyldighet att utföra bearbetningar m m (16 §) samt inom vilken tid uppgifter i upptagningar för ADB ävensom andra uppgifter och upplysningar skall tillhandahållas (17 §).

11 §

Enligt huvudregeln i 2 kap TF har den enskilde rätt att på stället, dvs hos myndigheten, utan avgift ta del av allmän handling, inklusive upptagning för ADB, i sådan form att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt förstås.

När det gäller upptagning för ADB är det med nuvarande teknik tillhandahållande i visuellt läsbar form som är av störst intresse. Här är i sin tur två former särskilt aktuella, utskrift av upptagningen eller tillhandahållande genom terminal. Kan begärda uppgifter inom samma tid tillhandahållas i båda formerna får TF anses innebära att myndigheten själv kan välja endera av dem. Vidare innebär TF att myndigheten överhuvudtaget inte behöver tillhandahålla begärda uppgifter från en upptagning för ADB om uppgifterna redan finns i form av utskrift.

Innebörden av TF i nu angiven del är av stor praktisk betydelse, både för allmänhetens rättigheter och för myndigheternas skyldigheter. Denna paragraf innehåller därför kompletterande bestämmelser om tillhandahållande av upptagning för ADB på stället med den innebörd som sagts nyss.

12 och 13 §§

Enligt 2 kap 12 § TF är en myndighet inte skyldig att tillhandahålla upptagning för ADB på stället om betydande hinder möter eller om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan ta del av upptagningen hos närbelägen myndighet.

För den praktiska tillämpningen är det av värde att närmare precisera innebörden av betydande hinder och närbelägen myndighet. I 12 och 13 §§ har därför med ledning av gällande praxis tagits in vissa sådana preciseringar. De innebär att betydande hinder i lagen anges vara andra mycket brådskande tjänsteåligganden för myndigheten, att upptagningen för tillfället inte kan avvaras på grund av viktigt tjänstebruk, att

myndigheten saknar tillgång till egen teknisk utrustning, eller annan därmed jämförlig omständighet (12 §). Enligt 13 § får vidare hänvisning till annan myndighet bara ske om den andra myndigheten finns på samma eller angränsande ort. En förutsättning för hänvisningsrätten är vidare att upptagningen hos den andra myndigheten finns i läsbar form eller att det hos denna är uppenbart enklare att överföra upptagningen till sådan form.

Bestämmelserna i 12 och 13 §§ i den nya lagen är allmänt hållna även om de med ledning av praxis syftar till att närmare precisera vad som bör förstås med betydande hinder och närbelägen myndighet. Försök till ytterligare preciseringar skulle emellertid innebära risk för faktiska inskränkningar i de rättigheter för den enskilde som 2 kap TF innebär och är därför inte lämpliga.

Det får alltså även i fortsättningen i betydande grad överlåtas åt myndigheterna att från fall till fall avgöra också hur de nu föreslagna reglerna bör tillämpas. Det är dock värt att betona att endast verkligt bärande sakskäl får åberopas som betydande hinder och därmed som motiv för undantag från huvudregeln om tillhandahållande av upptagning för ADB på stället.

Det ligger i sakens natur att omständighet som innebär betydande hinder ofta kan vara av tillfällig art och således inte får åberopas sedan hindret upphört. Någon särskild lagbestämmelse om detta behövs därför inte.

14 §

En särskild fråga vid tillhandahållande av upptagning för ADB på stället gäller enskilds rätt att själv använda terminal hos myndigheten, särskilt bildskärmsterminal. Här innebär gällande rättspraxis att den enskilde inte enligt TF har någon sådan rätt.

Som närmare framgår av den allmänna motiveringen (19 kap) anser emellertid DALK att en sådan rätt nu bör införas i begränsad utsträckning. I denna paragrafs första stycke har därför föreskrivits att enskild, om han begär det, har rätt att själv använda terminal för sökning av uppgifter i den ordning ADB-systemet medger. Detsamma gäller andra med terminal jämförliga tekniska hjälpmedel som kan komma att utvecklas. Den föreslagna rättigheten gäller oavsett om myndigheten i och för sig kan tillhandahålla uppgifterna på annat sätt som tillgodoser offentlighetsprincipen. Reglerna om service och information (10 §) innebär att myndigheten då också skall ge de anvisningar av praktisk art som behövs.

Det har dock varit nödvändigt att göra ganska betydande inskränkningar i den enskildes rätt att själv använda terminal. Först och främst gäller denna rätt sålunda inte om hinder möter enligt sekretesslagen, dvs om det finns risk för att den enskilde kan få del av uppgifter som inte får lämnas ut utan särskild prövning. Vidare måste undantag också göras om risk finns för förvanskning eller förstöring av uppgifter. Dessutom måste undantag göras för den situationen att myndighetens arbete väsentligt skulle komma att störas. Förutom riskerna för förvanskning, förstöring eller obehörig åtkomst kan alltså myndigheterna, vid en be-

gäran av enskild att själv få använda terminal, också ta hänsyn till arbetets behöriga gång. En särskild bestämmelse med nu angiven innebörd har tagits in i andra stycket.

15 §

När det gäller den andra huvudformen av tillhandahållande av upptagning för ADB — vid sidan av tillhandahållande på stället — är myndigheternas skyldighet enligt TF uttryckligen begränsad till utlämnande i form av utskrift. Denna begränsning är framför allt betingad av risken för att utlämnande av kopia av datamedium kan leda till integritetsintrång. Om sådan risk i ett enskilt fall kan uteslutas — frågan har t ex prövats av datainspektionen, som gett sitt tillstånd — hindrar dock grundlagsregeln inte att kopia av datamedium lämnas ut såsom serviceåtgärd. Regeln begränsar alltså myndigheternas skyldigheter men inte dessas möjligheter att tillmötesgå en sådan begäran. I många fall kan det också vara mest praktiskt att utlämnande sker på maskinellt läsbart medium. I denna paragrafs första stycke har därför tagits in en förtydligande bestämmelse med nu angiven innebörd.

Enligt gällande rättspraxis bestämmer myndigheten själv utskriftens form. Om möjlighet finns att göra utskriften på flera olika sätt, t ex i olika sorteringsordningar, på olika material eller i form av olika uppställningar, innebär 2 kap TF inte mer än att myndigheten måste tillhandahålla utskriften enligt någon av de möjligheter som finns. Om utskriften lika väl kan göras på annat sätt behöver myndigheter således inte tillhandahålla den i form av t ex adressetiketter. Detta betyder också att myndigheten, om begärda uppgifter kan tas fram med flera olika program, har rätt att själv välja vilket av programmen som skall användas.

Huvudregeln om att myndigheten bestämmer i vilken form utskrift av upptagning för ADB skall lämnas ut har tagits in i andra stycket. Det finns dock inte heller i detta avseende något som hindrar att myndigheterna av serviceskäl tillmötesgår en begäran om utskrift i särskild form.

DALK har i en särskild promemoria i början av detta år föreslagit att myndighet, som får en framställning om utlämnande av uppgifter som tillhandahålls av SPAR, skall hänvisa sökanden till detta register. En förutsättning för sådan hänvisningsskyldighet är dock att den inte strider mot TFs regler. Hänvisningsskyldigheten omfattar därför sådana former av utlämnande, t ex datamedium eller adressetiketter, som myndighet enligt vad nyss sagts inte är *skyldig* att tillgodose. I dessa fall skall alltså enligt DALKs förslag berörd service tillhandahållas genom SPAR. Med hänsyn till detta har i tredje stycket tagits in en erinran om de särskilda regler som blir gällande i fråga om SPAR om DALKs förslag till författningsreglering av SPAR godtas.

16 §

När det gäller myndighets skyldighet att utföra programmeringsarbete är huvudprincipen nu att allmänheten skall ha tillgång till upptagningar för ADB i samma utsträckning som myndigheten. En erinran om detta har tagits in i 3 §.

Detta betyder att myndighet, på begäran av enskild som vill ta del av

upptagning för ADB, är skyldig att använda de program som är tillgängliga för myndigheten. Om begärda uppgifter kan tas fram med flera olika program har dock myndigheten rätt att själv välja vilket av programmen som skall användas. Myndighet är dessutom skyldig att anpassa tillgängliga program på sådant sätt att den enskildes önskemål tillgodoses, under förutsättning att detta kan ske genom en enkel arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader eller andra komplikationer. Det saknar därvid betydelse om sådana anpassningsåtgärder är att anse som programmering eller inte. En bestämmelse med nu angiven innebörd har tagits in i denna paragraf.

Av 2 kap TF anses framgå att myndighet, om den enskilde själv ställer användbart program till förfogande, är skyldig att utföra bearbetning med programmet. Förutsättningen är dock även i detta fall att myndighetens arbetsinsats blir enkel och att den inte medför nämnvärda kostnader eller andra komplikationer. Dessa inskränkningar torde i vart fall än så länge betyda att det praktiska värdet av den enskildes rättigheter på denna punkt kan antas vara litet. Någon särskild bestämmelse om den nu diskuterade frågan har inte föreslagits. Om denna situation undantagsvis skulle uppkomma täcks den emellertid av bestämmelsen i förevarande paragraf.

17 §

Upptagning för ADB skall på stället, dvs hos myndigheten, enligt 2 kap TF tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Här finns alltså ett uttryckligt krav på skyndsamhet. Den enskilde har dessutom rätt att mot fastställd avgift få utskrift av upptagning för ADB. I denna del finns däremot i TF inte något uttalat krav på snabbast möjliga expediering. Det är emellertid i båda fallen lika viktigt att största möjliga skyndsamhet iakttas från myndighetens sida. Denna paragraf innehåller därför en bestämmelse om skyndsamhet, som uttryckligen gäller både tillhandahållande på stället och tillhandahållande av utskrift. Huvudregeln är därvid att båda formerna av tillhandahållande skall ske genast. Behovet av skyndsamhet gör sig emellertid inte bara gällande i fråga om uppgift ur upptagning för ADB. Även i fråga om andra uppgifter eller upplysningar som myndighet enligt bestämmelserna i 10 — 16 §§ skall lämna är tidsfaktorn av stor betydelse. Också sådana uppgifter och upplysningar skall därför enligt huvudregeln tillhandahållas genast.

Från denna huvudregel måste dock undantag tillåtas om utlämnandefrågan är av sådan art att myndigheten behöver viss tid för att göra en rättslig bedömning eller vissa efterforskningar. Undantag från huvudregeln måste också tillåtas om det är påkallat av hänsyn till arbetets behöriga gång. I de nu nämnda fallen krävs dock att tillhandahållandet sker så snart det är möjligt.

Uttrycket arbetets behöriga gång, som också används i servicecirkuläret och i den nya sekretesslagen, får anses allmänt vedertaget och har därför använts även här. Myndighets skyldighet att tillhandahålla upptagning för ADB och att lämna upplysning och vägledning måste alltså ske i den ordning som är förenlig med övriga lika viktiga tjänsteåligganden. Detta får dock inte misstolkas så att utlämnande eller upplysning

obehörigen fördröjs. Det skall alltid föreligga verkligt vägande sakskäl för att företräde åt ett annat tjänsteåliggande skall vara godtagbart.

18 §

Enligt 2 kap TF skall fastställd avgift tas ut för utskrift av upptagning för ADB, som inte enbart tillhandahålls på stället. Vissa sådana avgiftsbestämmelser finns i expeditionskungörelsen. I övrigt fastställs avgiften från fall till fall av den berörda myndigheten. Det är för tillämpningen av offentlighetsprincipen av betydelse att man vid bestämmandet av avgiftens storlek väger det ekonomiska intresset mot offentlighetsprincipen och vikten av insyn i myndigheternas verksamhet. Det finns risk för att avgifterna i annat fall kan bli ett hinder mot den praktiska tillämpningen av offentlighetsprincipen. Avgifterna får alltså inte bli så höga att allmänheten av kostnadsskäl hindras från den insyn som är ändamålet med principen. I denna paragraf har därför tagits in *dels* en hänvisning till de grundläggande bestämmelserna om avgift för utskrift av upptagning för ADB i expeditionskungörelsen, *dels* en föreskrift om att hänsyn skall tas till offentlighetsprincipen vid avgiftens bestämmande i fall, då beloppen i den särskilda avgiftslistan inte är tillämpliga.

19 §

Lagen bör innehålla hänvisning till de bestämmelser om talan mot beslut rörande utbekommande av upptagning för ADB som finns i TF och i den nya sekretesslagen. En sådan hänvisning har tagits in i denna paragraf.

Bestämmelser om ikraftträdande m m

Den nya lagen innebär i betydande delar en kodifiering av regler som enligt praxis redan gäller. Därutöver avser den delvis frågor som inte är av enbart rättslig natur utan som också rör den anda, i vilken reglerna om och kring handlingsoffentligheten bör tillämpas. DALK räknar därför inte med några större svårigheter när det gäller att anpassa redan befintlig och ny ADB-verksamhet till lagens krav. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs därför inte. Lagen skall alltså med omedelbar verkan gälla såväl nuvarande som kommande ADB-verksamhet.

Dalk föreslår att den nya lagen träder i kraft den 1 januari 1982.

Med hänsyn till innehållet i 5 § i den föreslagna nya lagen bör 14 § datalagen upphöra att gälla samma datum.

IV Aktiv informationsförmedling

24 Behov och krav

DALK har i avdelning 3 i detta delbetänkande redovisat vilka åtgärder som enligt kommitténs mening behövs för att användningen av ADB hos de statliga och kommunala myndigheterna inte skall få negativa effekter för handlingsoffentligheten.

En andra huvuduppgift för DALK i detta sammanhang är enligt direktiven i dess ursprungliga lydelse att pröva möjligheterna att ta ADB-teknikens resurser i anspråk för att om möjligt öka tillgängligheten hos den information som finns samlad hos samhällsorganen. I första hand bör DALK enligt direktiven kartlägga vilka medel som här står till buds. En sådan aktiv informationsförmedling skulle enligt direktiven få sitt främsta värde för partier, intresseorganisationer och andra sammanslutningar, för massmedierna samt för samhällsdebatt och forskning men därmed också tjäna allmänhetens intresse.

Även enligt DALKs mening är det givetvis en tilltalande tanke att söka utnyttja ADB-tekniken för en mer aktiv informationsförmedling från de statliga och kommunala myndigheternas sida än det i princip passiva tillhandahållande av begärda handlingar, som är innebörden av handlingsoffentligheten i traditionell bemärkelse. Samtidigt står det dock, såsom påpekats i direktiven, klart att detta är förenat med åtskilliga svårigheter och komplikationer. I direktiven nämns kravet på arbetsro för myndigheterna, kostnadsfrågorna och skyddet för den individanknutna personinformationen. Även behovet av begränsningar för att hindra utnyttjande för rent kommersiella syften nämns i direktiven.

Det finns dock fler komplikationer än de nu nämnda, som man måste ta itu med först. Den besvärligaste är kanske svårigheten att kartlägga och precisera behovet av en aktiv informationsförmedling. Vilka uppgifter hos myndigheterna är det som partier och massmedia med flera behöver ökad tillgång till och hur bör tillgången till sådana uppgifter ordnas? Att hitta svaren på dessa frågor är inte någon enkel sak, bl a av det skälet att frågorna ännu är så pass nya att det är svårt att i dagsläget få fram konkreta besked.

DALKs direktiv synes närmast utgå från att det är självklart att det behövs en ökad tillgänglighet till den information som finns lagrad hos samhällsorganen med hjälp av ADB. För egen del vill dock DALK peka på att informationen i de statliga ADB-systemen, i vart fall än så länge, ofta är hårt strukturerad och anpassad till myndigheternas arbetsuppgifter, varför det är tänkbart att informationen till stora delar är ganska

ointressant för andra, om den inte kombineras med uppgifter som finns i olika handlingar av traditionellt slag. De diskussioner som DALK, låt vara i liten skala, fört med olika tänkbara intressenter på området, har sålunda knappast gett intryck av att det i dagens läge finns något akut behov av en mer aktiv informationsförmedling från myndigheternas sida med hjälp av ADB-tekniken.

Dessutom växlar behovet av information från tid till annan, t ex beroende på den allmänna debatten. Behovet är ofta också lokalt förankrat. Det gäller kanske inte minst information om planeringen av olika frågor inom kommunen eller länet. Vad som då behövs är inte i första hand styrd information utan möjligheter för den intresserade att på egen hand ta del av uppgifter på samma sätt som dessa finns tillgängliga för myndigheterna själva.

Också i debatten har man i allmänna termer strukit under vikten av en förbättrad tillgång till myndigheternas information genom ADB. Som ett exempel har nämnts s k hemterminaler och terminaler på folkbiblioteken, som skulle kunna utnyttjas av allmänheten för att ta del av myndigheternas ADB-lagrade uppgifter. Som ett annat exempel har nämnts terminaler på tidningsredaktionerna, som skulle kunna medge omedelbar tillgång till all offentlig information hos myndigheterna.

Detta kan i och för sig vid första påseende låta som slående exempel på hur ADB-tekniken positivt kan utnyttjas för att vidga informationsutbudet. Samtidigt måste man dock komma ihåg att det än så länge bara är en mindre del av den offentliga informationen som lagras med hjälp av ADB-teknik och att uppgifterna, som nämndes nyss, sannolikt i regel har ett begränsat intresse för andra än myndigheterna själva och dem, som direkt berörs av registreringen, dvs i fråga om personregister de registrerade. Terminaler i hemmen, på folkbiblioteken och på tidningsredaktionerna är därför närmast exempel på vad som skulle kunna vara tekniskt möjligt att åstadkomma. Man har däremot inte diskuterat om den information, som nu finns lagrad med hjälp av ADB hos myndigheterna och som i och för sig kan göras tillgänglig genom dessa nya ADB-tekniska möjligheter, i praktiken tillgodoser ett faktiskt behov för att främja samhällsdebatt och forskning och därmed tjäna allmänhetens intresse.

Innan man närmare överväger konkreta åtgärder måste man alltså börja med en behovsanalys och en kravspecifikation. Därvid måste sannolikt alla berörda parter, t ex företrädare för massmedia, forskningen, partier och intresseorganisationer samt för myndigheterna och kommunerna, samverka. Först sedan detta skett finns underlag för en bedömning om och i så fall hur ADB-tekniken bör utnyttjas för en mer aktiv informationsförmedling. I annat fall riskerar man att tekniken får styra behoven i stället för tvärtom.

Också enligt DALKs mening är det ett demokratiskt intresse att allmänhetens tillgång till information ständigt förbättras. Detta gäller dock kanske inte bara allmänheten i betydelsen partier, organisationer och massmedia, som med ledning av tillgänglig information ofta förser medborgarna med åsikter och synpunkter, formade av vissa bestämda syften. Även för den enskilde medborgaren som sådan bör en förbättrad

tillgång till information enligt de riktlinjer som antyds i DALKs direktiv ha ett värde. En sådan informationstillgång skulle sålunda bl a sannolikt underlätta för den som på egen hand vill bilda sig en uppfattning om olika förhållanden.

DALK har dock inte ansett det lämpligt eller möjligt att inom ramen för kommitténs nuvarande direktiv och sammansättning göra den behovsanalys och kravspecifikation som inledningsvis behövs. Kommittén saknar alltså underlag för en närmare bedömning av om och i så fall hur ADB bör utnyttjas för en mer aktiv informationsförmedling från det allmännas sida. Denna avslutande avdelning av betänkandet innehåller därför inte några konkreta förslag till hur en sådan informationsförmedling skall ordnas. DALK har valt att i stället endast peka på några olika frågor i sammanhanget, som kan antas ha betydelse för den fortsatta diskussionen i ämnet. Avsikten är att därigenom bidra med synpunkter på hur detta bör hanteras i fortsättningen.

25 Avgränsning mot handlingsoffentligheten

Handlingsoffentligheten innebär i princip fri tillgång till allmänna handlingar. Allmänhetens rätt till insyn i myndigheternas verksamhet har av tradition ansetts ha ett mycket stort värde och vara en av hörnpelarna i det svenska samhällsskicket.

Det står dock klart att man i och för sig kan rikta invändningar mot den svenska handlingsoffentligheten. Den kan t ex medföra risk för otillbörligt intrång i medborgarnas personliga integritet, även om datalagen här numera innebär ett visst skydd såvitt gäller ADB-lagrad information hos myndigheterna. Den kan stå i strid med säkerhets- och sårbarhetsintressen. Allmänhetens fria insyn gäller sålunda även t ex ADB-systemens utformning hos myndigheterna eller insyn i deras tekniska hjälpmedel överhuvudtaget. Det är uppenbart att detta ibland inte är särskilt väl förenligt med intresset att skydda verksamheten mot olika former av störningar eller avbrott.

Handlingsoffentligheten kan också medföra att myndigheternas ordinarie arbetsuppgifter blir lidande och förorsaka myndigheterna både besvär och kostnader. Det kan t ex ibland krävas en ganska omfattande prövning huruvida begärda uppgifter är föremål för sekretess eller inte eller huruvida de är att anse som inkomna till eller upprättade hos myndigheten, vilket är en förutsättning för att handlingsoffentligheten överhuvudtaget skall vara tillämplig. Det kan medföra extra kostnader att t ex på stället tillhandahålla begärda uppgifter på en bildskärmsterminal eller att skaffa fram begärda uppgifter som kanske har arkiverats.

En på senare tid vanlig invändning mot handlingsoffentligheten är att den främjar kommersiella intressen, dvs att företagen direkt eller indirekt tjänar pengar på att uppgifter, som samlats in för myndigheternas verksamhet, också är tillgängliga för andra ändamål, varav direktadresserad reklam är det mest uppmärksammade. Det finns dock många fler exempel på hur denna tillgänglighet utnyttjas för fristående syften, t ex radions och televisionens samt pressens verksamhet som ofta bygger på uppgifter, vilka mer eller mindre uttryckligt med handlingsoffentligheten som grund är tillgängliga för massmedierna.

Det positiva värdet av handlingsoffentligheten har dock hittills gott och väl ansetts väga upp de negativa effekter man sålunda i och för sig kan peka på. DALK anser att samma bedömning bör gälla också i fortsättningen.

På senare år har emellertid andra uppfattningar börjat träda fram. Enligt en uppfattning bör sålunda hänsynen till medborgarnas person-

liga integritet medföra att man nu inskränker den fria tillgången till allmänna handlingar, enligt en annan bör det s k kommersiella utnyttjandet av handlingsoffentligheten nu leda till samma resultat. Man kan troligen förvänta sig att kostnadshänsyn samt säkerhets- och sårbarhetsaspekter inom kort blir nya motiv för liknande synpunkter.

Enligt DALKs mening bör man, om skälen till de nämnda invändningarna anses böra föranleda åtgärder, inte godta några inskränkningar i handlingsoffentligheten. I stället bör man i så fall, vid sidan av t ex datalagen, kreditupplysningslagen och marknadsföringslagen, ytterligare reglera användningen av de uppgifter, som handlingsoffentligheten även i fortsättningen bör ge allmänheten i princip fri tillgång till.

Om man med hjälp av ADB-tekniken vidgar tillgången till informationen hos myndigheterna är det dock högst sannolikt att de invändningar som gäller integritet, säkerhet och sårbarhet, myndigheternas arbetsro, kostnaderna och kommersiell verksamhet, kommer att öka. Då måste man, såsom också anges i DALKs direktiv, ta särskild hänsyn till dessa invändningar. Om man därvid ser en mer aktiv informationsförmedling som ett nytt led i handlingsoffentligheten finns emellertid risk för att effekten inte blir den eftersträvade utan den motsatta — en ytterligare vidgad tillgång till de allmänna handlingarna måste samtidigt kombineras med sådana villkor, betingade av motstående intressen, att man i praktiken får en inskränkning i den nuvarande handlingsoffentligheten. De inskränkande effekter som ligger närmast till hands är en ändamålsprövning från myndigheternas sida och därmed ett minskat anonymitetsskydd samt en styrning av informationsutbudet.

DALK är dock i dagens läge inte beredd att acceptera ett sådant pris för ett vidgat informationsutbud. Enligt kommitténs mening bör man därför skilja på den rätt att ta del av allmänna handlingar som följer av handlingsoffentligheten och den tillgång till uppgifter som kan bli en följd av en mer aktiv informationsförmedling. Om det sker behöver man inte diskutera inskränkningar i den gängse handlingsoffentligheten medan man får möjlighet att kombinera en mer aktiv informationsförmedling med de olika villkor, som sannolikt visar sig nödvändiga.

Det nu anförda innebär också att en vidgad tillgång till informationen hos de allmänna organen bör ha ett annat syfte än handlingsoffentligheten, vars ändamål av hävd är att främja insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet. I det förra fallet skulle det däremot enligt DALKs synsätt mer bli fråga om att tillgodose massmedias, partiernas, organisationernas och forskarnas behov av uppgifter för planeringen av den egna verksamheten och för utförandet av den.

DALKs direktiv synes ge uttryck för en liknande uppfattning. Enligt direktiven kräver nämligen en vidgad reell offentlighet kring ADB-informationen insatser och avvägningar på lång sikt och man bör därför inte låsa fast de nya åtgärderna i stela rättsliga former. En del av åtgärderna är enligt direktiven för övrigt av det slaget att de överhuvudtaget inte lämpar sig för lagstiftning. DALK, som delar denna uppfattning, förordar att frågan om det behövs ett mer aktivt utbud av ADB-informationen hos myndigheterna och hur detta i så fall skall ordnas behandlas som en från handlingsoffentligheten fristående fråga.

26 Medel som står till buds

26.1 Inledning

Om man vill söka bedöma vilka medel som står till buds för att åstadkomma en mer aktiv informationsförmedling från det allmännas sida med hjälp av ADB-tekniken, är det kanske framför allt två frågor som är av intresse. Den ena är hur myndigheternas ADB-system i dag och på litet längre sikt ser ut när det gäller informationsinnehållet och den tekniska utformningen, den andra vilka metoder som finns och kommer att finnas för att göra informationen tillgänglig för utomstående. Utan en närmare behovsanalys och kravspecifikation till hjälp för bedömningen är det visserligen inte möjligt att avgöra vilken information och vilka tekniska hjälpmedel som är av särskilt intresse. Det kan ändå vara av värde med en översiktlig diskussion om läget mera generellt sett.

26.2 Användningen av ADB inom den offentliga förvaltningen

En närmare beskrivning av den statliga och, i någon mån, den kommunala ADB-verksamheten finns i bilaga 9. Denna verksamhet kan i dagsläget i stor utsträckning betecknas som person- och objektorienterad. ADB används i huvudsak för att underlätta myndigheternas åtgärder i deras kontakter med medborgarna vare sig det gäller att t ex administrera skatteuppbörden eller att förmedla bostadsbidrag eller andra sociala förmåner.

Verksamheten kännetecknas inom den statliga sektorn också av centraliserad datordrift och hård strukturering av den ADB-lagrade informationen, som ofta finns i mycket stora register. Det betyder att uppgifterna är direkt anpassade till den egna, myndighetsspecifika, verksamheten och därmed kanske inte bara svårbegripliga för utomstående utan också mindre tjänliga för andra ändamål än dem, för vilka uppgifterna ursprungligen hämtats in. Det betyder i sin tur att möjligheterna att bearbeta de lagrade uppgifterna utformats med hänsyn till den egna verksamheten. Att i efterhand tillgodose krav på nya bearbetningsmöjligheter i form av t ex sökningar, sorteringar och urval av uppgifter, som systemen inte från början anpassats till, är därför i regel både dyrt och

tidskrävande — om det överhuvudtaget är möjligt. Flexibiliteten är med andra ord begränsad. Dessutom innehåller ADB-systemen än så länge en mindre del av myndigheternas totala information. Systemen ger alltså i regel långt ifrån någon fullständig bild av den totala tillgången till information hos dessa.

Det är mot den nu nämnda bakgrunden ganska troligt att myndigheternas nuvarande ADB-system inte lämpar sig särskilt väl som grund för en mer aktiv informationsförmedling; så långt man kan göra denna bedömning utan en närmare behovsanalys och kravspecifikation.

Ett undantag utgör dock de ADB-system för dokumentsökning, dvs för lagring och sökning av information om och innehållet i dokument och handlingar, som numera blir allt vanligare. Ett exempel på detta är det ADB-system för författningar och rättsfall, som utvecklats inom ramen för rättsväsendets informationssystem, det s k Rättsdata (tidigare LAGRI). Även i den mån sådana system finns torde de dock i regel i dagens läge kräva ganska ingående särskilda kunskaper, både om hur systemen hanteras och om de problemområden som informationen hänför sig till.

När det gäller den framtida ADB-verksamheten torde det vara en allmän uppfattning att de nuvarande statliga ADB-systemen kommer att förändras endast i långsam takt. Orsaker till detta är bl a de mycket höga investeringskostnaderna och komplexiteten i de nuvarande systemen, som försvårar förändringar. I diskussionerna hävdas dock allt tydligare att man av olika skäl bör sträva efter att sprida datordriften, att nya ADB-system bör göras mindre komplexa och att registerinnehållet bör begränsas jämfört med nuläget. Samtidigt talar man å andra sidan mycket om möjligheterna att koppla ihop olika ADB-system med hjälp av datanät och kommunikationsdatorer.

Antalet terminalbaserade ADB-system förväntas öka, liksom systemen för dokumentsökning. Ett växande område för ADB är kontorsarbetet, såsom utskrift, diarieföring och arkivering. Även användningen av s k skrivautomater antas komma att öka starkt. Till de nya tillämpningarna hör givetvis också s k data-TV eller teledata samt text-TV och telefaksimil, som för närvarande utreds av informationsteknologiutredningen.

Trots de nämnda utvecklingstendenserna är det inte troligt att man under de närmaste åren kan räkna med mer generella och flexibla ADB-system inom förvaltningen än hittills. Systemen kommer sannolikt även i fortsättningen att vara anpassade till myndigheternas egna behov och knappast tillåta att andra krav får påverka utformningen i nämnvärd grad. Självfallet måste detta gälla inom ramen för den lagstiftning som berör ADB-verksamheten. Hit hör t ex datalagen och den lag om enskilds rätt att ta del av upptagning för ADB som DALK förordat, om kommitténs förslag i den delen godtas.

Om man vill utnyttja ADB-tekniken för en mer aktiv informationsförmedling är det därför sannolikt att detta bör ske vid sidan av myndigheternas egen ADB-verksamhet och utan att denna påverkas i högre grad. Också andra skäl än den även i fortsättningen begränsade flexibiliteten hos ADB-systemen talar för en sådan lösning. Man slipper sålun-

da problem med konkurrens och prioriteringar samt kostnadsfördelningar mellan den egentliga ADB-verksamheten hos myndigheterna och annan ADB-verksamhet, som ligger vid sidan av de primära myndighetsuppgifterna. Ett annat skäl är att det inte bör ligga på myndigheterna själva att, var och en inom sitt område, bestämma behovet av ett vidgat informationsutbud och hur behovet skall tillgodoses. Dessa bedömningar bör i stället göras i annan ordning, som tillåter att informationsbehovet och inte myndighetspecifika intressen får vara utgångspunkten.

Man måste därvid också ta hänsyn till att detta behov sannolikt åtminstone till en del kommer att ställa krav på sambearbetning och sammanställning av uppgifter från olika ADB-system. Därefter kan det vara dags att se efter vilka krav som bör ställas på myndigheterna själva. Förmodligen kan man därvid inte gå särskilt långt utan att kostnaderna och kravet på prioritet för det egentliga myndighetsarbetet lägger hinder i vägen. Det är möjligt att man får stanna vid att låta myndigheterna leverera den information som visar sig behövlig i form av s k rådata, för ytterligare bearbetning och spridning i särskild ordning.

26.3 ADB-tekniska metoder

En mer aktiv informationsförmedling har antagits böra bygga på ADB-teknik. Flera olika former för detta är tänkbara. En tanke som förts fram i debatten är att den ADB-lagrade informationen bör vara tillgänglig för den enskilde i alla de former på vilka den tekniskt kan lämnas ut, i den mån det inte innebär väsentlig olägenhet för myndigheterna, risk för otillbörligt intrång i enskilds integritet eller risk för skada på myndighets datamedium. Formerna har på teknikens nuvarande ståndpunkt sagts vara dels utskrift, dels läsning på bildskärm hos myndigheten, dels utlämning av datamedium, dels terminalanslutning till myndighetens dator, dels on-line-förbindelse mellan datorer. I detta sammanhang har sagts att den enskilde dessutom bör kunna få tillgång till uppgifter i ADB-upptagningar hos myndighet genom att själv tillhandahålla erforderliga program.

De nuvarande statliga ADB-systemen är dock inte byggda för någon sådan fullständig och fri tillgänglighet som de nu nämnda kraven innebär. Dessutom måste man som nämnts förut först bestämma vilket informationsbehov som föreligger, innan man kan ta ställning till metoderna för att tillgodose behovet. Redan nu kan man dock anta att den ADB-lagrade information som för närvarande finns hos myndigheterna knappast i dess helhet har så allmänt intresse som diskussionerna i debatten ibland kan ge intryck av.

Visserligen finns redan nu exempel både på externa terminalanslutningar till myndighetsregister och på förbindelse dator till dator. Exempel på det förra är bankterminaler kopplade till fastighetsdatasystemet och på det senare dator hos försäkringsbolag, kopplad till trafiksäkerhetsverkets ADB-system för bil- och körkortsregistreringen. Man kan sannolikt inom kort också förvänta sig sådana kopplingar till SPAR.

Nu nämnd och liknande tillgänglighet till myndigheternas ADB-

lagrade information är emellertid enligt DALKs mening inte exempel på en mer aktiv informationsförmedling. I stället är det här är fråga om exempel på ett rationellt utnyttjande av ADB-tekniken för bestämda företagsinriktade behov, där man kan utgå från att rent ekonomiska bedömningar ligger bakom tillämpningarna i fråga och där nyttan för företagen av dessa bedömts väga upp kostnaderna, samtidigt som myndigheterna fått möjlighet att redovisa intäkter. Sålunda bör trafiksäkerhetsverket enligt 1975 års budgetproposition på kommersiella grunder tillgodose efterfrågan på information ur bil- och körkortsregistret. Inom fastighetsdatasystemet erbjuds t ex banker och andra fastighetsförvaltande och kreditgivande företag terminalanslutning till registren mot avgift. Också SPAR kan sägas vara ägnat att bl a fylla ett liknande syfte.

Enligt DALKs uppfattning bör dock en mer aktiv informationsförmedling inte få betyda att myndigheterna för att öka sina intäkter idkar handel med uppgifter, som egentligen samlats in för administrativa ändamål. Om det blir resultatet av att ADB utnyttjas för att förbättra tillgängligheten till den offentliga ADB-lagrade informationen har man förfelat syftet. Det är alltså inte i första hand rent ekonomiska intressen hos myndigheterna och företagen som skall främjas utan kunskaperna och debatten om samhället — och därmed allmänhetens möjligheter att påverka utvecklingen. Det är därför massmediernas, partiernas, organisationernas och forskarnas intressen som i första hand bör tillgodoses. Det sker i dagsläget knappast genom dyrbara och avancerade ADB-tekniska tillämpningar, som bara kan bli aktuella för ett fåtal med tillräckliga resurser. I den mån ADB-teknik här bör utnyttjas måste det därför ske på ett sådant sätt att även den som saknar egna datorresurser eller närmare tekniska kunskaper kan ha nytta av tillämpningarna.

26.4 Teledata m m

I debatten har särskilt nämnts de möjligheter som s k hemterminaler skulle kunna erbjuda. Förmodligen har man då framför allt tänkt på s k data-TV eller teledata, som är en annan benämning för samma sak. Innebörden är att man via telefonnätet — genom att slå ett visst telefonnummer — sätter sig i kontakt med en teledatacentral. Denna består av en dator och en databas, som kan innehålla en mängd uppgifter av visst slag. Med hjälp av ett särskilt manöverorgan, t ex en knappsats eller en skrivmaskin, kan användaren begära fram önskad information, som presenteras på TV-apparaten i hemmet. Datorn söker alltså fram begärda uppgifter och sköter kommunikationen med TV-apparaten.

Självfallet kan man också tänka sig att teledata används på t ex kontor eller bibliotek, i skolorna eller vid universiteten samt i massmediernas verksamhet.

Viss försöksverksamhet med teledata pågår för närvarande i Sverige.

Det är möjligt att teledata är ett av de nya datorbaserade tekniska hjälpmedel som ligger bakom DALKs direktiv i nu aktuell del, där det sägs att den information som hos det allmänna är lagrad på ADB-medier såvitt möjligt bör göras mera lättillgänglig för allmänheten så att den i

ökad omfattning kan komma samhällsdebatt och forskning till del. Efter tillkomsten av DALKs direktiv har emellertid en särskild utredning tillsatts — Informationsteknologiutredningen (U 1978:12) — som enligt sina direktiv ingående skall studera de nya informationsbärarnas, bl a teledata, utvecklingsmöjligheter, liksom rätten och möjligheterna att utnyttja dessa. I utredningens direktiv framhålls att utvecklingen av bl a teledata kan komma att medföra stora förändringar av informationsspridningens och informationsmottagandets villkor.

Informationsteknologiutredningen har i augusti 1979 presenterat kartläggningsrapporten (SOU 1979:69) Nya vyer. I rapporten nämns som tänkbara användningsområden för teledata bl a samhällsinformation, arbetsmarknad, bostadsmarknad, konsumentupplysning, hälso- och sjukvårdsupplysning, kontakter allmänheten — myndigheter och politiker, undervisning samt deklarationshjälp.

Enligt utredningen når i dag omfattande mängder samhälleligt sett viktiga uppgifter inte sina mottagare, medan medborgarna å andra sidan inte sällan klagar över bristen på upplysning om vart man skall vända sig i olika frågor. Utredningen pekar på fördelarna med teledata i detta sammanhang.

Teledata innebär enligt DALKs mening en metod, av troligen flera, att göra den ADB-lagrade informationen hos samhällsorganen mera lättillgänglig — under förutsättning att sökanden har tillgång till de tekniska hjälpmedel som behövs och kan hantera dem. Detta är förmodligen såväl en kostnads- som utbildningsfråga och kanske också en generationsfråga. Huvudfrågan är dock även här vilken samhällelig information som skall tillhandahållas genom teledata. Det kan knappast bli fråga om de register i oförändrad form, som nu utgör myndigheternas ADB-system. Snarare torde det bli fråga om nya typer av databaser med annan information, som kanske ännu bara i liten utsträckning finns på ADB-medium.

Vilken information som är av intresse för en mer aktiv informationsförmedling och hur detta skall avgöras är från DALKs utgångspunkt det primära också när det gäller diskussionen om teledata. Först därefter kan man ta ställning till om teledata är en lämplig teknisk metod att tillgodose behoven. Då uppkommer i sin tur frågan vilka mediepolitiska och rättspolitiska beslut som teledata kommer att leda till, vilket beror på informationsteknologiutredningens slutsatser samt riksdagens och regeringens ställningstaganden till dessa. DALK avstår därför för egen del från att gå närmare in på frågan vilka tekniska möjligheter teledata i och för sig kan tänkas erbjuda för att öka tillgängligheten hos den information som finns samlad hos samhällsorganen.

26.5 Andra metoder

Redan i dag finns ett antal exempel på att samhällelig information samlas in och sammanställs i särskild ordning för att tjäna till upplysning om olika ämnen. Ett nära tillhands liggande exempel är statistiska centralbyråns (SCB) verksamhet. SCBs verksamhet bygger på att tillgodose

olika efter hand uppkommande behov av särskilda bearbetningar av uppgifter, som härrör från de offentliga ADB-systemen. SCB ger också årligen ut ett antal publikationer med statistiska uppgifter om de mest skilda företeelser i samhället. Här finns alltså redan nu en betydande mängd samhällelig information som lagras med hjälp av ADB och som torde lämpa sig bl a för att tillgodose de syften, vilka kan antas ligga bakom tanken om en mer aktiv informationsförmedling. Man kan därför inte förbise SCBs verksamhet i diskussionerna om detta.

Inte heller kan man förbise den kommunala statistikproduktionen, som också är omfattande och som också torde lämpa sig som grund för en mer aktiv informationsförmedling.

I båda fallen bygger verksamheten i betydande grad på användning av ADB. I båda fallen är det också fråga om informationsbanker som kanske lämpar sig bättre som underlag för tillgodoseende av t ex partiernas, organisationernas och forskarnas behov än de direkt myndighetsanpassade statliga och kommunala registren. Sålunda torde de statistiska ADB-systemen vara mera lämpade för anpassning till nya behov av bearbetningar, som inte från början varit förutsedda. Informationen kan utnyttjas utan att andra myndigheters arbete störs. Integritets-, säkerhets- och sårbarhetsintressen kan tillgodoses från andra utgångspunkter. Verksamheten bygger i betydande grad på en diskussion mellan beställaren och statistikproducenten om behovet av, ändamålet med och kostnaderna för att ta fram den information beställaren önskar. Här ligger det också snarast i linje med verksamhetens ändamål att vid behov lämna ut uppgifter på maskinellt läsbart medium, att utföra programmeringsarbete åt beställaren, att erbjuda utomstående terminalåtkomst till informationen och att efterhand anpassa systemen till de nya åtkomstmöjligheter som kan bli aktuella i takt med att ADB-tekniken vidareutvecklas.

I diskussionerna om en mer aktiv informationsförmedling bör man därför enligt DALKs mening särskilt beakta de möjligheter som den statliga och kommunala statistikproduktionen kan erbjuda. Också DEFUs verksamhet torde vara av intresse i detta sammanhang. Här finns bl a kunskap om vart man kan vända sig för att få efterfrågad information. Ytterligare en myndighet av särskild betydelse är nämnden för samhällsinformation (NSI).

I sammanhanget bör som exempel också nämnas ADB-beredningsgruppen (C 1973:06) som behandlar frågor om utveckling och utnyttjande av ADB i samhällsplaneringen. Gruppen som avgett en lägesrapport (Ds Kn 1976:1 — 2) och ett betänkande (Ds Kn 1976:7) har nyligen fått tilläggsdirektiv (dir 1979:103). Enligt direktiven skall gruppen bl a utarbeta ett konkret förslag till samlad lösning för den regionala och lokala samhällsplaneringens informationsförsörjning. Gruppen skall lägga särskild tonvikt vid utnyttjande av befintlig information från register som har skapats för olika samhälleliga ändamål. Enligt direktiven torde de register som byggs upp för angivna ändamål komma att ge en samlad bild av olika förhållanden i länen.

Ett annat område som kan tänkas vara lämpligt att bygga vidare på är ADB-systemet för Rättsdata, som för externt utnyttjande bl a innehåller

uppgifter om flertalet nu gällande författningar i aktuell lydelse. Ytterligare ett exempel är statskontorets dokumentationscentral, som också är tillgänglig för utomstående och baserad på ADB och som innehåller aktuella uppgifter om cirka 400 statliga ADB-system.

Även SPAR bör nämnas i sammanhanget. SPAR har sålunda särskilt byggts upp för att tillgodose olika avnämares skiftande behov av basuppgifter om befolkningen i landet.

Samtliga nu nämnda system och register är enligt DALKs mening exempel på att ADB redan i dag utnyttjas för att sammanställa och förmedla information om olika företeelser i samhället som bl a kan utnyttjas av både den enskilde medborgaren och massmedia, partier, organisationer och forskare. I denna mening är alltså tanken på att använda ADB för en mer aktiv informationsförmedling inte ny. De nämnda registren och systemen är också exempel på att man byggt upp särskilda basregister över speciella former av information, där de administrativa myndigheterna svarat för leveransen av grunddata men där dessa myndigheter i övrigt inte är inblandade. Sannolikt är detta den väg man bör gå vidare på. Man slipper då konflikter med myndigheternas egentliga arbetsuppgifter och störningar i dessas ordinarie verksamhet. Man slipper också konflikter med handlingsoffentligheten vid hänsynstaganden till integritets- säkerhets- och sårbarhetsintressen. Dessutom blir det lättare att utan sådan konflikt hindra icke önskvärt utnyttjande av informationen och att bestämma avgifter så att dessa innebär kostnadstäckning.

Man måste dock ha klart för sig att särskilda basregister för förmedling av information inte kan ersätta handlingsoffentligheten i gängse bemärkelse. Dels ger sådana basregister inte några närmare möjligheter till insyn i och kontroll av myndigheternas administrativa verksamhet, dels blir de exempel på en styrd informationstillgång i den meningen att det blir samhället i någon form som avgör vilka slag av uppgifter som skall vara tillgängliga och hur tillgängligheten skall vara ordnad. Däremot skulle olika typer av basregister sannolikt kunna komplettera handlingsoffentligheten i den meningen att de ger bättre underlag för kunskaper och saklig debatt om samhällsorganens mål och metoder.

En mer aktiv informationsförmedling i nu angiven mening skulle inte bara behöva gälla statliga utan även kommunala förhållanden. Här kan nämnas att riksdagens revisorer (Samhällsinformation, Granskningspromemoria nr 1/1976) framhållit att det med hänsyn till de problem som finns vid spridandet av information bör övervägas om inte särskilda åtgärder bör vidtas för att underlätta spridningen och åtkomsten av information. En åtgärd i sådan riktning torde enligt dessa vara inrättande av särskilda informations- och servicecentraler i varje kommun. Centralernas uppgift skulle vara att ge medborgarna information och hjälp i enklare angelägenheter samt ge anvisningar om det statliga eller kommunala fackorgan som kan lämna mera kvalificerad information eller hjälp. Härigenom skulle kraven på medborgarna att lagra upplysningar kunna minskas. Den enskilde skulle nämligen få möjlighet att skaffa sig den önskade informationen först när han behöver den.

Målet bör enligt revisorerna vara att allmänheten i varje kommun

skall ha ett ställe att i första hand vända sig till. Genom en sådan mer lokalt anknuten informationstjänst skulle även möjligheterna till viss hjälp vid personliga besök öka. Informationscentralerna bör utrustas med tillgängliga uppslagsverk och kataloger berörande den offentliga sektorn. Det synes vidare böra övervägas om det inte vore lämpligt att vid det föreslagna informationsorganet ge allmänheten möjlighet att per telefon ta kontakt med den myndighet som kan lämna närmare information. Vid en utvidgad dialog mellan medborgare, informationscentraler och myndigheter vinner man fördelen av ett dubbelsidigt informationsutbyte. Myndigheterna kan härigenom förvärva kunskaper om medborgarnas vanligaste problem vilka i sin tur kan medverka till förbättrad utformning av informationen. Vidare bör möjligheterna att genom utnyttjande av befintliga register söka uppnå en på ADB byggd avisering när det gäller att upplysa olika medborgargrupper om deras rättigheter och skyldigheter undersökas.

I vart fall i vissa kommuner torde redan nu finnas informationsorgan av liknande slag som riksdagens revisorer föreslagit. Förslaget är enligt DALKs mening väl värt att bygga vidare på och har också berörts av byråkratiutredningen. Ett genomförande av revisorernas förslag skulle sannolikt främja de syften som ligger bakom tanken på en mer aktiv informationsförmedling. Det är också troligt att ADB här skulle kunna vara ett hjälpmedel för kommunerna.

En liknande tanke synes ligga bakom tillkomsten av Samhällsguiden, vars syfte är att ge en enkel och översiktlig vägledning om rättigheter och skyldigheter i samhället och om olika myndigheter i samhället och andra organ. Samhällsguiden har efter initiativ av byråkratiutredningen getts ut genom kommundepartementets försorg. Här skulle ADB kunna utnyttjas för att hålla den aktuell och komplett, för att underlätta nya utgåvor och för att hålla informationen tillgänglig via terminal om det visar sig föreligga behov av det. Det vore dessutom säkert av värde med liknande publikationer också på länsnivå eller kommunal nivå.

27 DALKs förslag till fortsatta åtgärder

27.1 Särskild utredning

DALK föreslår i detta betänkande en ny lag om enskilds rätt att ta del av upptagning för ADB som är allmän handling hos de statliga och kommunala myndigheterna. Avsikten är att inom handlingsoffentlighetens ram i traditionell bemärkelse säkra allmänhetens fria tillgång också till sådana upptagningar. I enlighet med handlingsoffentlighetens syfte bygger den nya lagen liksom 2 kap TF på att initiativet skall tas från den enskildes sida, när det gäller att få del av uppgifter. I praktiken torde dock sådana initiativ inte så mycket komma från enskilda personer som från massmedia, partier, intresseorganisationer, forskare och andra, som i olika mening kan anses företräda allmänhetens intressen.

Härutöver kan man tänka sig att med hjälp av ADB-teknik vidga allmänhetens tillgång till information hos de statliga och kommunala myndigheterna genom mer aktiva insatser från dessas sida. Det bör dock inte ske med utgångspunkt från de tekniska möjligheter som redan finns eller som på längre sikt kan antas komma att stå till buds. I stället bör man först och främst bestämma vilka syften en sådan mer aktiv informationsförmedling bör tillgodose. Samtidigt bör man pröva vilka som har behov av informationsförmedlingen och vilka behoven är. Först sedan detta skett bör man ta ställning till hur behoven bör tillgodoses.

När det gäller syften finns enligt DALKs mening anledning att skilja på två olika sådana. Det ena gäller den enskilde medborgarens behov av upplysning och vägledning i olika frågor om myndigheternas verksamhet i sådana hänseenden som rör honom själv, t ex hur han skall bete sig om han vill byta bostad eller arbete, söka sociala förmåner av olika slag eller begära besked i sådant som kräver tillstånd från myndigheternas sida. Det andra syftet gäller tillgången till information för att främja en aktiv samhällsdebatt. Här är det främst partiernas, organisationernas, massmediernas och forskarnas intressen som kommer i blickpunkten. Dessa olika syften är båda viktiga och behöver i och för sig inte vara oförenliga. Det är emellertid närmast det sist nämnda som DALKs direktiv synes behandla. DALK begränsar därför den fortsatta diskussionen till detta.

Ytterligare en tänkbar begränsning skulle kunna vara att enbart ta sikte på verksamheten hos de statliga myndigheterna och tills vidare

lämna den information som finns hos kommunerna utanför diskussionen. DALK gör dock i denna mer översiktliga redovisning inte någon sådan begränsning.

Syftet med en mer aktiv informationsförmedling bör därför enligt DALKs mening diskussionsvis kunna sägas vara dels att främja partiernas, organisationernas, massmediernas och forskarnas kunskaper om samhället och samhällsorganens verksamhet dels att främja deras möjligheter att på saklig grund påverka utvecklingen.

Om arbetet med en mer aktiv informationsförmedling skall drivas vidare, vilket DALK förordar, behövs en bättre och mer fullständig beskrivning av målet för detta arbete. Eftersom ett sådant arbete kan få betydande konsekvenser för myndigheternas verksamhet och för allmänheten i vid mening finns ytterligare ett antal frågor som måste belysas närmare. Det gäller först och främst vilket behov av information som föreligger, vilka krav dessa behov ställer på tillgången till information, dvs vilka åtkomstmöjligheter som bör finnas, och hur avgränsningen gentemot handlingsoffentligheten i traditionell mening bör ordnas. Andra frågor som hör hit är av mer organisatoriskt slag och gäller sådana spörsmål som om en mer aktiv informationsförmedling skall bygga på myndigheternas egentliga verksamhet eller ordnas inom ramen för någon särskild organisation. Dessutom måste intresset av en mer aktiv informationsförmedling vägas mot andra starka intressen såsom hänsynen till medborgarnas personliga integritet, säkerhets- och sårbarhetsaspekter, kravet på arbetsro för myndigheterna, sekretesshänsyn, kostnadshänsyn och önskemålet att hindra olika former av icke önskvärt utnyttjande av tillgängliga uppgifter.

Det är, såsom också nämns i DALKs direktiv, uppenbart att det här behövs insatser och avvägningar på lång sikt. Dessa bör enligt DALKs mening prövas genom en särskild utredning med företrädare för alla berörda intressen. Hit hör först och främst företrädare för myndigheterna själva, vilkas arbete på ett eller annat sätt med största sannolikhet kommer att påverkas. Hit hör också företrädare för de politiska partierna, för de fackliga organisationerna, för massmedia, för forskningen och för näringslivet. Det är möjligt att det också finns andra intressegrupper som bör vara företrädda. DALK förordar att en sådan utredning nu kommer till stånd.

27.2 Vissa riktlinjer för ett fortsatt utredningsarbete

Huvuduppgiften för den nyss föreslagna särskilda utredningen bör alltså vara att bestämma syftet med och behovet av en mer aktiv informationsförmedling samt att pröva hur behoven skall tillgodoses. Här ryms antagligen ett antal både tekniska och organisatoriska frågor.

När det gäller syftet bör detta i första hand vara att med hjälp av ADB-tekniken underlätta partiernas, organisationernas, massmedias och forskarnas tillgång till information hos myndigheterna för att främja kunskaperna om samhället samt en aktiv och saklig samhällsdebatt. Man bör därvid inte begränsa sig till den information som i dag lagras med

hjälp av ADB hos myndigheterna. Sannolikt behövs också tillgång till annan information hos dessa. Det är däremot tänkbart att sådan information kan behöva föras över till maskinellt läsbart medium.

Man bör dock givetvis även pröva i vad mån den ADB-lagrade information som nu finns kan utnyttjas. Särskilt gäller det informationen hos de statliga och kommunala statistikorganen. Andra exempel som kan vara av särskilt intresse är Rättsdata, DOC, SPAR, datainspektionens och en del andra myndigheters diarier över inkomna och avgjorda ärenden samt ADB-beredningsgruppens arbete.

Först sedan man tagit ställning till syftet med och behovet av en mer aktiv informationsförmedling i betydelsen ökad tillgång till information, bör man närmare pröva vilka tekniska metoder som bör utnyttjas. Man kan utgå från att informationen bör lagras, ajourföras och även i övrigt bearbetas med hjälp av ADB.

Däremot är det mindre troligt att åtkomstmöjligheterna behöver bygga på avancerad och dyrbar ADB-teknik. Detta är med största sannolikhet i vart fall inte nödvändigt beträffande all information av intresse i sammanhanget. Såvitt nu kan bedömas förefaller det vara viktigare att informationen något så när snabbt, enkelt och billigt kan bearbetas för att tillgodose nya och skiftande behov, allteftersom sådana uppkommer.

En mer aktiv informationsförmedling bör inte ses som något nytt led av offentlighetsprincipen. Flera skäl talar tvärtom för att man bör hålla i sär det ena och det andra. En mer aktiv informationsförmedling kommer sålunda att innebära en viss styrning av informationsutbudet. Framför allt kan man dock med en sådan åtskillnad ta hänsyn till andra intressen som integritet, säkerhet och sårbarhet, myndigheternas arbetsro och kostnaderna utan att riskera faktiska inskränkningar i den gängse handlingsoffentligheten. Dessutom blir det med en mer aktiv informationsförmedling sannolikt nödvändigt att från fall till fall närmare pröva ändamålet med olika önskemål och att ställa upp olika villkor, vilket är oförenligt med den fria tillgång till information, som av hävd är handlingsoffentlighetens innebörd.

En mer aktiv informationsförmedling bör alltså inte knytas till 2 kap TF eller annan lagstiftning som gäller offentlighetsprincipen. En sådan informationsförmedling bör i stället ses som ett serviceåtagande från samhällets sida, utöver och vid sidan av handlingsoffentligheten.

Däremot behövs troligen lagstiftning av annan art där ändamålet med en aktiv informationsförmedling, organisationen av denna samt myndigheternas och allmänhetens rättigheter och skyldigheter i sammanhanget kan läggas fast. Självfallet får detta inte innebära någon inskränkning i enskilds rätt att ta del av nu berörd information på stället eller i form av utskrift i den mån informationen kommer att finnas hos myndighet.

De nuvarande statliga ADB-systemen, som nästan uteslutande är uppbyggda för att passa den administrativa verksamhet de skall betjäna, lämpar sig troligen inte särskilt väl för en mer aktiv informationsförmedling i den mening DALK uppfattat detta begrepp, varken när det gäller den tekniska utformningen eller registerinnehållet. Detsamma gäller förmodligen kommunernas ADB-verksamhet. Härtill kommer att man

inte kan eller bör splittra ADB-verksamheten i dels myndighetsanpassade delar, dels delar som skall tillgodose andra, för myndigheterna mer eller mindre främmande syften. Myndigheternas ADB-verksamhet bör därför även i fortsättningen i första hand byggas upp för att lösa de egna arbetsuppgifterna, utan försök att samtidigt tillgodose ännu oidentifierade behov utifrån. Däremot bör man sträva efter en uppbyggnad som inte direkt försvårar eller omöjliggör att andra än myndigheten kan dra nytta av insamlade data, i den mån integritetshänsyn eller andra skäl inte talar mot det.

Den särskilda ADB-verksamhet som kan bli nödvändig bör därför beslutas och utföras i annan ordning än av de myndigheter, vilkas verksamhet kan vara av intresse. Detsamma gäller bedömningen av vilken information som bör bli föremål för en aktiv informationsförmedling samt hur den skall förmedlas i övrigt. För detta talar också att det sannolikt blir fråga om att sammanställa, lagra, bearbeta och förmedla olika sorters information från olika källor. Man kan troligen närmast utgå från att de administrativa myndigheternas bidrag till verksamheten främst blir att leverera de s k rådata som kan behövas och att förmedla den kunskap som är nödvändig för att dessa data inte skall misstolkas när de sätts in i nya sammanhang. — Det kan tilläggas att inte bara allmänheten utan även de statliga myndigheterna och kommunerna själva antagligen skulle kunna ha nytta av en mer aktiv informationsförmedling, ordnad enligt denna modell.

De bedömningar som nämndes nyss får inledningsvis göras av den särskilda utredning DALK förordat. På längre sikt behövs dock sannolikt ett särskilt och permanent organ med företrädare för intressenterna i sammanhanget. Uppgifter för ett sådant organ skulle kunna vara att besluta om fortlöpande kompletteringar av den information, som bör vara tillgänglig, att sköta kontakten med de myndigheter som kan bli berörda och med allmänheten, att ansvara för den särskilda ADB-verksamhet som kan behövas samt att bestämma om nya bearbetningar för nya behov efter hand som önskemål om sådana visar sig föreligga. Huvuduppgiften skulle alltså bli att fånga in de krav som från olika håll ställs på att få använda samhällsinformation och att besluta om och i vilken mån de kan och bör tillgodoses. Såvitt gäller personregister måste därvid givetvis datalagen och datainspektionens verksamhet särskilt beaktas.

Det hittills anförda behöver inte betyda att man enbart bygger upp ett antal nya mycket stora dataregister med information av särskilt intresse i sammanhanget. Även om de administrativt verksamma myndigheterna inte bör störas i sitt ordinarie arbete kan det vara tänkbart att särskilda bearbetningar rent faktiskt utförs av dem, som redan har tillgång till datorer och register av intresse. Sådan speciell verksamhet bör dock initieras och styras av det organ som är ansvarigt för informationsförmedlingen.

DALK vill särskilt betona att detta organ skall syssla med frågor som gäller en mer aktiv informationsförmedling enbart. Förekomsten av ett sådant organ får alltså inte inskränka myndigheternas skyldigheter att även i fortsättningen själva medverka till den kontroll och insyn i den

egna verksamheten, som är syftet med handlingsoffentligheten, eller att i övrigt utåt informera om denna verksamhet.

SPAR utgör en modell för hur man kan bygga upp och lagstifta om ett särskilt basregister för förmedling av uppgifter till olika intressenter. Man bör särskilt undersöka om modellen bör användas för andra basregister. Tänkbara objekt bör då i första hand vara fastigheter och företag. Om det sker torde det vara lämpligt att handhavandet av alla basregister sköts av ett sådant särskilt organ som skisserats förut.

Det är självklart att nya ADB-system och register som kan komma att skapas som ett led i en mer aktiv informationsförmedling måste utformas under särskilt hänsynstagande till bl a integritets- samt säkerhets- och sårbarhetsaspekterna. Också kostnaderna måste givetvis beaktas. Dessa aspekter bör därför vara närmare belysta innan eventuella beslut fattas om sådana åtgärder.

De nu skisserade riktlinjerna innebär om de godtas att det antagligen dröjer åtskilliga år innan tanken på en mer aktiv informationsförmedling förverkligats. Enligt DALKs mening bör man dock, bl a med hänsyn till de oklarheter som ännu föreligger, kunna acceptera detta. Behovet är knappast så akut att omedelbara åtgärder är påkallade. Tills vidare bör därför den lag om enskilds rätt att ta del av upptagning för ADB, som DALK föreslagit, vara tillräcklig. Den kan enligt DALKs mening, vid sidan av det primära syftet, också ses som ett steg i riktning mot en mer aktiv informationsförmedling.

28 Sammanfattning av avd. 1 — avd. 4

28.1 Handlingsoffentligheten och ADB — nuläge (avd 1)

I enlighet med direktiven har DALKs arbete delats in i olika huvuduppgifter. En, tills vidare avslutad, huvuduppgift har varit att göra en översyn av datalagen och att föreslå författningsregler för SPAR.

En annan huvuduppgift för DALK rör datoriseringens sätt att påverka offentlighetsprincipen. Här skall DALK beakta önskemålet att användningen av ADB-teknik inte får urholka offentlighetsprincipen, vilket kan påkalla särskilda åtgärder. Kommittén skall också pröva möjligheterna att ta teknikens resurser i anspråk för att om möjligt öka tillgängligheten hos den information som finns samlad hos samhällsorganen. Det är den nu återgivna huvuduppgiften som tas upp i detta delbetänkande.

Därefter återstående huvuduppgifter gäller utnyttjandet av datorer inom administration och näringsliv som en internationell företeelse och behovet av lagbestämmelser i detta sammanhang samt behovet och utformningen av en generell personregisterlag som på sikt sannolikt bör ersätta datalagen. Dessa båda frågor tas dock inte upp i detta betänkande.

Offentlighetsprincipen kan traditionellt delas in i tre olika led; den s k förhandlingsoffentligheten, den s k partsoffentligheten och handlingsoffentligheten. Det är det sist nämnda ledet — grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet — som bildat utgångspunkten för de överväganden om datoriseringens sätt att påverka offentlighetsprincipen, som det nu förevarande delbetänkandet innehåller.

Betänkandet innehåller fyra, sinsemellan ganska fristående, avdelningar. Den inledande avdelningen innehåller (2 kap — 8 kap) en redovisning av gällande lagstiftning, pågående debatt och andra fakta som man enligt DALKs mening behöver känna till för att kunna ta ställning till frågan hur ADB påverkat handlingsoffentligheten och vilka åtgärder som nu kan vara påkallade. Den innehåller också (9 kap) de allmänna riktlinjerna för DALKs överväganden i fråga om behovet av åtgärder. Såsom bl a där utvecklas närmare har man på senare tid genom ändringar i 2 kap TF sökt komma till rätta med olika problem, som hänger samman med handlingsoffentlighetens tillämpning på ADB-

lagrad information. Trots detta delar DALK uppfattningen att ytterligare åtgärder nu med hänsyn till utvecklingen behövs inom området handlingsoffentligheten och ADB. Det finns en rad förslag och önskemål om vad som bör göras, vilka DALK ställt samman och särskilt beaktat.

När man överväger behovet av åtgärder kan man dock självfallet inte okritiskt utgå från en katalog över förslag, önskemål och andra synpunkter. Man måste också ta hänsyn till andra faktorer som påverkar bedömningen. Hit hör då först och främst nu gällande regler i 2 kap TF om handlingsoffentlighetens innebörd beträffande ADB-medierna. Andra faktorer som måste vägas in i bilden är kravet på arbetsro för myndigheterna, omsorgen om de registrerades personliga integritet, datalagen, kostnaderna, önskemålen att hindra ett oönskat utnyttjande av det allmännas ADB-material för rent kommersiella syften samt sekretess-, säkerhets- och sårbarhetsaspekter.

Det finns risk för en viss övertro på att nya tekniska metoder skall kunna lösa alla informations- och kommunikationsproblem, kanske på bekostnad av de mänskliga kontakter som säkert alla behöver. Man bör dock enligt DALKs mening inte ensidigt rikta in ansträngningarna på avancerade och dyrbara datorbaserade lösningar. Om informationsförmedling via datorer och datornät betraktas som det enda alternativet kommer man lätt att förbise förbättringar som kan åstadkommas med tämligen enkla medel.

28.2 Behovet av grundlagsändring (avd 2)

Gällande regler om handlingsoffentligheten finns i 2 kap TF. Reglerna är, efter grundlagsändring som trätt i kraft år 1978, numera uttryckligen tillämpliga också på s k tekniska upptagningar, däribland magnetband, skivminnen och andra s k upptagningar för ADB.

I debatten om hur ADB påverkat handlingsoffentligheten har man pekat på att den tekniska utvecklingen när det gäller metoderna för informationsbehandling och samhällsutvecklingen överhuvudtaget lett till att man kanske nu bör ompröva handlingsoffentlighetens traditionella innebörd. I det sammanhanget uppkommer vidare frågan om de åtgärder, som DALKs direktiv efterlyser för att ADB inte skall urholka handlingsoffentligheten, kan och bör vidtas utan grundlagsändring. Ytterligare en fråga som särskilt nämns i DALKs direktiv gäller lämpligheten av att särreglera ADB-medierna i TF. Dessa frågor berörs i avdelning 2.

DALK har särskilt övervägt om det från de nämnda utgångspunkterna nu är påkallat att göra ingrepp i 2 kap TF. Kommittén anser dock inte att detta är nödvändigt eller lämpligt.

DALK utgår därför vid sin bedömning av behovet av åtgärder från att handlingsoffentligheten och 2 kap TF, trots ADB-teknik och andra förändringar i samhället, skall ha samma principiella innebörd i fortsättningen som för närvarande.

Enligt DALKs mening bör alltså förekomsten av ADB inte nu utgöra

motiv för grundlagsändringar. Det finns nämligen bl a stor risk för att sådana ändringar, med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen, mycket fort blir föråldrade. I stället bör man pröva att genom tillämpningsföreskrifter i form av lag konkretisera och precisera grundlagen och därmed om möjligt skapa mer uttömmande och mer lätthanterliga förhållningsregler om handlingsoffentligheten och ADB — både för myndigheterna och för allmänheten. Dessa regler kan då på ett enklare och snabbare sätt än genom grundlagsändring vid behov anpassas till nya erfarenheter, till den tekniska utvecklingen eller till andra nya förhållanden, som med största sannolikhet kommer att fortlöpande påverka bestämmelserna.

Det finns förslag om att den nuvarande dokumentationsregeln i 14 § datalagen bör föras över till 2 kap TF. DALK har prövat detta förslag men anser inte heller en sådan grundlagsändring motiverad. DALK förordar i stället att regeln i 14 § datalagen tas in i en ny lag om enskilds rätt att ta del av upptagning för ADB, som bygger på 2 kap TF i nu gällande lydelse och som enligt DALKs mening behövs för att motverka risken för att ADB urholkar handlingsoffentligheten.

28.3 Urholkning av handlingsoffentligheten (avd 3)

28.3.1 Inledning

DALKs förslag till åtgärder för att ADB inte skall urholka handlingsoffentligheten redovisas i avdelning 3.

DALK har av närmare anförda skäl inte gjort några mer ingående jämförelser mellan förr och nu när det gäller tillämpningen av handlingsoffentligheten. DALKs modell för arbetet i nu diskuterad del har i stället varit att, på grundval av grundlagsbestämmelserna i 2 kap TF, i form av en ny lag söka konkretisera handlingsoffentligheten i praktiska tillämpningsregler för myndigheterna och för allmänheten. Med allmänheten avses då såväl enskilda personer som politiska partier, intresseorganisationer och andra sammanslutningar, massmedia, forskare, företag och andra utnyttjare av handlingsoffentligheten. Avsikten är att den nya lagen tydligare skall spegla syftet med handlingsoffentligheten samt de krav som principen ställer på myndigheternas ADB-verksamhet och arbetsrutinerna kring denna verksamhet.

De nya bestämmelser DALK föreslår gäller i enlighet med direktiven enbart upptagningar för ADB. Kommittén har alltså inte behandlat allmänna handlingar i annan form. Den nya lagen innehåller inledande bestämmelser, som anger att lagen såvitt gäller upptagningar för ADB innehåller kompletterande regler till 2 kap TF och att myndigheterna vid utformningen av sina ADB-system särskilt måste beakta handlingsoffentlighetens krav. Därutöver finns närmare regler om registrering (diarieföring), dokumentation, arkivering och gallring, rätten till anonymitet m m, service och information, tillhandahållande av uppgifter, avgifter samt besvär.

28.3.2 Registrering (diarieföring) av upptagning för ADB

Det är uppenbart att diarieföringen har mycket stor betydelse för den praktiska tillämpningen av handlingsoffentligheten. Det är därför tillfredsställande att man nu genom den nya sekretesslagen (1980:100) skapat särskilda lagregler i ämnet som stryker under detta. De nya reglerna är dessutom bindande både för de statliga och de kommunala myndigheterna. Det bör dock betonas att diarieföringen eller annan registrering saknar betydelse när det gäller den rättsliga frågan om en upptagning för ADB eller annan handling är att anse som allmän eller inte.

I förarbetena till den nya sekretesslagen finns inte någon egentlig diskussion av de särskilda problem som kan finnas i samband med registrering av upptagning för ADB. DALK har därför övervägt om det i den nya lag som kommittén föreslår behövs ytterligare bestämmelser. DALK anser dock att man får nöja sig med de generella regler som finns i 15 kap 1 och 2 §§ i sekretesslagen och med en hänvisning till dessa bestämmelser i den nya lag kommittén förordar. Reglerna i sekretesslagen skapar garantier för insyn i myndigheternas verksamhet också när det gäller ADB-teknikens användning i den meningen, att förekomsten av ADB-lagrad information hålls offentlig och öppen. Längre kan man nu inte komma genom bestämmelser om diarieföring. Genom hänvisningen till sekretesslagen i DALKs lagförslag betonas att de nya reglerna om diarieföring också gäller upptagningar för ADB.

28.3.3 Dokumentation av upptagningar för ADB m m

Vid sidan av registreringen av de allmänna handlingar som finns hos myndigheterna är det av väsentlig betydelse för offentlighetsprincipens tillämpning i praktiken vilka allmänna handlingar myndigheterna upprättar, tar emot och bevarar. Myndigheternas verksamhet måste i tillräcklig omfattning dokumenteras i skrift eller därmed jämförlig form som i praktiken tillåter den insyn handlingsoffentligheten är till för att värna. Inte minst när det gäller myndigheternas ADB-system är detta en mycket betydelsefull faktor. Såvitt gäller personregister finns också särskilda bestämmelser om dokumentation i 14 § datalagen.

När det gäller dokumentationsregeln i 14 § datalagen har det, såväl vid lagens tillkomst som därefter, framförts att regeln bör föras över till t ex sådan lagstiftning som rör myndigheternas handläggning av mål eller ärenden eller till TF. Kommittén anser att den på ett naturligt sätt hör hemma i en lag som syftar till att komplettera de allmänt hållna bestämmelserna om upptagningar för ADB i 2 kap TF. Kommittén föreslår därför att regeln förs över från datalagen till den nya lag med nyss angiven innebörd som DALK förordar.

Regeln i 14 § datalagen överlåter åt varje myndighet att självständigt bestämma om undantag från dokumentationsskyldigheten och därmed om begränsning av insynsmöjligheterna.

Dokumentationsregeln har dock stort värde från bl a offentlighetssynpunkt. Den har också nära samband med arkivbildningen. DALK anser

därför att myndigheterna bör samråda med riksarkivet eller annan arkivmyndighet rörande principerna för undantag från huvudregeln i de, sannolikt tills vidare få, fall då undantag kan bli aktuellt. Kommittén föreslår en särskild bestämmelse om detta.

När det härefter gäller behovet av dokumentation om myndigheternas ADB-system har man i många sammanhang betonat vikten av att det finns överskådliga och lätt tillgängliga förteckningar o d, som ger allmänheten möjlighet att få veta vad slags ADB-material som finns hos myndigheterna. Även enligt DALKs mening krävs, vid sidan av register över inkomna och upprättade handlingar, sådan information rörande myndigheternas ADB-system.

Från offentlighetssynpunkt, dvs för att främja överblick över och orientering i det ADB-material över vilket myndigheterna förfogar, krävs enligt DALKs mening två slag av skriftlig information rörande detta; dels en förteckning över de ADB-system som är tillgängliga för myndigheten i dess verksamhet, dels en närmare beskrivning av systemen. Dessa förteckningar och beskrivningar bör hos myndigheterna hållas lätt tillgängliga för allmänheten. Med tanke på syftet är det självfallet av vikt att innehållet är så utformat att även den, som inte är datateknisk specialist eller närmare känner till de beskrivna ADB-systemen, har faktiska möjligheter att tillgodogöra sig informationen.

Vad som i första hand behöver dokumenteras på nyss beskrivet sätt är system i drift. Det är i det sammanhanget viktigt att dokumentationen också visar förekommande förbindelser mellan olika system via terminal eller annan direkt förbindelse.

Förteckning över ADB-användningen bör finnas hos varje myndighet som utnyttjar ADB i sin verksamhet. Systembeskrivning bör finnas hos den som är ansvarig för drift och underhåll av de ADB-system som de användande myndigheterna bör vara skyldiga att förteckna. DALK föreslår också närmare regler om vad sådan förteckning och beskrivning bör innehålla. Med hänsyn till de skiftande förhållanden som råder hos de statliga och kommunala myndigheterna är det dock inte lämpligt att i lagen med generell verkan föreskriva alltför detaljerade bestämmelser. Den lagregel som behövs ger därför visst utrymme för myndigheten själv att bestämma dokumentationens omfattning.

Ett viktigt mål med den nya regeln uppnås ändå; nämligen betoningen av att dokumentation av ADB-system inte bara är en intern myndighetsfråga och en teknisk fråga, utan även en fråga som i hög grad rör offentlighetsprincipen.

28.3.4 Arkivering och gallring

En omständighet som också i betydande grad påverkar den faktiska innebörden av offentlighetsprincipen är vilka arkiverings- och gallringsregler som tillämpas hos myndigheterna. Dessa regler bestämmer hur länge allmänna handlingar finns tillgängliga. Därmed blir de också avgörande för frågan hur länge de insynsmöjligheter, som offentlighetsprincipen medger, i praktiken blir användbara. Grundprincipen i fråga om såväl de statliga som de kommunala myndigheternas arkiv, att arkiv-

handlingar skall bevaras och att gallring är undantag från denna huvudregel, är alltså av stor betydelse för handlingsoffentligheten.

Enligt DALKs uppfattning kan upptagningar för ADB inte betraktas som någonting fristående, skarpt avgränsat från myndigheternas verksamhet i övrigt. Tvärtom måste upptagningarna för ADB, både i arkivsammanhang och i övrigt, ses som en integrerad del av myndigheternas totala verksamhet. Man får alltså enligt DALKs mening inte, såsom hittills nog ofta varit fallet, se gallrings- och arkiveringsfrågorna i ADB-sammanhang som en i första hand teknisk och ekonomisk fråga. I stället är det upptagningarnas betydelse för handlingsoffentligheten, för förvaltningsverksamhetens bedrivande, för den enskilde medborgarens rättssäkerhet och för den framtida forskningen som, vid sidan av ändamålet med förekommande register och system, bör vara avgörande. Det behövs därför bestämmelser av vilka framgår att myndigheterna vid användningen av ADB är skyldiga att särskilt beakta arkiverings- och gallringsfrågorna och att därvid speciellt ta hänsyn till det nyss anförda. Sådana bestämmelser finns i den nya lag DALK föreslår.

För att komma ifrån risken för att upptagningar för ADB betraktas som fristående enheter i stället för arkivdelar bör myndigheterna enligt DALKs mening på ett tidigt stadium söka ta till vara de arkivvårdande myndigheternas sakkunskap och erfarenheter. Myndigheterna bör därför redan vid planering och uppbyggnad eller ändring av större ADB-system samråda med vederbörande arkivmyndighet. Också en erinran om detta har tagits in i den nya lagen.

28.3.5 Rätten till anonymitet m m

Handlingsoffentligheten innebär att den som vill ta del av allmän och offentlig handling inte behöver ange något skäl för sin begäran. Han behöver inte heller uppge sitt namn eller andra identitetsuppgifter utan har rätt att vara anonym bortsett från det fallet att en efterfrågad handling faller in under de särskilda sekretessreglerna.

DALK delar uppfattningen att rätten till anonymitet är en av handlingsoffentlighetens viktigaste beståndsdelar, som inte bör rubbas. I den konflikt mellan handlingsoffentligheten och säkerhetskraven, som onekligen kan uppstå när det gäller myndigheternas ADB-verksamhet, får därför säkerhetsåtgärderna anpassas efter anonymitetsskyddet. Regler som tar sikte på anonymitetsskyddet har på senare tid tagits in i allmänna verksstadgan. Med hänsyn till vikten av detta skydd och med tanke på syftet med den nya lag med kompletterande bestämmelser till 2 kap TF som DALK förordar bör emellertid liknande regler också finnas i den nya lagen. Därmed betonas inte minst vikten av skyddet. Dessutom blir då uttryckliga bestämmelser i ämnet gällande även för de kommunala myndigheterna.

28.3.6 Service och information

Om handlingsoffentligheten skall få avsett värde i praktiken måste den enligt DALKs mening kombineras med någon form av skyldighet för

myndigheterna att ge sådan service att den som begär att få ta del av handlingar får tillräcklig hjälp. Detta är inte minst påkallat när det gäller upptagningar för ADB.

De bestämmelser om service och information som nu finns i servicecirkuläret, allmänna verksstadgan och den nya sekretesslagen gäller myndigheternas informationsskyldighet om innehållet i allmänna handlingar och om den egna verksamheten. Enligt DALKs mening behövs dock, särskilt när det gäller upptagningar för ADB, regler med delvis annan innebörd.

Enskild som tar kontakt med en myndighet för att få del av allmän handling, framför allt i form av upptagning för ADB, är således ofta i behov av information och vägledning för att komma rätt och nå sitt mål. Det är då inte bara innehållet i allmänna offentliga handlingar som han behöver få upplysning om. Han behöver dessutom upplysning om hur han rent praktiskt skall gå till väga för att få den handling han frågar efter i sina händer, vilken tjänsteman han skall vända sig till, vilka diarier eller andra register han skall söka i och vad han i övrigt bör iaktta för att på enklaste sätt finna fram till handlingen. Det krävs då att myndigheterna på begäran, utan att tystnadsplikten åsidosätts, lämnar all upplysning och vägledning som behövs för att enskild skall få tillgång till allmän handling, som inte skall hållas hemlig. Detta gäller framför allt upptagning för ADB. En bestämmelse av sådan innebörd finns i den av DALK förordade nya lagen. Upplysningsplikten kan dock vara begränsad i den mån hinder möter på grund av bestämmelser om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

28.3.7 Tillhandahållande av upptagning för ADB

Det kan sannolikt ofta vara svårt för myndigheterna och allmänheten att i praktiken närmare bestämma skyldigheter respektive rättigheter när det gäller handlingsoffentligheten och upptagningar för ADB. DALK föreslår därför närmare bestämmelser om tillhandahållandet av upptagning för ADB. Dessa bestämmelser behandlar i vilka former uppgifter i sådana upptagningar skall tillhandahållas, vad som — utöver sekretessreglerna — skall anses utgöra hinder mot tillhandahållande och vad som gäller om myndigheternas skyldighet att utföra bearbetningar. Dessutom behandlar bestämmelserna inom vilken tid tillhandahållandet skall ske. Självfallet får dock mer konkreta bestämmelser inte rubba innehållet i handlingsoffentligheten sådant detta bestämts genom 2 kap TF. Man måste därför iaktta viss försiktighet vid försöken att närmare precisera detta innehåll.

Enligt huvudregeln i 2 kap TF har den enskilde rätt att på stället, dvs hos myndigheten, utan avgift ta del av allmän handling, inklusive upptagning för ADB, i sådan form att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt förstås.

När det gäller upptagning för ADB är det med nuvarande teknik tillhandahållande i visuellt läsbar form som är av störst intresse. Här är i sin tur två former särskilt aktuella, utskrift av upptagningen eller tillhandahållande genom terminal. Kan begärda uppgifter inom samma

tid tillhandahållas i båda formerna får TF anses innebära att myndigheten själv kan välja endera av dem. Vidare innebär TF att myndigheten överhuvudtaget inte behöver tillhandhålla begärda uppgifter från en upptagning för ADB om uppgifterna redan finns i form av utskrift. Dessutom gäller att myndigheten inte är skyldig att tillhandahålla innehållet i upptagning på stället om betydande hinder möter eller om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan ta del av upptagningen hos närbelägen myndighet.

Innebörden av TF i nu angiven del är av stor praktisk betydelse, både för allmänhetens rättigheter och för myndigheternas skyldigheter. Den nya lag DALK förordar innehåller därför kompletterande bestämmelser om tillhandahållande av upptagning för ADB på stället med den innebörd som sagts nyss.

För den praktiska tillämpningen är det dessutom av värde att i lagen närmare precisera vad som menas med begreppen betydande hinder och närbelägen myndighet i 2 kap TF. DALK föreslår därför med ledning av gällande praxis vissa sådana preciseringar.

En särskild fråga i sammanhanget gäller enskilds rätt att själv använda terminal hos myndigheten, särskilt bildskärmsterminal. Här innebär gällande rättspraxis att den enskilde inte har någon sådan rätt. Enligt DALKs uppfattning talar dock de motiv som ligger bakom offentlighetsprincipen och den enskildes rätt att vara anonym starkt för att denne egentligen bör ha rätt att självständigt använda terminal när detta är möjligt utan risk för förvanskning eller förstöring, för obehörig åtkomst till sekretessbelagda uppgifter eller för att myndighetens arbete väsentligt störs. DALK föreslår därför särskilda bestämmelser med nu angiven innebörd.

Vad härefter gäller den andra huvudformen av tillhandahållande av upptagning för ADB — vid sidan av tillhandahållande på stället — är myndigheternas skyldighet enligt TF uttryckligen begränsad till utlämnande i form av utskrift. Denna begränsning är framför allt betingad av risken för att utlämnande av kopia av datamedium kan leda till integritetsintrång. Regeln begränsar dock myndigheternas skyldigheter men inte dessas möjligheter att tillmötesgå en begäran om utlämnande på maskinellt läsbart medium. I många fall kan det också vara mest praktiskt att utlämnande sker på sådant medium. Det är därför enligt DALKs mening lämpligt att i den föreslagna nya lagen ta in förtydligande bestämmelser om detta.

Utskriftens form bestäms av myndigheten själv. Det finns dock inte heller i detta avseende något som hindrar att myndigheterna av serviceskäl tillmötesgår en särskild begäran. Det är enligt DALKs mening lämpligt att ta in förtydligande bestämmelser även om detta i den föreslagna nya lagen. Lagen innehåller också en erinran om de särskilda regler som blir gällande i fråga om SPAR om DALKs i början av detta år presenterade förslag till författningsreglering av SPAR godtas.

När det gäller myndighets skyldighet att utföra programmeringsarbete är huvudprincipen nu att allmänheten skall ha tillgång till upptagningar för ADB i samma utsträckning som myndigheten. Enligt DALKs mening bör denna huvudprincip vara vägledande även i fortsättningen. Det

betyder att myndighet, på begäran av enskild som vill ta del av upptagning för ADB, bör vara skyldig att använda de program som är tillgängliga för myndigheten. Myndighet är dessutom skyldig att anpassa tillgängliga program på sådant sätt att den enskildes önskemål tillgodoses, under förutsättning att detta kan ske genom en enkel arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader eller andra komplikationer. Det saknar därvid betydelse om sådana anpassningsåtgärder är att anse som programmering eller inte. Enligt DALKs mening bör en bestämmelse med nu angiven innebörd finnas i den av kommittén förordade nya lagen.

När det slutligen gäller tidskraven för tillhandahållande av upptagning för ADB innehåller den nya lag DALK förordar en bestämmelse om skyndsamhet, som uttryckligen gäller både tillhandahållande på stället och tillhandahållande av utskrift. Bestämmelsen innebär att båda formerna av tillhandahållande skall ske genast eller så snart det är möjligt. Kravet på skyndsamhet gäller också tillhandahållande av andra uppgifter eller upplysningar som rör ADB-verksamheten.

28.3.8 Avgifter

Utskrift av upptagning för ADB skall enligt 2 kap TF tillhandahållas mot fastställd avgift. Vissa sådana avgiftsbestämmelser finns i expeditionskungörelsen. I övrigt fastställs avgiften från fall till fall av den berörda myndigheten.

Enligt DALKs mening bör man efter utredning i särskild ordning söka lägga fast generella avgiftsregler som gäller utskrift av upptagningar för ADB. Till dess särskild utredning av avgiftsfrågan eller andra åtgärder leder till enhetliga regler kommer avgifternas storlek vid utskrift enligt 2 kap TF, bortsett från bestämmelsen i expeditionskungörelsen, även i fortsättningen att få avgöras från fall till fall. Avgifterna får dock inte bli så höga att allmänheten av kostnadsskäl hindras från att ta del av upptagningar för ADB. Med hänsyn till vikten av att offentlighetsprincipen inte äventyras behövs därför, i vart fall tills vidare, i den nya lag DALK förordar en bestämmelse om att hänsyn skall tas till offentlighetsprincipen vid avgiftens bestämmande. En sådan regel har därför tagits in i lagen.

28.3.9 Kommersiellt och dylikt utnyttjande av uppgifter i upptagning för ADB

Den nya lag om enskilds rätt att ta del av upptagning för ADB, som enligt DALKs mening behövs, syftar bl a till att underlätta enskilds tillgång till upptagning som är allmän handling. Lagen kommer därigenom även att underlätta utnyttjande av handlingsoffentligheten för olika så kallade kommersiella syften, varav direktadresserad reklam är det mest uppmärksammade, liksom för urval av uppgifter om olika mindre grupper som kännetecknas av t ex etnisk, religiös eller nationell samhörighet.

DALK har övervägt om man bör begränsa allmänhetens sedan länge i princip fria tillgång till allmänna handlingar för att komma till rätta

med sådana, av en del kritiserade, effekter av handlingsoffentligheten. Såsom tidigare delar DALK i och för sig uppfattningen att handlingsoffentligheten primärt bör fylla andra syften än att främja kommersiellt utnyttjande i olika former av uppgifter om medborgarna i samhället, vilka samlats in som ett led i den offentliga förvaltningen. Å andra sidan kan det inte utan mycket starka skäl komma i fråga att göra inskränkningar i det anonymitetsskydd och den rätt att ta del av handlingar utan någon ändamålsprövning från myndigheternas sida, som nu är en mycket viktig del av handlingsoffentligheten. Detta skulle dock ofrånkomligen bli följden om man söker tillgodose deras önskemål, som kritiserar det man kallar missbruk av offentlighetsprincipen för kommersiella syften.

DALK föreslår därför inte i den nya lag kommittén nu förordar några särskilda regler om kommersiellt utnyttjande av allmän handling. Handlingsoffentligheten skall alltså även i fortsättningen ha samma principiella innebörd som hittills. Var och en skall därför med stöd av 2 kap TF och den nya lag DALK föreslår ha rätt att ta del av upptagning för ADB utan att ange något skäl för sin begäran. Inskränkning i denna rätt gäller endast av sekretesskäl. Syftet med en begäran att få ta del av allmän handling får inte efterforskas i vidare mån än sådan sekretessprövning kan föranleda.

28.3.10 Övriga frågor

DALK har också tagit upp frågor om särskild rådgivande eller kontrollerande myndighet, om besvär, om ikraftträdande av den av kommittén föreslagna lagen samt om behovet av utbildning. DALK anser inte att man nu, såsom det finns förslag om, bör inrätta någon särskild myndighet som ger råd till och kontrollerar andra myndigheter när det gäller deras sätt att tillämpa handlingsoffentligheten. I fråga om besvär föreslår DALK i den nya lagen vissa bestämmelser som endast hänvisar till TFs redan gällande regler om detta. DALK föreslår att den nya lagen träder i kraft den 1 januari 1982. — Avslutningsvis pekar DALK på att inte bara de enskilda medborgarna behöver utbildning och information om ADB-tekniken och dess olika effekter. Detta gäller i lika hög grad tjänstemännen vid myndigheterna som dessutom, med hänsyn till vikten av offentlighetsprincipen, också behöver särskild, myndighetsanpassad, utbildning om denna och dess tillämpning på den ADB-lagrade informationen.

28.4 Aktiv informationsförmedling (avd 4)

DALK skall inte bara föreslå åtgärder mot en urholkning av handlingsoffentligheten. Kommittén skall enligt direktiven även pröva möjligheterna att ta ADB-teknikens resurser i anspråk för att om möjligt öka tillgängligheten hos den information som finns samlad hos samhällsorganen. I direktiven nämns dock att detta är förenat med åtskilliga svå-

righeter och komplikationer. Särskilt betonas kravet på arbetsro för myndigheterna, kostnadsfrågorna, skyddet för den individanknutna personinformationen och behovet av begränsningar för att hindra rent kommersiella syften.

Det finns dock fler komplikationer än de nu nämnda, som man måste ta itu med först. Den besvärligaste är kanske svårigheten att kartlägga och precisera behovet av en aktiv informationsförmedling. DALKs direktiv synes närmast utgå från att det är självklart att det behövs en ökad tillgänglighet till den information som finns lagrad hos samhällsorganen med hjälp av ADB. För egen del vill dock DALK peka på att informationen i de statliga ADB-systemen, i vart fall än så länge, ofta är hårt strukturerad och anpassad till myndigheternas arbetsuppgifter, varför det är tänkbart att informationen till stora delar är ganska ointressant för andra, om den inte kombineras med uppgifter som finns i olika handlingar av traditionellt slag.

Också i debatten har man i allmänna termer strukit under vikten av en förbättrad tillgång till myndigheternas information genom ADB. Man har däremot inte diskuterat om den information, som nu finns lagrad med hjälp av ADB hos myndigheterna och som i och för sig kan göras tillgänglig genom nya ADB-tekniska möjligheter, i praktiken tillgodoser ett faktiskt behov för att främja samhällsdebatt och forskning och därmed tjäna allmänhetens intresse.

Innan man överväger konkreta åtgärder måste man dock börja med en behovsanalys och en kravspecifikation. Därvid måste sannolikt alla berörda parter, t ex företrädare för massmedia, forskningen, partier och intresseorganisationer samt för myndigheterna och kommunerna, samverka. Först sedan detta skett finns underlag för en bedömning om och i så fall hur ADB-tekniken bör utnyttjas för en mer aktiv informationsförmedling. I annat fall riskerar man att tekniken får styra behoven i stället för tvärtom.

DALK har inte ansett det lämpligt eller möjligt att inom ramen för kommitténs nuvarande direktiv och sammansättning göra den behovsanalys och kravspecifikation som behövs. Kommittén saknar alltså underlag för en närmare bedömning av om och i så fall hur ADB bör utnyttjas för en mer aktiv informationsförmedling från det allmännas sida. Den avslutande avdelningen av betänkandet innehåller därför inte några konkreta förslag till hur en sådan informationsförmedling skall ordnas. DALK har valt att i stället endast peka på några olika frågor i sammanhanget, som kan antas ha betydelse för den fortsatta diskussionen i ämnet. Avsikten är att därigenom bidra med synpunkter på hur detta bör hanteras i fortsättningen.

Önskemålet om ett vidgat informationsutbud, baserat på ADB, står i motsats till andra starka intressen, t ex säkerhet, sårbarhet, integritet och kravet på effektivitet inom förvaltningen. Man tvingas därför in i en diskussion om hur avvägningen gentemot dessa och andra liknande intressen skall göras. Om man därvid betraktar frågan om ett vidgat informationsutbud som en del av handlingsoffentligheten finns betydande risk för att en sådan diskussion, bl a till följd av de grundade eller ogrundade farhågor som ADB kan inge, mycket snart visar sig komma

att handla om inskränkningar i den gängse handlingsoffentligheten; inskränkningar som ingen från början avsett och som ingen egentligen önskar.

För att undvika detta bör frågan om det behövs ett mer aktivt utbud när det gäller ADB-informationen hos myndigheterna och hur detta i så fall skall ordnas enligt DALKs mening behandlas som en från handlingsoffentligheten fristående fråga.

En mer aktiv informationsförmedling har antagits böra bygga på ADB-teknik. Flera olika former för detta är tänkbara. En tanke som förts fram i debatten är att den ADB-lagrade informationen bör vara tillgänglig för den enskilde i alla de former på vilka den tekniskt kan lämnas ut, i den mån det inte innebär väsentlig olägenhet för myndigheterna, risk för otillbörligt intrång i enskilds integritet eller risk för skada på myndighets datamedium. De nuvarande statliga ADB-systemen är dock inte byggda för någon sådan fullständig och fri tillgänglighet som de nu nämnda kraven innebär. Dessutom har den ADB-lagrade information, som för närvarande finns hos myndigheterna, knappast i dess helhet så allmänt intresse som diskussionerna i debatten ibland kan ge intryck av. Man kan därför inte utan vidare godta en tanke som den nyss nämnda.

Enligt DALKs uppfattning bör en mer aktiv informationsförmedling inte heller få betyda att myndigheterna för att öka sina intäkter idkar handel med uppgifter, som egentligen samlats in för administrativa ändamål. Om det blir resultatet av att ADB utnyttjas för att förbättra tillgängligheten till den offentliga ADB-lagrade informationen har man förfelat syftet.

I debatten har särskilt nämnts de möjligheter som s k hemterminaler skulle kunna erbjuda. Förmodligen har man då framför allt tänkt på s k data-TV eller teledata, som är en annan benämning för samma sak. Teledata innebär enligt DALKs mening en metod, av troligen flera, att göra den ADB-lagrade informationen hos samhällsorganen mer lättillgänglig — under förutsättning att sökanden har tillgång till de tekniska hjälpmedel som behövs och kan hantera dem. Detta är förmodligen såväl en kostnads- som utbildningsfråga och kanske också en generationsfråga. Huvudfrågan är dock även här vilken samhällelig information som skall tillhandahållas genom teledata. Man kan därför inte utan vidare utgå från att teledata är en framkomlig och lämplig väg.

Redan i dag finns ett antal exempel på att samhällelig information samlas in och sammanställs i särskild ordning för att tjäna till upplysning om olika ämnen. Ett nära till hands liggande exempel är statistiska centralbyråns (SCB) verksamhet. Inte heller kan man förbise den kommunala statistikproduktionen, som också är omfattande och som också torde lämpa sig som grund för en mer aktiv informationsförmedling.

I diskussionerna om en mer aktiv informationsförmedling bör man därför enligt DALKs mening särskilt beakta de möjligheter som den statliga och kommunala statistikproduktionen kan erbjuda. Också DEFUs verksamhet torde vara av intresse i detta sammanhang. Här finns bl a kunskap om vart man kan vända sig för att få efterfrågad information. Ytterligare en myndighet av särskild betydelse är nämnden för samhällsinformation (NSI). I sammanhanget bör som exempel också

nämnas ADB-beredningsgruppen (C 1973:06) som behandlar frågor om utveckling och utnyttjande av ADB i samhällsplaneringen.

Ett annat område som kan tänkas vara lämpligt att bygga vidare på är ADB-systemet för Rättsdata, som för externt utnyttjande bl a innehåller uppgifter om flertalet nu gällande författningar i aktuell lydelse. Ytterligare ett exempel är statskontorets dokumentationscentral, som också är tillgänglig för utomstående och baserad på ADB och som innehåller aktuella uppgifter om cirka 400 statliga AB-system. Även SPAR bör nämnas i sammanhanget. SPAR har sålunda särskilt byggts upp för att tillgodose olika avnämares skiftande behov av basuppgifter om befolkningen i landet.

Samtliga nu nämnda system och register är enligt DALKs mening exempel på att ADB redan i dag utnyttjas för att sammanställa och förmedla information om olika företeelser i samhället som bl a kan utnyttjas av både den enskilde medborgaren och massmedia, partier, organisationer och forskare. I denna mening är alltså tanken på att använda ADB för en mer aktiv informationsförmedling inte ny. De nämnda registren och systemen är också exempel på att man byggt upp särskilda basregister över speciella former av information, där de administrativa myndigheterna svarat för leveransen av grunddata men där dessa myndigheter i övrigt inte är inblandade. Sannolikt är detta den väg man bör gå vidare på. Man slipper då konflikter med myndigheternas egentliga arbetsuppgifter och störningar i dessas ordinarie verksamhet.

En mer aktiv informationsförmedling behöver gälla inte bara statliga utan även kommunala förhållanden. Här kan nämnas att riksdagens revisorer framhållit att det bör övervägas att inrätta särskilda informations- och servicecentraler i varje kommun. I vart fall i vissa kommuner torde redan nu finnas informationsorgan av liknande slag som riksdagens revisorer föreslagit. Förslaget är enligt DALKs mening väl värt att bygga vidare på och har också berörts av byråkratiutredningen. Ett genomförande av revisorernas förslag skulle sannolikt främja de syften som ligger bakom tanken på en mer aktiv informationsförmedling. Det är också troligt att ADB här skulle kunna vara ett hjälpmedel för kommunerna.

En liknande tanke synes ligga bakom tillkomsten av Samhällsguiden, vars syfte är att ge en enkel och översiktlig vägledning om rättigheter och skyldigheter i sammhället och om olika myndigheter i samhället och andra organ.

Om arbetet med en mer aktiv informationsförmedling skall drivas vidare, vilket DALK förordar, behövs en bättre och mer fullständig beskrivning av målet för detta arbete. Eftersom ett sådant arbete kan få betydande konsekvenser för myndigheternas verksamhet och för allmänheten i vid mening finns ytterligare ett antal frågor som måste belysas närmare. Det gäller först och främst vilket behov av information som föreligger, vilka krav dessa behov ställer på tillgången till information, dvs vilka åtkomstmöjligheter som bör finnas, och hur avgränsningen gentemot handlingsoffentligheten i traditionell mening bör ordnas. Andra frågor som hör hit är av mer organisatoriskt slag och gäller sådana spörsmål som om en mer aktiv information skall bygga på myndigheter-

nas egentliga verksamhet eller ordnas inom ramen för någon särskild organisation. Dessutom måste intresset av en mer aktiv informationsförmedling vägas mot andra starka intressen såsom hänsynen till medborgarnas personliga integritet, säkerhets- och sårbarhetsaspekter, kravet på arbetsro för myndigheterna, sekretesshänsyn, kostnadshänsyn och önskemålet att hindra olika former av icke önskvärt utnyttjande av tillgängliga uppgifter.

Det är, såsom också nämns i DALKs direktiv, uppenbart att det här behövs insatser och avvägningar på lång sikt. Dessa bör enligt DALKs mening prövas genom en särskild utredning med företrädare för alla berörda intressen. DALK, som närmare diskuterat vissa riktlinjer för en sådan utredning, förordar att den nu kommer till stånd.

29 Särskilt yttrande

av ledamoten Yngve Sundblad

Jag har tidigare i utredningens betänkande Personregister —Datorer— Integritet reserverat mig mot uttag ur offentliga register för kommersiellt bruk. Sådana uttag är uppenbart integritetskränkande eftersom uppgifter används för annat ändamål än det de insamlats för. Jag vidhåller denna uppfattning och kan inte helt dela de bedömningar som här förs fram i kapitel 21.

Det är dock värdefullt att den här föreslagna lagen utformas som en lag om tillämpning av offentlighetsprincipen med få inskränkningar. Ett förbud mot uttag för kommersiellt bruk bör istället införas i datalagen, till vilken hänvisning ju görs i § 15 i den här föreslagna lagen.

Jag vill också, liksom kommittén, särskilt stryka under att offentlighet är huvudregel och sekretess undantag. Undantagen bör tillämpas mycket restriktivt av myndigheterna i deras praktiska verksamhet. Dessutom vill jag särskilt betona vikten av att myndigheterna såväl i fråga om befintliga ADB-system som vid väsentliga ändringar och vid utvecklingen av nya system ingående prövar möjligheterna att inrätta särskilda presentationsterminaler för allmänheten, där den enskilde kan ta del av all den ADB-lagrade information, som inte är sekretessbelagd.

Bilaga 1 DALKs direktiv i dess ursprungliga lydelse

Utredningen om översyn av lagstiftningen om personorienterad ADB-information m.m.[1]

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, anför.

Den moderna teknologin, främst ADB-tekniken, har medfört en omvälvning av informationsbehandlingen. Den nya tekniken har efter hand fått allt större betydelse för administration, samhällsplanering, forskning och industri. Utvecklingen måste sägas till övervägande delen ha varit till fördel för samhälle, näringsliv och enskilda. Helt naturligt har den emellertid inte kunnat förlöpa problemfritt. Styrande och kontrollerande insatser från samhällets sida har här som i andra liknande sammanhang visat sig nödvändiga. På grundval av olika utredningar om problem som är förbundna med datoranvändningen har statsmakterna lagstiftat på området och vidtagit andra åtgärder.

Störst intresse hos allmänheten har säkerligen datorteknikens inverkan på den personliga integriteten tilldragit sig. Detta har sin förklaring i att ADB-tekniken gör det möjligt att samla in, bevara och bearbeta data i en omfattning och med en snabbhet som inte har motsvarighet i fråga om manuell informationshantering. Registrering av persondata med hjälp av ADB kan därför innebära eller i varje fall uppfattas som ett otillbörligt intrång i den enskildes integritetssfär.

Frågan om skyddet för privatlivet vid ADB-registering uppmärksammades ganska tidigt i vårt land. Den år 1969 tillkallade offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén fick sålunda i uppdrag att överväga frågan om lagstiftning rörande personorienterad ADB-information. Utredningen presenterade sitt arbete i denna del i ett betänkande år 1972, och under våren 1973 antog riksdagen ett förslag till en särskild datalag (prop 1973:33, KU 19, rskr 131). Datalagen blev internationellt sett ett pionjärverk på sitt område.

Enligt datalagen (1973:289) får register som förs med hjälp av ADB och som innehåller personuppgifter inte inrättas eller föras utan tillstånd av en särskild myndighet, datainspektionen. Tillstånd skall meddelas, om det saknas anledning anta att otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet skall uppkomma. Vissa omständigheter som skall beaktas vid tillståndsprövningen har särskilt angetts i datalagen. I stor omfattning har emellertid överlämnats åt praxis att bestämma principerna för tillståndsgivningen. I samband med att datainspektionen beviljar

[1] Protokoll vid regeringssammanträde 1976-03-11.

tillstånd till ett personregister skall den också meddela de föreskrifter som behövs för att förebygga otillbörligt integritetsintrång. Datalagen är tillämplig på både statliga, kommunala och enskilda personregister. Kravet på tillstånd från datainspektionen gäller dock inte personregister som inrättas genom beslut av riksdagen eller regeringen. Beträffande sådana register skall emellertid yttrande från datainspektionen inhämtas före beslutet. Datainspektionen utövar tillsyn över datorförda personregister och kan i efterhand ingripa med ändrade eller nya föreskrifter. I sista hand kan inspektionen återkalla meddelat tillstånd. Datainspektionens beslut kan överklagas hos regeringen. — Tillståndssystemet för personregister började tillämpas den 1 juli 1974.

Bestämmelserna i datalagen till skydd för den personliga integriteten vid hanteringen av persondata kompletteras såvitt gäller yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av den särskilda regleringen i kreditupplysningslagen (1973:1173). Denna lag är, till skillnad från datalagen, tillämplig också på personupplysningar som registreras på annat sätt än genom ADB. Också inkassolagen (1974:182) hör till den under senare år tillkomna lagstiftning som syftar till att skydda integriteten.

I en nyligen framlagd proposition (1975/76:160) om nya grundlagsbestämmelser om allmänna handlingars offentlighet har föreslagits föreskrifter om när en ADB-upptagning är allmän handling vilka i viss mån gör det möjligt att begränsa tillgången till känsliga persondata. Förslaget grundar sig på offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs slutbetänkande (SOU 1975:22) Lag om allmänna handlingar.

Vid tillkomsten av datalagen gjordes både i propositionen och i konstitutionsutskottets betänkande uttalanden av innebörd att lagen såsom ett förstlingsverk på sitt område inom ganska snar framtid kunde behöva ändras och kompletteras. Frågor om registrering av persondata har också efter den tidpunkt då datalagen beslutades rönt omfattande uppmärksamhet. Den allmänna debatten i ämnet har varit livlig, särskilt i anslutning till olika avgöranden om tillämpning av datalagen. Inom myndigheter och kommittéer har utförts utredningsarbete som på olika sätt har berört skyddet för den personliga integriteten vid datahantering. Inte minst i riksdagen har datafrågorna tilldragit sig stort intresse, och åtkilliga motioner i ämnet har väckts under de gångna tre åren.

Med anledning av de motioner som väcktes vid 1975 års riksmöte förklarade konstitutionsutskottet (1975:11) att det med hänsyn till den snabbhet som präglar utvecklingen på datateknikens område var väsentligt att en allmän utvärdering av datalagen kom tillstånd så snart ett tillräckligt erfarenhetsmaterial förelåg. Det utredningsarbete som redan hade bedrivits hade enligt utskottet gjort det möjligt att göra en samlad översyn av datalagen. Utskottet nämnde särskilt en av datainspektionen under år 1975 planerad genomgång och redovisning av de erfarenheter som inspektionen hittills hade vunnit av tillämpningen av datalagen. Utskottet fann att en särskild parlamentarisk utredning med företrädare för de i riksdagen representerade politiska partierna borde tillsättas med uppgift att göra en sådan allmän översyn. Självfallet skulle, tillade utskottet, den nämnda genomgången och redovisningen av datainspektionens erfarenheter av datalagens tillämpning komma att utgöra ett

viktigt arbetsmaterial för den förordade utredningen. — Riksdagen följde utskottets förslag (rskr 1975:103).

Datainspektionen har den 24 november 1975 till regeringen avlämnat den av utskottet nämnda redogörelsen för erfarenheter av datalagens tillämpning.

Såvitt kan bedömas är de hittillsvarande erfarenheterna av datalagen i det väsentliga goda. Lagens regler synes ha fyllt sin funktion att skydda den personliga integriteten vid personregistrering med hjälp av ADB utan att därför på det hela taget bli betungande för registeranvändarna. Till det goda resultatet har bidragit datainspektionens smidiga och obyråkratiska sätt att handlägga tillståndsärendena. Inte desto mindre delar jag uppfattningen att det är befogat att företa en allmän översyn av datalagen. Jag föreslår att en parlamentarisk kommitté nu tillkallas för denna utredningsuppgift.

Det är emellertid inte endast datoranvändningens konsekvenser för personlighetsskyddet som kräver statsmakternas särskilda uppmärksamhet. En annan betydelsefull fråga gäller datoriseringens sätt att påverka offentlighetsprincipen. Denna princip innebär att allmänheten har fri tillgång till information som i en eller annan form finns dokumenterad hos myndigheterna. Hittills har principen huvudsakligen haft tillämpning på konventionella handlingar. Utvecklingen under senare år har emellertid inneburit att myndigheterna i allt större omfattning har övergått till att lagra information på ADB-medier. Följden härav kan bli att allmänhetens tillgång till information i det allmännas förvar försämras. Information som är lagrad maskinellt är nämligen i allmänhet svårare att identifiera och avgränsa än uppgifter i handlingar av traditionellt slag. Bristen på fackkunskap om ADB-teknik blir vidare för många ett faktiskt eller ett upplevt hinder att ta del av offentliga ADB-upptagningar hos myndigheterna. Redan önskemålet om att användningen av den nya tekniken för informationsbehandling inte får urholka offentlighetsprincipen kan alltså påkalla särskilda åtgärder. Datainspektionen har i sin tidigare nämnda redogörelse pekat på datoriseringens negativa verkningar för offentlighetsprincipen.

Enligt min mening finns det emellertid goda skäl att sätta målet något högre än att upprätthålla nuvarande standard i fråga om möjligheterna att ta del av myndigheternas information. Den återkommande diskussionen kring integritetsfrågorna undanskymmer lätt det förhållandet att datortekniken, rätt utnyttjad, positivt kan främja den allmänna upplysningens och den informerade debattens sak. Det ligger väl i linje med de motiv som bär upp offentlighetsprincipen att söka ta i anspråk den nya teknikens resurser för att om möjligt öka tillgängligheten hos den information som finns samlad hos samhällsorganen. En sådan informationsförmedling skulle givetvis få sitt främsta värde för partier, intresseorganisationer och andra sammanslutningar och för massmedierna, men skulle därmed också tjäna allmänhetens intresse.

De nu berörda frågorna har jag nyligen behandlat i propositionen 1975/76:160 om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet. Som framgår av vad jag där yttrade genomfördes redan åren 1973 — 1974 sådana ändringar i tryckfrihetsförordningen att

grundlagsreglerna om allmänna handlingar anpassades till den nya tekniken att lagra information. Vad som föreslås i propositionen om tillgången till myndigheternas ADB-upptagningar bygger i det väsentliga på 1973 — 1974 års lagstiftning, låt vara att förslaget i några hänseenden kan leda till större öppenhet. Som jag uttalade i propositionen kan emellertid den hittills beslutade och föreslagna lagstiftningen angående de tekniska upptagningarna på sikt inte anses tillräcklig för att tillgodose offentlighetssynpunkterna, i varje fall inte om man syftar till mera än att i stort bevara rådande möjligheter att tillgodogöra sig de allmänna organens information. Beslut om ytterligare åtgärder måste emellertid föregås av särskild utredning. Jag förordar att en sådan kommer till stånd.

Det är uppenbart att förslag som syftar till att ge offentlighetsprincipen ett mera reellt innehåll beträffand ADB-lagrad information inte får utformas så att de hotar integriteten för dem som är upptagna i personregister. Jag föreslår bl a med hänsyn till detta samband att den senast nämnda utredningsuppgiften lämnas åt den kommitté som enligt vad jag tidigare har sagt bör se över lagstiftningen om skydd för persondata.

Det kan visa sig lämpligt att senare ge kommittén ytterligare någon utredningsuppgift som gäller offentlighet och sekretess i den offentliga förvaltningen och som har nära samband med kommitténs övriga utredningsuppdrag. Jag får anledning att återkomma härtill i det följande.

Innan jag ytterligare diskuterar utredningsuppgifternas innebörd, skall jag ta upp frågan om hur utredningsarbetet bör läggas upp.

Som redan har nämnts föreligger ett mångskiftande material som underlag för övervägandena om skyddet för privatlivet i samband med personregistrering. Främst i åtanke kommer de förslag som har förts fram i riksdagsmotioner samt i den allmänna debatten. Allt talar för att denna debatt kommer att fortgå kontinuerligt under lång tid framöver. Under sådana omständigheter är det enligt min mening angeläget att utredningsarbetet bedrivs under stor öppenhet och, i det inledande skedet, utan att kommittén binds till vissa uppslag eller lösningar. Dessa önskemål kan tillgodoses, om arbetet planeras i enlighet med den nya modell för uppläggningen av utredningsverksamhet som har förordats för vissa fall i Rapport om utredningsväsendet (Ds Ju 1975:14). Med denna modell som förebild föreslår jag att kommittén får i uppdrag att i en första etapp kartlägga, systematisera och sovra föreliggande material och synpunkter i fråga om integritetsskyddet. De förslag som synes frukbara att utveckla bör ställas samman till alternativa lösningar. Arbetet i den första etappen bör avslutas med att dessa lösningar presenteras i en offentlig diskussionspromemoria. Denna bör, om möjligt, föreligga under första halvåret 1977. Efter eventuell remissbehandling av promemorian får frågan om tilläggsdirektiv med närmare anvisningar för det fortsatta utredningsarbetet anmälas för regeringen. Enligt min mening behöver man inte befara att det nu angivna förfarandet skall leda till fördröjning i utredningsarbetet. Snarare har man anledning att räkna med att det medverkar till att kommittén kan lägga fram ett väl genomlyst slutförslag. Uppläggningen underlättas av att kommittén har utredningsuppgifter som sinsemellan är avgränsbara och åtminstone delvis

kan behandlas oberoende av varandra. Kommittén bör därför disponera arbetet så att den i det inledande skedet ägnar sin tid åt frågorna om integritetsskyddet och först sedan den tidigare nämnda promemorian har färdigställts tar itu med den uppgift som gäller förstärkningen av offentlighetsprincipen.

Med min nu angivna inställning till hur utredningsarbetet bör läggas upp saknar jag självfallet anledning att vid detta tillfälle närmare diskutera vilka riktlinjer som kommittén bör följa i sitt arbete med frågorna om personlighetsskyddet vid dataregistrering. Jag nöjer mig med att föreslå ramar för kommitténs arbete i denna del och att fästa uppmärksamheten på vissa betydelsefulla problem.

Kommitténs uppgift kan allmänt beskrivas så att den skall överväga den rättsliga regleringen av skyddet för den personliga integriteten i samband med registrering av personuppgifter.

I första hand bör kommittén undersöka de problem som hänger samman med användningen av ADB-tekniken. Den bör emellertid kunna pröva också behovet av offentlig kontroll av sådan registrering av persondata som görs med annan teknik än den elektroniska eller som sker rent manuellt men avser särskilt integritetskänsliga uppgifter.

Riksdagens begäran om utredning avser en allmän översyn av datalagen. Regleringen i denna lag bör också utgöra basen för kommitténs överväganden. Hinder bör dock inte föreligga mot att kommittén föreslår lagstiftning vid sidan av en allmän datalag, t ex speciallagar om personregistrering inom vissa sektorer, eller överväger behovet av ändringar i redan gällande författningar som reglerar särskilda personregister.

Datoriseringen inom näringslivet påverkar förhållandena inom arbetslivet på ett avgörande sätt. Spörsmål som gäller de anställdas personliga integritet, t ex deras medverkan vid prövningen av frågan om tillstånd till personregister vid företag, faller givetvis inom kommitténs utredningsuppdrag. ADB-teknikens verkningar sträcker sig emellertid betydligt längre och gäller sådana grundläggande spörsmål som omställning inom arbetsmarknaden, företagsdemokrati, arbetsmiljö, arbetsprestationer och arbetstillfredsställelse. Jag behöver knappast påpeka att man här står inför problem som kan komma att kräva insatser från samhällets sida. Dessa problem är emellertid så artskilda från integritetsfrågorna och så omfattande att de inte bör bli föremål för utredning i detta sammanhang. Det kan f.ö. finnas skäl att avvakta initiativ från den fackliga rörelsen som under senare tid har ägnat frågorna om arbetslivets datorisering ett betydande intresse. Genom den nya lagstiftning om medbestämmanderätt på arbetsplatsen som f.n. förbereds kommer arbetstagarorganisationerna att få ökade möjligheter att påverka utvecklingen på området.

Frågan om organisationsformen för den offentliga datorverksamheten prövas av datasamordningskommittén (Fi 1971:03). Denna kommitté väntas under året avge sitt slutbetänkande. Det bör under sådana omständigheter falla utanför den nu föreslagna kommitténs uppdrag att överväga frågan om strukturen för de statliga ADB-systemen. Även säkerhetsfrågor i samband med datorbehandling omfattas av

datasamordningskommitténs uppdrag. Kommittén samarbetar på detta område med statskontoret. Arbetet avser studier av den fysiska säkerheten, av tekniska metoder att skydda data i samband med driften av ADB-system, av säkerheten i datamaskinernas funktion och av producerade datas kvalitet. Inte heller dessa frågor har den nya kommittén anledning att penetrera.

Av väsentlig betydelse för frågan om vilket skydd som tillkommer data i personregister inom den offentliga sektorn är givetvis den allmänna rättsliga regleringen av den muntliga och den skriftliga sekretessen i förhållande till allmänheten och till andra myndigheter än dem som i första hand disponerar över uppgifterna. Denna reglering får sin särskilda prägel av den i vårt land rådande offentlighetsprincipen. Förslag till helt ny sekretesslagstiftning har nyligen lagts fram av två kommittéer. Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén har sålunda i sitt slutbetänkande föreslagit en lag som anger vilka begränsningar som skall gälla i rätten att ta del av allmänna handlingar, däri inbegripet ADB-upptagningar. Tystnadspliktskommittén (Ju 1975:3) har i sitt betänkande (SOU 1975:102) Tystnadsplikt och yttrandefrihet lagt fram förslag till en lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt. Båda förslagen innehåller bestämmelser också om sekretessen mellan myndigheter. På grundval av kommittéförslagen och remissyttrandena över dem förbereds f.n. inom justitiedepartementet en proposition om lagstiftning om handlingssekretess och tystnadsplikt i offentlig verksamhet. I väntan på resultatet av detta arbete bör den kommitté som jag nu föreslår tills vidare inte närmare syssla med hithörande lagstiftningsfrågor. Det kan emellertid senare visa sig lämpligt att åt kommittén uppdra att göra en fördjupad undersökning i visst hänseende, t ex angående sekretessen mellan myndigheter. Till undvikande av missförstånd vill jag tillägga att kommittén naturligtvis i full utsträckning skall kunna överväga frågor om samkörning mellan olika ADB-register och sådana andra spörsmål om utväxling av data som hänger samman med att viss informationsteknik kommer till användning.

Vad härefter gäller utredningsarbetets allmänna inriktning inom den i det föregående uppdragna ramen bör målet vara det dubbla att å ena sidan ytterligare stärka skyddet för den personligaintegriteten och att å den andra nyansera regleringen så att denna inte onödigtvis leder till hinder eller olägenheter i allmän eller enskild verksamhet.

Datalagen bygger på en ordning med krav på tillstånd för ADB-förda personregister. Kommittén kan ha anledning att överväga om inte tillståndskravet i något hänseende kan modifieras. I princip bör det emellertid stå kvar också för framtiden. Som har nämnts tidigare är förutsättningarna för att tillstånd skall meddelas f.n. ganska obestämt angivna i datalagen. Med tanke på att lagstiftningen avsåg ett helt nytt rättsområde stod någon annan lösning än den valda knappast till buds vid datalagens tillkomst. När nu snart ett par års erfarenhet föreligger av vilka problem som aktualiseras vid tillståndsprövningen bör enligt min mening allvarligt prövas om inte de grunder efter vilka denna skall ske kan anges med större utförlighet i datalagen. Det rör sig här i vissa hänseenden om avvägningar som rätteligen bör ankomma på den lagstiftande försam-

lingen och inte på rättstillämpande myndigheter. Jag skall i det följande peka på ett par frågor som kan förtjäna att uppmärksammas i lagstiftningen.

Datalagen förutsätter att viss mycket känslig personinformation får registreras om ett starkt samhälleligt eller annat allmänt intresse påkallar det. I övrigt ges ingen ledning i datalagen om vilken betydelse som skall tillmätas behovet av ett register vid tillståndsprövningen. En viktig uppgift för kommittén bör vara att söka närmare ange hur behovet av ett ifrågasatt register skall påverka prövningen och på vilken nivå denna bedömning skall göras.

Frågan vilken betydelse som skall tillmätas intresset av att ett visst register kommer till stånd kan aktualiseras bl a för register inom den vetenskapliga forskningen, särskilt samhällsforskningen. Inte sällan kan det bli nödvändigt att göra en avvägning mellan å ena sidan det värdefulla underlag för forskning och reformarbete som studier med inslag av persondata kan ge och å andra sidan integritetskraven. Från forskarhåll har uttalats farhågor för att den nuvarande ordningen skulle kunna hota forskningens frihet och oberoende. Kommittén bör överväga vad som kan göras för att man skall kunna försäkra sig om att sådana konsekvenser inte uppstår. Utgångspunkten bör dock självfallet vara att forskningen såväl som annan verksamhet i samhället skall bedrivas under tillbörlig respekt för enskildas privatsfär. I sammanhanget vill jag nämna att kommittén kan ha anledning beakta behovet av särskilda regler för forskning och statistikproduktion också i fråga om tillståndsproceduren och i andra liknande hänseenden.

En under senare tid särskilt diskuterad fråga gäller tillåtligheten av register som upptar stora delar av befolkningen inom hela landet eller inom visst område. Behovet av reglering torde i första hand gälla de enskilda och kommunala sektorerna, eftersom inrättandet av statliga befolkningsregister i flertalet fall förutsätter direkt eller indirekt ställningstagande från statsmakternas sida. Den nu berörda frågan faller under kommitténs uppdrag. Jag vill emellertid erinra om vad jag har uttalat i annat sammanhang, nämligen att det kan visa sig lämpligt att, i syfte att begränsa antalet personregister av totalkaraktär, göra en provisorisk ändring i datalagen i samband med beslut om ett centralt statligt personregister för adressaktualisering, personnummersättning och urvalsdragning. Förslag om ett sådant register kan väntas bli förelagt riksdagen under hösten 1976. Frågan om en provisorisk ändring i datalagen kommer att övervägas inom justitiedepartementet.

Utöver vad jag har angett i det föregående bör kommittén givetvis överväga de spörsmål som konstitutionsutskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande särskilt har nämnt, nämligen frågor om sekretessregler för datorlagrade personregister av olika slag, om behandlingen av långtidsförvarade personregister hos statistiska centralbyrån och andra registerförare, om informationen till intervjuade vid intervjuundersökningar, om användningen av mjukdata, om rätten för registrerade att erhålla registerutdrag, om försäljningen av datorlagrade personuppgifter för kommersiellt bruk och om handläggningen i fråga om personregister som inrättas genom beslut av riksdagen eller regeringen.

Ytterligare ett spörsmål som bör komma under kommitténs bedömning gäller lämpligheten av en medborgarkontroll över statliga datasystem i form av särskilda ansvarsnämnder. Riksdagen har begärt att frågan härom skall utredas (SkU 1975:32, rskr 230).

Till den gjorda uppräkningen vill jag göra endast följande kommentarer. Att frågan om utformningen av den allmänna sekretesslagstiftningen faller vid sidan av kommitténs uppdrag har jag redan nämnt. Beträffande datorlagrad personinformation som är hänförlig till statistikproduktionen har statistiska centralbyrån i samarbete med datainspektionen och riksarkivet övervägt frågor om gallringsbestämmelser, förstöring, avidentifiering och kryptering. Kommittén bör i sitt arbete beakta resultatet av denna utredning, som väntas föreligga inom kort. Vad slutligen angår den ordning som skall gälla för beslut om statliga personregister vill jag erinra om det i och för sig självklara kravet att beslutsordningen måste stå i överensstämmelse med de grundläggande principerna för befogenhetsfördelningen mellan olika statsorgan sådana de framgår av regeringsformen.

Uppräkningen i det föregående av frågor som bör komma under kommitténs prövning är som nämnts inte uttömmande. Också andra förslag som gäller skyddet för den personliga integriteten i samband med registreringen av persondata bör övervägas under utredningsarbetet, i den mån inte annat följer av de förbehåll som jag tidigare har gjort.

Utnyttjandet av datorer inom administration och näringsliv är en internationell företeelse. En följd härav är att information förs över från ett land till ett annat för ADB-behandling. Sådan överföring underlättas genom användning av telekommunikationer. Dataflödet över gränserna kommer att öka i takt med den pågående datoriseringen, den tekniska utvecklingen och de allt livligare internationella förbindelserna inom skilda områden. Denna internationella datatrafik ger upphov till åtskilliga problem. I detta sammanhang är det främst två företeelser som är av intresse. Å ena sidan är det angeläget att förebygga s k dataflykt, dvs överflyttning av databehandling till annat land i syfte att undgå hemlandets strängare lagstiftning, i första hand då den som avser att bereda skydd för den personliga integriteten. Å andra sidan är det önskvärt att rutinmässig och från integritetssynpunkt ofarlig datatransmission över gränserna inte hindras eller försvåras. Risken härför blir större, om staterna inför datalagstiftning med inbördes skiftande innehåll.

De nu berörda problemen kräver för sin lösning internationellt samarbete. Ett sådant har redan inletts inom Europarådetoch OECD. Nordiska ämbetsmannakommittén för lagstiftningsfrågor har beslutat tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att studera frågorna och karlägga behovet av en nordisk konvention på dataområdet. Ett nordiskt samarbete torde ha särskilda utsikter att bli fruktbart. Bl a är det tänkbart att en viss samordning av de nordiska ländernas datalagstiftning kan komma till stånd. Enligt min mening bör dessa och andra internationella överläggningar från svensk sida bedrivas i nära kontakt med den kommitté som skall se över datalagstiftningen. Det torde också få bli en uppgift för kommittén att lägga fram förslag till de lagbestämmelser som

föranleds av internationella överenskommelser eller som annars påkallas av hänsyn till den internationella datatrafiken.

Jag skall härefter med några ord beröra den utredningsuppgift som gäller offentlighetsprincipen, nämligen frågan om förbättrad tillgång till myndigheternas ADB-material.

Målsättningen för utredningens arbete med denna fråga har jag angett i det föregående: att såvitt möjligt göra den information som hos det allmänna är lagrad på ADB-medier mera lättillgänglig för allmänheten så att den i ökad omfattning kan komma samhällsdebatt och forskning till del. I första hand bör kommittén kartlägga vilka medel som står till buds för att öka tillgången till den datorlagrade informationen. Åtgärder av flera olika slag torde här komma i fråga.

Åtskilliga svårigheter och komplikationer är emellertid förenade med en mera aktiv informationsförmedling. De måste givetvis uppmärksammas under utredningsarbetet. En självklar utgångspunkt är sålunda att de krav som kan ställas på myndigheterna inte får leda till att deras egna arbetsuppgifter blir eftersatta. Kostnadsfrågorna måste också beaktas. Det är rimligt att tjänster inte skall tillhandahållas utan kostnadstäckning från beställaren. Vidare måste tillses att en ökad öppenhet inte får till följd att skyddet för den individanknutna personinformationen försvagas. Kommittén torde också behöva överväga vilka begränsningar som i sammanhanget behövs för att hindra ett oönskat utnyttjande av det allmännas ADB-material för rent kommersiella syften.

Det är tydligt att en vidgad reell offentlighet kring ADB-informationen kräver insatser och avvägningar på lång sikt. Man bör därför inte låsa fast de nya åtgärderna i stela rättsliga former. En del av åtgärderna är f.ö. av det slaget att de över huvud taget inte lämpar sig för lagstiftning. En annan sak är att fördelar möjligen skulle kunna uppnås genom en lagteknisk särreglering av ADB-medierna i TF, där de både fn och enligt prop. 1975/76:160 är samordnade med konventionella handlingar. Förslag i denna riktning har förts fram av datainspektionen. Kommittén bör vara oförhindrad att pröva frågan om särskilda grundlagsbestämmelser för ADB-upptagningarna. Enligt min mening bör man dock gå ifrån nuvarande systematik endast om en annan lagteknisk lösning framstår som klart överlägsen.

— — —

Bilaga 2 Tilläggsdirektiv

Tilläggsdirektiv till datalagstiftningskommittén (Ju 1976:05) Dir 1980:14

Beslut vid regeringssammanträde 1980-03-06.

Statsrådet Petri anför.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 11 mars 1976 tillkallade dåvarande chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, en kommitté med uppdrag att se över lagstiftningen om personorienterad ADB-information m m (ang direktiven, se kommittéberättelsen 1977, del II, s 12 f). Kommittén, som har antagit namnet datalagstiftningskommittén (DALK), har slutfört den del av sitt uppdrag som gäller översyn av den gällande datalagstiftningen genom delbetänkandet (SOU 1978:54) Personregister—Datorer—Integritet. På grundval av betänkandet och remissyttranden över detta har regeringen våren 1979 lagt fram propositionen (1978/79:109) om ändring i datalagen (1973:289). Förslaget har antagits av riksdagen (KU 1978/79:37, rskr 1978/79:360, SFS 1979:334).

DALK behandlade i det nämnda delbetänkandet bl a myndigheternas skyldighet att använda det statliga person- och adressregister, kallat SPAR, som enligt beslut av riksdagen år 1976 f n är under uppbyggnad samt behovet av en närmare reglering av SPAR. DALKs förslag i denna del lämnas i den nyss nämnda propositionen utanför förslaget till ändring i datalagen. Konstitutionsutskottet uttalade vid behandlingen av propositionen att det är angeläget att en författningsreglering av SPAR kommer till stånd. Frågan om SPARs användningsområde i förhållande till myndigheterna borde dock enligt utskottet övervägas närmare. Riksdagen godtog vad utskottet anförde om detta. Sedan regeringen i juni 1979 överlämnat konstitutionsutskottets betänkande och riksdagens skrivelse till DALK för beaktande under kommitténs fortsatta arbete har kommittén i februari 1980 till regeringen överlämnat promemorian (Ds Ju 1979:19) Författningsreglering av SPAR m m. Promemorian remissbehandlas f n.

DALK har enligt direktiven tre återstående huvuduppgifter. Den skall utreda datoriseringens inverkan på offentlighetsprincipen. Den skall vidare överväga åtgärder för att förbättra allmänhetens tillgång till myn-

digheternas ADB-material. Den tredje huvuduppgiftern är att lägga fram förslag till lagbestämmelser som föranleds av internationella överenskommelser eller som annars påkallas av hänsyn till den internationella datatrafiken. Kommittén är också oförhindrad att föreslå lagstiftning vid sidan av en allmän datalag, t ex speciallagar om personregistrering inom vissa sektorer, eller att överväga behovet av ändringar i redan gällande författningar som reglerar särskilda personregister.

De ändringar som nu har genomförts i datalagen är förhållandevis begränsade. Lagen kan f n anses utgöra ett tillfredsställande skydd mot de risker för otillbörligt intrång i personlig integritet som personregistrering med bruk av ADB medför. DALK har emellertid under sitt arbete med översynen av datalagen kommit till slutsatsen att det finns anledning att pröva om inte en mera *generell personregisterlagstiftning* som inte i första hand är inriktad på registreringstekniken på sikt bör ersätta datalagen. Vid remissbehandlingen av betänkandet framförde de flesta instanser som yttrade sig om detta sympatier för tanken att pröva förutsättningarna för en generell personregisterlagstiftning. Några remissinstanser uttalade att det är angeläget att frågan om en sådan lagstiftning utreds med det snaraste.

I detta sammanhang bör nämnas att datalagar under senare år har antagits i flera länder samt att en del av dessa lagar omfattar både personregister förda med ADB och personregister med t ex känsliga personuppgifter oavsett vilken teknik som används vid registreringen. Vissa utländska lagar utgör vidare en kombination av datalag och kreditupplysningslag, och några omfattar liksom den svenska kreditupplysningslagen också skydd av juridiska personer.

I prop 1978/79:109, s 9, anförde chefen för justitiedepartementet, i fråga om en generell personregisterlagstiftning följande:

"För egen del anser jag att det finns goda skäl att överväga en generell personregisterlagstiftning. Som DALK har framhållit måste man nämligen med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen inom området för ADB fortlöpande räkna med nya och allt svårare problem vid tillämpningen av datalagen, som ju är begränsad till registrering med användande av ADB-teknik. Utvecklingen visar samtidigt att det kommer att bli allt svårare att skilja mellan vad som är personregistrering med hjälp av ADB-teknik och vad som är personregistrering med utnyttjande av andra tekniska metoder. Det finns också skäl att räkna med nya tillämpningsområden för ADB-tekniken, områden som rimligen bör vara praktiskt taget ofarliga från integritetssynpunkt men som med nuvarande avgränsning ändå kommer att falla under datalagen. DALK nämner som exempel utvecklingen av kontorsdatorer och s k privatdatorer. Samtidigt utvecklas som sagts nya registerföringsmetoder, som visserligen inte är att hänföra till ADB-tekniken men som kan innebära samma potentiella hot mot den personliga integriteten. Om man inte särskilt beaktar detta, kan följden bli att ett antal från integritetssynpunkt mer eller mindre ofarliga register kommer att falla under datalagen medan andra typer av register, som borde regleras särskilt, kommer att falla utanför. De svårigheter som jag här har pekat på kan sannolikt lättare bemästras inom ramen för en generell personregisterlagstiftning.

Det sagda utesluter emellertid inte att en sådan lagstiftning kan behöva innehålla särskilda regler för ADB-register."

På grundval av det anförda borde möjligheterna att införa en generell personregisterlagstiftning utredas. Jag delar denna uppfattning och anser att utredningen nu bör komma till stånd. Uppdraget bör anförtros DALK.

Innan jag går in på hur utredningsarbetet bör bedrivas vill jag framhålla att kommittén står inför en svår uppgift. Som framgår av det föregående erbjuder redan den nuvarande datalagen gränsdragningsproblem. Dessa bör kunna bemästras lättare, om tyngdpunkten i regleringen förskjuts från registreringstekniken till det som registreras. Med en sådan reglering uppstår emellertid gränsdragningsproblem av ett annat slag. Det är nämligen uppenbart att en generell personregisterlagstiftning inte på långt när kan omfatta all personregistrering i vanlig bemärkelse. En viktig uppgift för kommittén blir därför att utreda var gränsen skall dras mellan sådan personregistrering som bör regleras genom generell lagstiftning och sådan som bör falla utanför en dylik reglering. Samtidigt bör uppmärksammas att det system för kontroll av lagstiftningens efterlevnad som måste finnas inte utformas så att det i sig kan bli ett hot mot det intresse som lagstiftningen skall skydda. En lagreglering bör vara så uppbyggd att dess tillämpning inte förutsätter en ny omfattande administration.

DALK har redan i sitt betänkande översiktligt diskuterat hur en generell personregisterlagstiftning skulle kunna konstrueras. Kommittén har också dragit upp vissa ramar för arbetet på en sådan lag (se SOU 1978:54 s 268 ff). Tillsammans med de synpunkter som remissinstanserna har framfört kan de allmänna bedömningar som DALK har gjort tjäna som en utgångspunkt för det fortsatta arbetet.

En generell personregisterlag bör inte hindra att man även i framtiden väljer att reglera vissa register särskilt. Så t ex bör bestämmelserna om brottsregister, f n främst den reglering som finns i lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister och lagen (1965:94) om polisregister m m, enligt min mening lämpligen lämnas utanför den generella lagstiftningen. Kommittén bör emellertid under sitt arbete från fall till fall överväga om den specialreglering som förekommer i dag kan ersättas med bestämmelser i en generell lag. Kommittén bör vara oförhindrad, mot bakgrund av de generella lösningar i fråga om personregistrering som den stannar för, att lämna synpunkter även på frågor som rör brottsregistren.

Av särskilt intresse i detta sammanhang är kreditupplysningslagen (1973:1173) och inkassolagen (1974:182), som båda står datalagen ganska nära och som hör till datainspektionens bevakningsområde. Inkassolagen innehåller f n inte några särskilda bestämmelser om register. Vid den översyn av lagen som har skett genom departementspromemorian (Ds Ju 1979:8) Kreditupplysning och inkasso har emellertid föreslagits att lagen tillförs vissa regler om gäldenärsregister. Som framgår av vad jag tidigare har anfört finns det utomlands exempel på att man har sammanfört datalag och kreditupplysningslag i en gemensam reglering. För egen del är jag inte utan vidare övertygad om att en sådan lösning är ändamålsenlig. Skulle kommittén komma fram till att kreditupplys-

ningslagen och inkassolagen också i fortsättningen bör utgöra en fristående reglering, bör den emellertid beakta behovet av samordning med en generell personregisterlag.

Datalagen syftar till att skydda den enskilde mot sådant otillbörligt intrång i den personliga integriteten som kan bli följden av registrering av personuppgifter med hjälp av ADB. Det bakomliggande motivet är att den enskilde — med de begränsningar som följer av samhällsgemenskapens krav — bör ha tillgång till en fredad sektor, inom vilken han skall kunna avvisa otillbörlig inblandning från det allmänna eller från andra. Enligt min mening bör grunden för en generell personregisterlagstiftning vara densamma. En sådan lagstiftning bör alltså syfta till att förhindra att användningen av personuppgifter inom den offentliga och den enskilda sektorn leder till otillbörligt intrång i den enskilde medborgarens personliga integritet. Samtidigt måste en allmän utgångspunkt självfallet vara att lagstiftningen inte får medföra större ingrepp i offentlig eller enskild verksamhet än som är klart motiverade med hänsyn till detta intresse. DALK bör noga bedöma de administrativa konsekvenser för myndigheter, företag och andra som kan bli följden av en ny reglering. Man måste också se till att regleringen inte kommer i konflikt med den i regeringsformen grundlagsfästa informationsfriheten som innebär att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad frihet att inhämta och ta emot upplysningar. Inskränkningar i denna rättighet kan göras endast genom lag och för vissa i regeringsformen angivna syften. Bland dessa syften återfinns i och för sig integritetshänsyn. I arbetet på en personregisterlag får man emellertid ha som utgångspunkt att registrering — som i detta sammanhang är ett mycket vidsträckt begrepp — bör vara tillåten.

Ett grundläggande integritetsskydd ges i lagstiftningen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar. Därigenom skyddas den enskilde mot att obehöriga får del av vissa känsliga uppgifter om honom som förvaras hos olika myndigheter. F n behandlar riksdagen ett förslag till en ny sekretesslag (prop 1979/80:2). Om förslaget antas, stärks skyddet för den enskildes integritet på flera punkter.

Bestämmelser till skydd för den enskildes integritet finns också på andra håll i lagstiftningen. Föreskrifterna i brottsbalkens 4 kap om brott mot frihet och frid bör särskilt nämnas. Lagen (1977:20) om TV-övervakning hör också hit. Som framgår av det föregående innehåller också kreditupplysningslagen och inkassolagen regler som skyddar enskilda personer. Jag erinrar också om att man inom integritetsskyddskommittén (Ju 1967:02) vilken avslutar sitt arbete under första halvåret 1980, överväger frågor om en generell avvägning av skyddet för den enskildes integritet. Det måste vara en strävan att skaffa sig en bild av vilket skydd lagstiftningen som helhet erbjuder i detta hänseende.

Eftersom en ny personregisterlagstiftning bör syfta till att skydda enskilda personers integritet kan övervägas huruvida begreppet personlig integritet — till skillnad från vad som f n är fallet i datalagen — bör definieras. Som anförts i propositionen (prop 1978/79:109 s 15) möter det emellertid stora svårigheter att i lag genom en generell regel ange vad som menas personlig integritet. Jag är inte heller övertygad om att en

lagregel som definierar detta begrepp skulle vara ändamålsenlig. Lagstiftningen bör enligt min mening snarare ange vilka faktorer som skall beaktas vid bedömningen av huruvida risk föreligger för att användningen av personuppgifter i ett visst fall leder till otillbörligt intrång i personlig integritet. Dessa faktorer bör efter förebild i datalagen även i fortsättningen främst vara arten och mängden av personuppgifter som används, på vilket sätt och från vem uppgifterna inhämtas, den inställning till användningen av uppgifterna som berörda personer kan antas ha, sambandet mellan användningen av uppgifterna och användarens verksamhet, användningen av personuppgifter för annat ändamål än det för vilket de samlats in m m. DALK torde få anledning att överväga inte bara vilka faktorer, som bör tillmätas betydelse i sammanhanget, utan även om några av de faktorer kommittén kan komma att stanna för har särskild betydelse vid beaktandet av risken för otillbörligt integritetsintrång. Den använda tekniken måste givetvis tillmätas stor betydelse.

Som jag redan har antytt kan inte all användning av personuppgifter underkastas reglering. I likhet med DALK förordar jag att sådan användning av personuppgifter som typiskt sett kan innebära fara för otillbörligt intrång i personlig integritet regleras i den nya lagstiftningen, medan annan användning bör falla utanför lagens tillämpningsområde. Det kan visserligen invändas att de generella krav som bör ställas upp för användningen av personuppgifter bör gälla i fråga om all användning av sådana uppgifter. Det är emellertid uppenbart att det inte kan komma i fråga att reglera alla de former av användning av personuppgifter som normalt förekommer i det dagliga umgänget mellan människor, t ex i privata anteckningar, adress- eller telefonnummerförteckningar, brev m m. På detta område får brottsbalkens allmänna regler om skydd för den personliga integriteten alltjämt anses vara till fyllest.

En lämplig avgränsning av det område som skall falla under den nya lagstiftningen kan troligen uppnås, om man till en början skiljer mellan användning av personuppgifter för personligt bruk och annan användning. Användningen av personuppgifter för personlig bruk i en omfattning som får betecknas som normal med hänsyn till användarens förhållanden bör alltså inte omfattas av lagen. Denna bör i stället i princip inriktas på den offentliga sektorn, där den till följd av att uppgiftslämnandet i princip regleras av sekretesslagstiftningen närmast får ta sikte på i vilken omfattning uppgifter skall få registreras, samt på näringslivet, organisationerna och andra organ som bedriver därmed jämförlig verksamhet. Även inom dessa områden bör emellertid användning av personuppgifter i betydande omfattning kunna tas undan från regleringen. Kommittén bör söka avgränsa sådana områden som från skilda synpunkter får anses vara nära nog ofarliga från integritetssynpunkt.

Regleringen bör enligt min mening anpassas till den risk för otillbörligt intrång i personlig integritet som användningen av personuppgifter i varje särskilt fall medför. En möjlig avgränsning kan vara att i lagen ställa upp vissa allmänt hållna bestämmelser som får gälla över ett tämligen stort område och att därutöver mer i detalj reglera vissa register som bedöms vara mer känsliga från integritetssynpunkt.

En särskilt viktig fråga vid utformningen av de allmänna reglerna är

den enskildes möjligheter att få veta vilka uppgifter om honom som finns. En sådan möjlighet föreligger f n enligt datalagen. En utgångspunkt vid utformningen av en generell personregisterlag bör vara att den enskilde skall ha rätt till insyn då användningen av personuppgifter innebär beaktansvärda risker för integritetsintrång. Kommittén bör överväga hur insynsrätten bör utformas och vilka begränsningar som kan bli nödvändiga, om insynsrätten även skall avse personuppgifter som inte behandlas med ADB. Oavsett om insynsrätten skall gälla generellt eller ej måste den, såsom när det gäller datalagen, underkastas de inskränkningar som följer av sekretesslagen.

Rätten till insyn har nära samband med frågan om rättelser av felaktiga personuppgifter. DALK bör efter förebild i datalagen undersöka på vilket sätt och i vilken utsträckning det i en generell personregisterlag skall föreskrivas skyldighet för den som registrerar och använder personuppgifter att rätta felaktiga uppgifter. Till de frågor som kan komma att regleras i en generell personregisterlag hör vidare gallring och bevaring av uppgifter med tanke på integritetsskyddet. DALK bör i detta sammanhang uppmärksamma de regler som nu finns om arkivvård m m inom skilda sektorer av samhället.

Det är f n inte möjligt att närmare ange hur en generell personregisterlagstiftning bör vara utformad. DALK bör i stället med hänsyn till uppgiftens art i sitt arbete ha möjlighet att pröva för- och nackdelar med olika tänkbara lösningar. Inför denna uppgift är det dock angeläget att kommittén tillgodogör sig de erfarenheter som har gjorts av personregisterlagstiftning utomlands. Jag erinrar också om det arbete på området som pågår bl a i Europarådets och OECDs regi.

Enligt datalagen får personregister i princip inte inrättas eller föras utan datainspektionens tillstånd. Om man övergår till en generell personregisterlagstiftning, blir lagens tillämpningsområde vidare än den nuvarande datalagens. Det blir därför en viktig uppgift att pröva hur *kontroll och tillsyn* av en sådan lags efterlevnad skall ordnas. Vilket system som skall väljas torde — jämsides med hur lagens tillämpningsområde skall bestämmas — bli en av kommitténs centrala uppgifter. Dessa frågor hänger för övrigt givetvis samman.

DALK har i sitt delbetänkande något diskuterat denna fråga. Jag kan i stort sett ansluta mig till de allmänna riktlinjer för det fortsatta utredningsarbetet som kommittén har skisserat. Man kan således tänka sig att begagna olika kontrollnivåer för olika register beroende på vilka risker för integritetsintrång som bedöms föreligga.

Det är sannolikt att man därvid finner att det för vissa register fortfarande bör krävas tillstånd på förhand, dvs innan registret inrättas. Det bör troligen gälla t ex register som skall innehålla känsliga uppgifter. Det är möjligt att också det tilltänkta registrets omfattning eller tekniska utförande kan vara skäl till förhandsgranskning. Kontrollnivån närmast därunder skulle kunna bestå i skyldighet att anmäla förekomsten av vissa typer av register för tillsynsmyndigheten. Ytterligare en nivå kan utgöras av register som är underkastade vissa allmänna krav i lagstiftningen och som även får bli föremål för tillsyn och kontroll, även om krav på förhandsgranskning eller anmälan inte ställs upp.

Vilka skydds- och kontrollnivåer som skall väljas och hur gränserna mellan dessa skall dras får DALK närmare belysa och pröva. Det är självfallet angeläget att kriterierna blir så tydliga som möjligt. Som DALK har anfört och som jag redan berört är det sannolikt att utgångspunkterna för arbetet får tas i de kriterier som nu skall ligga till grund för datainspektionens tillståndsprövning. Den teknik som begagnas vid registreringen får också tillmätas självständig betydelse.

DALK bör vidare överväga hur kontrollen och tillsynen skall vara organiserad. Kommittén bör därvid utgå ifrån att det även i framtiden kommer att behövas en särskild myndighet som har hand om den tillståndsprövning och den tillsyn som skall äga rum enligt en ny lag. Det är naturligt att datainspektionen anförtros dessa uppgifter. Det får ankomma på DALK att överväga vilka förändringar av myndigheten som det delvis förändrade verksamhetsområdet kan tänkas föranleda. Om möjligt bör man dock söka behålla ungefär den storlek myndigheten nu har. Kommittén bör även pröva frågan om en dataombudsmannafunktion.

Den rätt till insyn i ADB-register som f n tillkommer datainspektionen är mycket omfattande. Att generellt utsträcka denna rätt till insyn till att avse alla de register som kommer att falla under en generell personregisterlagstiftning kan enligt min mening sannolikt inte komma i fråga. En viktig uppgift för DALK blir sålunda att undersöka hur kontrollen skall organiseras utan att kontrollorganet får för stora befogenheter.

En annan sida av kontrollen består av regler om *straff och skadestånd*. Enligt 21 § datalagen döms den som olovligen bereder sig tillgång till upptagning för ADB eller olovligen ändrar eller utplånar eller i register för in sådan upptagning för dataintrång till böter eller fängelse i högst två år. Regeln är subsidiär till brottsbalkens bestämmelser. Om någon som är registrerad tillfogas skada genom att ett personregister innehåller oriktiga uppgifter om honom, skall den registeransvarige enligt 23 § datalagen ersätta skadan.

DALK stannade för att i delbetänkandet inte föreslå några ändringar i dessa regler. Denna ståndpunkt kritiserades av några remissinstanser. Bl a pekade man på att det rådande förhållandet mellan datalagen och brottsbalken kan leda till otillfredsställande konsekvenser och att innebörden av skadeståndsregeln inte är helt klar.

Som uttalades i propositionen om ändring i datalagen bör straff- och skadeståndsbestämmelserna ses över (prop 1978/79:109 s 30). Det är f ö ofrånkomligt, om lagstiftningens konstruktion skall ändras genomgripande. Det är därför lämpligt att DALK tar upp dessa frågor vid sitt arbete med en generell personregisterlag.

En möjlig slutsats är att skadeståndsskyldigheten inte som nu bör vara knuten till att en uppgift är felaktig utan i stället bör ge ett mer vidsträckt skydd för integritetskränkningar. Kommittén bör också pröva om en närmare samordning med skadeståndslagens (1972:207) bestämmelser är lämplig.

Anspråket på precision i lagstiftningen gör sig gällande med särskild styrka i fråga om straff- och skadeståndsbestämmelserna. Samtidigt ökar svårigheterna att åstadkomma sådan precision, om lagens tillämpnings-

område vidgas och om vissa register undantas från tillståndsprövning. Dessa frågor förtjänar särskild uppmärksamhet. DALK bör även beakta de synpunkter som remissinstanserna har framfört. Samråd bör också ske med förmögenhetsbrottsutredningen (Ju 1976:04), som ser över bl a den straffrättsliga regleringen av s k datamissbruk.

DALKs slutsats att det f n inte behövs särskilda regler i datalagen för *forskning och statistik* rönte från främst forskarhåll delvis rätt kraftig kritik under remissbehandlingen. Från detta håll framfördes den uppfattningen att datalagen och dess tillämpning innebär inskränkningar i möjligheterna till forskning. Med den nuvarande regleringen får det emellertid anses vara tillräckligt att — som DALK har uttalat och som redan nu sker — datainspektionen inom ramen för tillståndsprövningen enligt de allmänna bestämmelserna i datalagen tar särskild hänsyn till forskningens och statistikens behov och samarbetar närmare med företrädare för dessa områden. Det fortlöpande samråd mellan datainspektionen och företrädare för forskning och statistikproduktion som förordades i prop 1978/79:109 bör också få gynnsamma resultat.

Saken kan emellertid komma i ett annat läge och särskilda regler blir nödvändiga, om man går över till en generell personregisterlagstiftning. Enligt min mening bör därför DALK på nytt överväga frågan i nu förevarande sammanhang (jfr prop 1978/79:109 s 13). Hänsyn bör därvid tas till de speciella förutsättningar under vilka forskningen och statistikverksamheten bedrivs. Det är givetvis olyckligt om bestämmelserna utformas så att kontrollsystemet blir stelbent och restriktivt. Samtidigt kan det inte godtas att reglerna blir så liberala att kontrollanspråken för ett register som kan anses vara avsett för forsknings- och statistikändamål, sänks i sådan grad att integritetsrisker uppkommer. Det får ankomma på DALK att väga intressena mot varandra och försöka åstadkomma en lämplig balans. Samtidigt bör även på detta område uppmärksammas internationella regler.

En särskild fråga är, om en generell lagstiftning på detta område skall inriktas på att skydda enbart fysiska personer eller om även *juridiska personer* skall beredas ett motsvarande skydd. Några remissinstanser tog upp den saken i yttranden över DALKs delbetänkande och i ett par andra länder innehåller datalagstiftningen regler som skyddar också juridiska personer. Frågan har även aktualiserats i det internationella konventionsarbetet.

Att inlemma även juridiska personer i en generell personregisterlagstiftning medför flera stora och principiellt viktiga problem. Ett sådant är att det centrala skyddsobjektet för en sådan reglering på viktiga punkter skiljer sig från vad som står i centrum vid strävandena att skydda fysiska personer. I det senare fallet är det individens personliga integritet som inte får trädas för när. När det gäller juridiska personer är det i första hand en fråga om att skydda ekonomiska intressen.

Det sagda betyder inte att frågorna är helt väsenskilda. Upplysningar om fysiska personers ekonomiska förhållanden kan vara integritetskänsliga och åtnjuter i dag ett visst skydd, inte bara i datalagen. Jag vill i det sammanhanget påpeka att kreditupplysningslagen och inkassolagen ger ett visst skydd även åt juridiska personer.

Jag anser emellertid att det är mindre lämpligt att i detta sammanhang uppdra åt DALK att utreda också hela den omfattande frågan om skydd för upplysningar om juridiska personer. Det viktigaste skälet till detta är att utredningens uppdrag då skulle bli alltför omfattande och svårhanterligt. Behovet av integritetsskydd för juridiska personer får uppmärksammas i annan ordning. Vissa av de problem som rör skyddet för uppgifter om juridiska personer har f ö behandlats av sårbarhetskommittén (Fö 1977:02). Även delegationen (B 1977:09) för företagens uppgiftslämnande m m (DEFU) och utredningen (Ju 1979:09) med uppdrag att utreda frågor om skyddet för företagshemligheter m m är verksamma inom detta område.

DALK bör således inte nu ta upp hela frågan om skydd för juridiska personer inom ramen för en generell personregisterlagstiftning. Däremot bör kommittén beakta de nuvarande reglerna om skydd för juridiska personer i kreditupplysningslagen och inkassolagen. De ändringar som kan föranledas av en samordning mellan dessa lagar och en generell personregisterlag omfattas naturligtvis av DALKs uppdrag. Frågan om ett skydd för juridiska personer kan därigenom få en viss ytterligare belysning redan genom DALKs fortsatta arbete.

Jag har tidigare antytt att den uppgift som DALK står inför är svår. Det gäller inte minst uppgiften att på ett rimligt sätt avgränsa tillämpningsområdet för en ny lagstiftning. Det är inte möjligt att nu överblicka alla de frågor som kommittén bör överväga vid sitt arbete med en generell personregisterlag. Det blir troligen nödvändigt att pröva datalagens regler på så gott som alla punkter. Det bör därför stå kommittén fritt att ta upp också andra frågor än dem som jag har berört och att lägga fram det förslag som kan vara påkallade. Om kommittén under arbetets gång skulle komma fram till att en lösning enligt de linjer jag i dag har angett leder till sådana problem att den ter sig mindre lämplig, får kommittén anmäla detta till regeringen för ställningstagande.

Innan kommittén tar upp frågan om en generell personregisterlagstiftning till närmare behandling bör den slutföra de uppgifter som den tidigare har anförtrotts.

- - -

Bilaga 3 Motsvarigheter till offentlighetsprincipen i några andra länder[1]

1 Finland, Danmark och Norge

I Sverige råder en jämfört med andra länder stor öppenhet när det gäller medborgarnas rätt att ta del av allmänna handlingar och få information om myndigheternas verksamhet. Något av denna öppenhet återfinns numera även i Finland, Danmark och Norge. En betydelsefull skillnad, jämfört med Sverige, är dock att principen om allmänna handlingars offentlighet är betydligt svagare och mindre vidsträckt, medan sekretesstadgandena är mera allmänt utformade och därmed även mera omfattande. En annan skillnad är att principen inte regleras i grundlag, utan i lagstiftning med lägre valör. Dessutom finns betydande skillnader i förvaltningens organisationsstruktur, vilket är av betydelse för myndighetsbegreppet.

Trots nämnda och andra skillnader är dock huvudprincipen även i Finland, Danmark och Norge att allmänheten har rätt att få ut och ta del av allmänna handlingar. Även de intresseområden som påkallar inskränkningar i offentlighetsprincipen är likartade i de berörda länderna. Hänsyn har tagits till sådana intressen som rikets säkerhet, skyddet för enskilds personliga förhållanden, intresset att förebygga eller beivra brott samt vissa finansiella och ekonomiska intressen. Gemensamt för de fyra skandinaviska länderna är också att besvär eller klagomål kan föras över en avslagen begäran om att få ut en allmän handling.

Liksom i Sverige är offentlighetslagstiftningen föremål för utredning och debatt även i Finland, Danmark och Norge. Detta utredningsarbete har dock hittills inte lett till någon mera omfattande ny lagstiftning.

2 Österrike

I Österrike har tidigare sekretess varit regeln. Sedan år 1973 har dock viss, om än mycket begränsad, rätt till förvaltningsinformation införts. Då beslutades att departementen och underlydande myndigheter skall ha en plikt att informera och på begäran tillhandahålla allmänheten information. Samtidigt finns dock en konstitutionell skyldighet för tjänstemännen att iaktta tystnadsplikt om det är påkallat med hänsyn till förvaltningsmyndighets eller berörda parters intressen.

Det finns alltså inte någon skyldighet för myndigheterna att tillhan-

[1] Beskrivningen gäller förhållandena i mitten av år 1979

dahålla allmänheten handlingar. Det är tillräckligt att allmänheten informeras om handlingarnas innehåll. Informationsskyldigheten gäller dessutom endast om handläggningen avslutats och lett till ett påtagligt resultat.

3 Frankrike

Före år 1978 hade Frankrike ett sekretessystem som, i likhet med flera andra länders, var kombinerat med ett fåtal stadganden om offentlighet, exempelvis stadganden om partsinsyn vid allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar samt stadganden om medborgarens insynsrätt i folkbokföringsregister.

Under senare år har emellertid i Frankrike ställts krav på större öppenhet. I januari 1978 antogs en lag om registrerades rätt till insyn i personregister och om ett statligt kontrollorgan över register som förs med ADB.

I juli 1978 antogs en särskild lag med regler om att medborgaren har rätt att få ut administrativa dokument, förutsatt att de inte omfattas av i lagen angivna undantag, och med regler om besvärsrätt. Samtidigt inrättades en kommission för att upprätthålla lagens efterlevnad. Kommissionen skall, förutom sina övervakande uppgifter, även ha en ombudsmannafunktion. Den skall ta emot klagomål från allmänheten och därefter avge yttrande till den myndighet, som berörs av klagomålen. Kommissionen skall vidare fungera som rådgivande organ åt myndigheterna i tillämpningsfrågor.

4 Nederländerna

Även Nederländerna har tidigare haft ett sekretessystem kombinerat med vissa specifika stadganden om offentlighet. I en ny lag, som här liknar den österrikiska, befästs dock en rätt till information ur administrativa handlingar, men inte att få ut handlingarna i sig. Det är alltså tjänstemannen som bestämmer hur handlingarnas innehåll skall återges. Lagen innehåller vidare omfattande och vagt utformade sekretessbestämmelser.

Som positiva sidor kan nämnas att lagen föreskriver att ett flertal politiska dokument skall offentliggöras och att medborgarna fått besvärsrätt hos förvaltningsdomstol. Dessutom har regeringen ålagts att fortlöpande rapportera till parlamentet om lagens funktion.

5 England

I England har av hävd gällt omfattande sekretessbestämmelser. Det har emellertid under senare år ifrågasatts om inte sekretessen är överdriven och några förslag har gått i riktning mot ökad offentlighet.

I en officiell rapport 1968 konstaterades att allmänhetens intressen bättre skulle tillgodoses genom en större öppenhet och att en utredning

med uppgift att utarbeta ett förslag till offentlighetslagstiftning borde tillsättas. Resultatet blev emellertid endast ett förslag till vissa ändringar i sekretesslagen. Den allmänna opinionen har därför fortsatt att kräva en offentlighetslagstiftning. Flera kommittéer och organisationer har utarbetat rapporter och lagförslag, men den brittiska regeringen har hittills inte godtagit argumentet att lagstiftning är nödvändig för att upprätthålla en offentlighetsprincip.

6 USA

USA har en starkare tradition av regeringsoffentlighet än de flesta andra länder. I the Freedom of Information Act från 1966 stadgas såsom huvudregel, att allmänheten har rätt att få ut de flesta handlingar. Lagen anger vidare vilka typer av dokument, som är belagda med sekretess och innehåller regler om besvärsrätt för den vars begäran att få ta del av handlingar har avslagits. 1974 antogs vissa ändringar, som förstärker medborgarnas rättigheter. Bl a har det numera lagts på myndigheten att visa varför en efterfrågad handling inte kan lämnas ut, i stället för att medborgaren skall vara tvungen att visa varför han har rätt att få tillgång till den. Katalogen över typer av sekretessbelagda handlingar, som i dess huvuddrag är likartad de skandinaviska, har också stramats upp. Vidare stadgas att medborgaren inte, såsom tidigare, behöver precisera sin framställning till att avse visst dokument. Det är tillräckligt att han ungefärligen kan beskriva det. Enligt särskilda instruktioner skall en framställning besvaras inom tio arbetsdagar och en besvärstalan hos högre myndighet tas upp till avgörande inom tjugo arbetsdagar.

År 1974 antogs även the Privacy Act som, när den trädde i kraft i september år 1975, gjorde en annan stor kategori av information offentlig. Genom lagen har medborgaren fått insynsrätt i personregister, som förs av federala myndigheter. Medborgaren har rätt att få information om vad som registreras om honom och kan begära rättelse av eventuellt felaktiga uppgifter. För att allmänheten skall få information om de register som förs, har myndigheterna ålagts att årligen publicera en beskrivning av sina personregistersystem, kategorien av registrerade, ändamålet med registren samt vilka regler som gäller rörande bevarande och gallring.

På det federala planet finns ytterligare lagar, som t ex ålägger vissa rådgivande kommittéer respektive vissa federala myndigheter, att i högre grad öppna sina sammanträden för allmänheten eller som ger elever och deras föräldrar viss insynsrätt i handlingar hos skolor understödda med federala medel.

7 Kanada

Kanada har i likhet med samväldesländerna i övrigt ärvt det brittiska sekretessystemet. För att främja den allmänna förvaltningssekretessen åläggs alla statstjänstemän i Kanada att avlägga en sekretessed. Rege-

ringen har frihet att avgöra vilken information allmänheten skall få ta del av.

Den kanadensiska sekretesslagstiftningen har utsatts för kritik på grund av sin vidsträckthet. Ett mindre steg mot ökad offentlighet togs emellertid år 1973 då föreskrifter bl a utfärdades om att de flesta handlingar vinner offentlighet efter trettio år.

I mars 1978 trädde the Canadian Human Rights Act i kraft. Lagen reglerar medborgarnas rätt till insyn i personregister som förs av regeringen. Den innehåller dock en omfattande katalog över undantag från insynsrätten. Lagen föreskriver emellertid klagorätt till the Privacy Commissioner som, även om han inte har några direkta ombudsmannafunktioner, har möjligheten att lämna rekommendationer. En proposition rörande förslag till inrättande av en särskild ombudsman med insyns- och besvärsrätt lämnades av regeringen 1978. På delstatsnivå finns redan sådana ombudsmän i nio av de tio delstaterna.

Förhållandet på det lokala planet är i övrigt mycket likartat det federala. De flesta delstater använder sig av sekretesseder och det finns inga riktlinjer för vad som betraktas som offentlig handling. Krav på offentlighetslagstiftning har emellertid under senare år framställts i de flesta delstaterna och två delstater har nyligen antagit sådan lagstiftning.

8 Australien

I Australien finns en sekretessreglering i form av lagstiftning mot ett fritt utlämnande av information, som liknar den engelska. Det australiensiska samväldets Public Service Act och Crimes Act förbjuder utlämnande, utan särskilt bemyndigande, av varje administrativ handling.

Under 1970-talet har emellertid tendenser mot en ökad offentlighet visat sig. År 1976 skapades the office of Parliamentary Ombudsman och samma år lämnade en kommitté en rapport med förslag till offentlighetslagstiftning. Förslaget har dock utsatts för kritik på grund av den svaga ställning medborgaren fått i lagen, bl a på grund av de allmänt och vagt utformade undantagen från offentlighetsprincipen, den begränsade besvärsrätten samt de ansöknings- och inspektionsavgifter som kan debiteras allmänheten.

Bilaga 4 Andra utredningar m m av betydelse för DALKs arbete

1 Byråkratiutredningen

Byråkratiutredningen (KN 1976:05) var en parlamentariskt sammansatt utredning som avslutade sitt arbete våren 1979. Utredningen hade enligt sina direktiv bl a i uppdrag att pröva möjligheterna att förbättra informationen om samhällsorganens verksamhet och att bistå medborgarna på bästa sätt vid deras kontakter med myndigheter. Utredningen behandlade bl a frågor om kontaktpersoner vid myndigheter, om information via kommunbibliotek och om lokalkontorsverksamhet m m. Utredningen slutförde sitt arbete genom betänkandet (SOU 1979:31) Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter.

2 Informationsteknologiutredningen

En annan parlamentarisk utredning är informationsteknologiutredningen (U 1978:12). Enligt utredningens direktiv kan utveckligen av de nya informationsbärarna — text-TV, data-TV och telefaksimil — komma att medföra stora förändringar av informationsspridningens och informationsmottagandets villkor. Utredningen skall bl a ingående studera de nya informationsbärarnas utvecklingsmöjligheter liksom rätten och möjligheterna att utnyttja dessa. Utredningen lade i augusti 1979 fram kartläggningsrapporten (SOU 1979:69) Nya vyer.

3 Yttrandefrihetsutredningen

Yttrandefrihetsutredningen (Ju 1977:10), som också är parlamentariskt sammansatt, skall enligt direktiven försöka arbeta fram en grundlag om yttrandefrihet, som skall kunna ersätta den nuvarande TF. Den nya grundlagen bör enligt direktiven bl a innehålla vissa regler om informationsfrihet. I detta sammanhang nämns i direktiven att den i 2 kap TF fastslagna rätten att ta del av allmänna handlingar är nära besläktad med sådan frihet. De nuvarande reglerna i 2 kap TF bör dock enligt direktiven kunna föras över till en ny grundlag i oförändrat skick.

4 Förvaltningsutredningen

Ytterligare en parlamentariskt sammansatt utredning är förvaltningsutredningen (B 1977:01), som har till uppgift att utreda frågan om bättre metoder för planering och hushållning i statsförvaltningen. I utredningsuppdraget ingår också att överväga vilka förbättringar i beslutsunderlag som behövs för att motverka uppkomsten av krångliga och omständliga handläggningsrutiner. Utredningen har i juni 1978 gett ut skriften krångla lagom. Utredningen har vidare i april 1979 avgett delbetänkandet (SOU 1979:23) Avgifter i Staten — nuläge och utvecklingsmöjligheter samt i september 1979 avgett huvudbetänkandet (SOU 1979:61) Förnyelse genom omprövning.

5 Kommittén för översyn av förvaltningslagen m m

Kommittén för översyn av förvaltningslagen m m (Ju 1978:09), som också har parlamentariskt inslag, bör enligt direktiven bl a ha i sikte att reglerna om förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna bör vara så enkla och lättbegripliga som möjligt. De bestämmelser som föreslås bör även syfta till att förbättra myndigheternas service gentemot allmänheten och att i övrigt underlätta och förbättra kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten. I uppdraget ingår vidare att överväga om man bör föra över åtminstone vissa av de allmänna föreskrifterna i det s k servicecirkuläret till förvaltningslagen.

6 Kommittén med uppdrag att utreda frågor om kommunala företag m m

Principen om handlingars offentlighet gäller för närvarande i stort sett endast inom det traditionella myndighetsområdet. Man har dock sedan ganska länge varit inne på tanken att offentlighetsprincipens räckvidd bör vidgas, varvid man bl a nämnt behovet av insyn i de kommunägda företagen. Kommittén med uppdrag att utreda frågor om kommunala företag m m (Kn 1978:22), som inte är parlamentariskt sammansatt, utreder för närvarande bl a denna fråga. En huvuduppgift för kommittén är enligt direktiven att pröva i vilken utsträckning det är möjligt och lämpligt att göra offentlighetsprincipen tillämplig utanför det traditionella statliga och kommunala myndighetsområdet, framför allt även på statliga och kommunala bolag, föreningar och stiftelser.

7 Sårbarhetskommittén

Sårbarhetskommittén (SÅRK) (Fö 1977:2), som numera avslutat sitt arbete, hade bl a till uppgift att pröva datasystemens sårbarhet och belysa hur sårbarhetsfrågorna skall beaktas redan vid planeringen av nya datorsystem. SÅRK, som inte var parlamentariskt sammansatt,

slutförde i december 1979 sitt uppdrag genom betänkandet (SOU 1979:93) ADB och samhällets sårbarhet — överväganden och förslag.

8 Nämnden för samhällsinformation

På myndighetssidan bör särskilt nämnas nämnden för samhällsinformation. Nämnden skall enligt sin instruktion (SFS 1971:509) verka för samordning av de offentliga organens informationsinsatser med utgångspunkt i individens samlade informationsbehov och i syfte att samhällets resurser för informationsverksamhet utnyttjas effektivt. Det åligger nämnden särskilt att bl a fortlöpande hålla sig underrättad om myndigheters och andra offentliga organs informationsplaner och ta de initiativ som nämnden finner nödvändiga med hänsyn till sin samordningsuppgift. Nämnden skall också samla in och bearbeta erfarenheter på samhällsinformationens område och förmedla resultaten till dem som kan antas ha nytta därav. I mån av resurser skall nämnden dessutom på begäran ge myndigheter och andra offentliga organ råd i frågor om informationsverksamhet.

9 Statskontoret

Statskontoret har inrättat en särskild dokumentationscentral över statliga ADB-system (DOC). I DOC, som är baserad på ADB, skall information om statliga ADB-system samlas, struktureras,registreras och analyseras. Avsikten är att myndigheter, organisationer och enskilda genom DOC skall få möjlighet att överblicka vad slags information som finns inom den egentliga statsförvaltningen och på vilket sätt informationen hämtas in och hanteras. DOC samlar in icke sekretessbelagd information om ADB-system i vilka data behandlas för administrativa eller statistiska ändamål i återkommande bearbetningar. Statskontoret har i januari 1979 gett ut en katalog över statliga ADB-system 1979, omfattande de cirka 390 system, som fanns registrerade i DOC i november 1978.

10 Datainspektionen

Datainspektionen har gjort en förteckning, kallad Personregister i Sverige, som innehåller en beskrivning av ett 100-tal större offentliga och enskilda personregister samt adress och telefonnummer till de registeransvariga. Förteckningen tillhandahålls på begäran gratis av inspektionen, som enligt sin instruktion (SFS 1977:634) inom sitt verksamhetsområde skall lämna myndigheter, organisationer och enskilda råd och upplysningar.

11 Redaktionskommittén för samhällsguiden

En kommitté inom kommundepartementet har, efter initiativ av byråkratiutredningen, våren 1979 gett ut en vägledning inom samhället,

kallad Samhällsguiden. Vilka regler gäller? Vart vänder man sig?. Syftet med handboken är enligt förordet att den skall vara ett hjälpmedel för enskilda människor, som vill ta reda på vilka regler som gäller eller som vill veta vart de skall vända sig i någon fråga. Boken skall också kunna användas av tjänstemän vid myndigheter, funktionärer i organisationer och andra, som har nära kontakt med människor och ofta får frågor om sådant som faller vid sidan av de egna arbetsuppgifterna. Avsikten är att ge en enkel och översiktlig vägledning om rättigheter och skyldigheter i samhället och om olika myndigheter och andra organ.

12 Delegationen för företagens uppgiftslämnande m m (DEFU)

DEFU har enligt sina direktiv (1977:98) i huvudsak till uppgift att aktivt verka för att förenkla och hålla nere företagens uppgiftslämnande. Häri ligger bl a att DEFU skall arbeta för en ömsesidig förståelse mellan myndigheter och företag i fråga om uppgiftslämnandets syften och konsekvenser samt för en reducering och förenkling av uppgiftslämnandet. DEFU skall också stimulera de uppgiftslämnande myndigheterna att på ett ändamålsenligt sätt återföra den insamlade informationen till företagen.

Bilaga 5 Handlingsoffentlighetens syfte och närmare innebörd

En sammanfattning

Den vidsträckta yttrandefriheten är ett väsentligt drag i det demokratiska samhällsskicket. För att medborgarna skall vara i stånd att i val ta ställning till gemensamma frågor måste de ha tillgång till information och möjlighet att följa och delta i offentligt meningsutbyte. Information och debatt är också en förutsättning för att medborgarna skall hysa intresse och känna ansvar för samhällsfrågorna. De som är utsedda att förvalta de allmänna angelägenheterna — både förtroendemän och tjänstemän — måste å sin sida som underlag för sina beslut och sitt handlande oavbrutet få upplysning om de villkor under vilka medborgarna lever och inblick i dessas värderingar och önskemål.

Omfattningen av den information som lämnas om allmänna angelägenheter speglar också på sitt sätt effektiviteten i folkstyret. Det är uppenbart att myndigheterna i ett samhälle, där den politiska makten ytterst bygger på medborgarnas mandat, är tvungna att, oberoende av lagregler, sörja för att medborgarna får en vidsträckt information. Den aktiva informationstjänsten torde flerstädes utomlands vara mycket omfattande. Myndigheterna ordnar presskonferenser och pressvisningar, ställer samman material till artiklar eller kommunikéer, inrättar permanenta organ för att tillhandahålla upplysningar och besvara frågor. Även i vårt land har verksamhet av denna typ, särskilt under senare år, fått allt större betydelse.

Frågan om information till medborgarna är dock inte bara en kvantitativ fråga. Det finns risk för att en myndighet, som skall sprida upplysning om sin egen verksamhet, omedvetet väljer att offentliggöra sådana fakta som ställer myndigheten i en fördelaktig dager och att dölja sådana som vittnar om misslyckanden eller om brister i organisation eller arbetsmetoder. Det finns därför, även i ett samhälle med rikt flöde av information, ett behov av upplysning som är oberoende av myndigheternas egna aktiviteter. Den fria pressen har här en av sina viktigaste uppgifter. Tidningsmännens yrkesetiska krav att bevara sina källors anonymitet medverkar, särskilt om det stöd av lagbestämmelser, till att öka effektiviteten i pressens belysning av missförhållanden. Det är uppenbart, att ett system sådant som vårt, där myndigheternas skriftliga material är tillgängligt för vem som helst, har stora företräden när det gäller att ge objektiv information. En på detta sätt utformad offentlighet ökar medborgarnas möjligheter att kontrollera hur de allmänna organen fullgör sina uppgifter.

Rätten att ta del av myndigheternas handlingar gör det möjligt för medborgarna att få insyn i myndigheternas handläggning av särskilda ärenden oavsett om de själva är parter i dessa ärenden eller inte. Myndigheterna arbetar ständigt i vetskap om att allt skriftligt material som rör deras handläggning och beslut fortlöpande blir allmänt tillgängligt och kan granskas av vem som helst. Denna vetskap är ägnad att förebygga felaktigheter och är en sporre till grundlighet och omtanke. Genom att offentligheten på detta sätt stimulerar till korrekt handläggning av tjänsteuppgifter är den en av de viktigaste rättssäkerhetsgarantierna.

Myndigheter och andra företrädare för samhället bestämmer numera i alltmer ökande omfattning ensidigt med verkan för enskilda om förmåner, rättigheter, skyldigheter och ingrepp. Termen myndighetsutövning har blivit vedertagen som beteckning på denna del av samhällsorganens handlande. Att myndighetsutövningen i alla dess former sker korrekt och omdömesgillt är ett första rangens intresse både för samhället och de berörda medborgarna. Handlingsoffentligheten fyller härvidlag en viktig kontrollfunktion. Genom den kan fel som begåtts uppdagas och rättas till. Viktigast är kanske att vetskapen om offentlig granskning sporrar myndigheterna till noggrannhet och eftertanke i handläggningen. En annan sida av saken är att grundlösa rykten och påståenden om maktmissbruk har svårare att vinna fotfäste hos en allmänhet som har långtgående insyn i myndigheternas beslutsunderlag.

Också för den del av den offentliga förvaltningen som inte innebär myndighetsutövning i nyss angiven mening spelar offentlighetsprincipen en viktig roll. Den medger insyn bl a i planering, handläggningsrutiner och ekonomiadministration och tjänar som en drivfjäder till effektivitet, sparsamhet och obyråkratisk handläggning.

Förvaltningsmyndigheterna i Sverige är inte, såsom i de flesta andra länder, inordnade som avdelningar i stora ministerier. Vi har i stället ett system med självständiga centrala ämbetsverk. Verken står fria från det statsdepartement under vilket de lyder och intar ofta i sin tur en överordnad ställning till självständiga lokala förvaltningsorgan. Det karaktäristiska för detta förvaltningssystem är att ärendena handläggs enligt generella regler i lag eller författning hos den myndighet där de är anhängiga. Ansvaret för besluten kan inte formlöst föras över till en myndighet på en annan nivå inom systemet, genom underhandsdirektiv eller dylikt. Härav följer också att besluten i stor utsträckning måste få skriftlig form och att de som regel genom överklagande kan föras under överordnad myndighets prövning. Även direktiv till underordnad myndighet, när sådana förekommer, och yttrande av en myndighet i ett ärende som handläggs av en annan, måste få skriftlig form. Offentligheten spelar härvid en stor roll som garanti för laglighet och ändamålsenlighet.

På samma sätt som offentligheten kan betecknas som en garanti för rättssäkerhet kan den sägas främja effektiviteten i den statliga och kommunala förvaltningen. Utvecklingen bärs fram genom att nya metoder och tänkesätt bryter igenom. Statens och kommunernas planering förutsätter på många områden en offentlig belysning och debatt redan på ett tidigt stadium. Inom den offentliga sektorn är vinsten och lönsamhe-

ten svåra att mäta. Vinstintresset är inte så avgörande för verksamhetens bestånd och framgång som inom privata företag. Företagsekonomiska faktorer har inte samma betydelse som drivfjädrar till förnyelse och framsteg. En öppen debatt om hur de allmänna angelägenheterna sköts är därför ett ännu nödvändigare inslag än inom det privata näringslivet för att organisation och verksamhetsformer skall moderniseras och utvecklas. Om publiciteten bygger på tillgång till allmänna handlingar kan den offentliga debatten komma på ett tidigt stadium och påverka planeringsarbetet. Är publiciteten däremot beroende på bedömande från fall till fall från myndigheternas sida kan den komma för sent.

Sammanfattningsvis kan offentlighetsprincipen på nu beskrivet sätt sägas främja och böra främja effektiviteten i folkstyret, rättssäkerheten samt effektiviteten i den statliga och kommunala förvaltningen.

Bilaga 6 2 kap TF i dess lydelse fr o m 1978 enligt SFS 1976:954

Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen;

utfärdad den 18 november 1976.

Enligt riksdagens beslut[1] föreskrives att 2 kap tryckfrihetsförordningen[2] skall ha neda angiven lydelse.

2 Kap
Om allmänna handlingars offentlighet

1 § Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar.

2 § Rätten att taga del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden,
7. intresset att bevara djur- eller växtart.

Begränsning av rätten att taga del av allmänna handlingar skall angivas noga i bestämmelse i en särskild lag eller, om så i visst fall befinnes lämpligare, i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Efter bemyndigande i sådan bestämmelse får dock regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet.

Utan hinder av andra stycket får i bestämmelse som där avses riksdagen eller regeringen tilläggas befogenhet att efter omständigheterna medgiva att viss handling lämnas ut.

3 § Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handling är allmän, om den förvaras hos myndighet

[1] Prop. 1975/76:160, KU 48, rskr 324, KU 1976/77:1, rskr 2.

[2] Tryckfrihetsförordningen omtryckt 1974:308

och enligt 6 eller 8 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Upptagning som avses i första stycket anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Detta gäller dock ej upptagning som ingår i personregister, om myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilt beslut, som grundar sig på lag, saknar befogenhet att göra överföringen. Med personregister förstås register, förteckning eller andra anteckningar som innehålla uppgift som avser enskild person och som kan hänföras till denne.

4 § Brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och ej är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning.

5 § Med myndighet likställas i detta kapitel riksdagen, allmänt kyrkomöte och beslutande kommunal församling.

6 § Handling anses inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om upptagning som avses i 3 § första stycket gäller i stället att den anses inkommen till myndighet när annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på sätt som angives i 3 § andra stycket.

Tävlingsskrift, anbud eller annan sådan handling som enligt tillkännagivande skall avlämnas i förseglat omslag anses ej inkommen före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet.

Åtgärd som någon vidtager endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring av handling, som myndighet har tillhandahållit, skall ej anses leda till att handling är inkommen till den myndigheten.

7 § Handling anses upprättad hos myndighet, när den har expedierats. Handling som ej har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen ej hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

I stället för vad som föreskrives i första stycket gäller att handling anses upprättad,

1. diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som föres fortlöpande, när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing.

2. dom och annat beslut, som enligt vad därom är föreskrivet skall avkunnas eller expedieras, samt protokoll och annan handling i vad den hänför sig till sådant beslut, när beslutet har avkunnats eller expedierats.

3. annat myndighets protokoll och därmed jämförliga anteckningar, när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts, dock ej protokoll hos riksdagens eller allmänt kyrkomötes utskott, riksdagens eller kommuns revisorer eller statliga kommittéer eller

hos kommunal myndighet i ärende som denna endast bereder till avgörande.

8 § Har organ som ingår i eller är knutet till ett verk eller liknande myndighetsorganisation överlämnat handling till annat organ inom samma myndighetsorganisation eller framställt handling för sådant överlämnande, skall handlingen ej anses som därigenom inkommen eller upprättad i annat fall än då organen uppträda som självständiga i förhållande till varandra.

9 § Hos myndighet tillkommen minnesanteckning som har expedierats skall ej heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten, om den icke tages om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendets föredragning eller beredning, dock ej till den del den har tillfört ärendet sakuppgift.

Utkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling som ej har expedierats anses ej som allmän handling, såvida den icke tages om hand för arkivering.

10 § Handling som förvaras hos myndighet endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning anses ej som allmän handling hos den myndigheten.

11 § Som allmän handling anses ej

1. brev, telegram eller annan sådan handling som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för befordran av meddelande,
2. meddelande eller annan handling som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för offentliggörande i periodisk skrift som utgives genom myndigheten.
3. tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i bibliotek eller som från enskild har tillförts allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som eljest ha överlämnats till myndighet uteslutande för ändamål som nu angivits,
4. upptagning av innehållet i handling som avses i 3, om upptagningen förvaras hos myndighet där den ursprungliga handlingen ej skulle vara att anse som allmän.

12 § Allmän handling som får lämnas ut skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den, som önskar taga del därav, så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Handling får även skrivas av, avbildas eller tagas i anspråk för ljudöverföring. Kan handling ej tillhandahållas utan att sådan del därav som icke får lämnas ut röjes, skall den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.

Myndighet är icke skyldig att tillhandahålla handling på stället, om betydande hinder möter. I fråga om upptagning som avses i 3 § första stycket föreligger ej heller sådan skyldighet, om sökanden utan beak-

tansvärd olägenhet kan taga del av upptagningen hos närbelägen myndighet.

13 § Den som önskar taga del av allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Myndighet är dock ej skyldig att lämna ut upptagning för automatisk databehandling i annan form än utskrift. Ej heller föreligger skyldighet att framställa kopia av karta, ritning, bild eller annan i 3 § första stycket avsedd upptagning än som nyss har angivits, om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.

14 § Begäran att få taga del av allmän handling göres hos myndighet som förvarar handlingen.

Begäran prövas av myndighet som angives i första stycket. Om särskilda skäl föranleder det, får dock i bestämmelse som avses i 3 § andra stycket föreskrivas att prövningen vid tilllämpningen av bestämmelsen skall ankomma på annan myndighet. I fråga om handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet kan även genom förordning föreskrivas att endast viss myndighet får pröva frågan om utlämnande. I de nu nämnda fallen skall begäran om utlämnande genast hänskjutas till behörig myndighet.

15 § Om annan än riksdagen eller regeringen avslår begäran att få taga del av handling eller lämnar ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller eljest förfoga över den, får sökanden föra talan mot beslutet. Talan mot beslut av statsråd skall föras hos regeringen och talan mot beslut av annan myndighet hos domstol.

I den i 2 § omnämnda lagen skall närmare angivas hur talan mot beslut som avses i första stycket skall föras. Sådan talan skall alltid prövas skyndsamt.

Angående rätt att föra talan mot beslut av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.

16 § Anteckning om hinder att lämna ut allmän handling får göras endast på handling som omfattas av bestämmelse som avses i 2 § andra stycket. Härvid skall tillämplig bestämmelse angivas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1978. Har mål eller ärende om utbekommande av allmän handling anhängiggjorts hos myndighet före ikraftträdandet, skall myndigheten pröva frågan, även om den ej längre är behörig därtill enligt de nya bestämmelserna.

Bilaga 7 Bestämmelserna om upptagningar för ADB i 2 kap TF m m

1 Innehållet i 2 kap TF

Enligt 1 kap TF står det varje svensk medborgare fritt att i tryckt skrift offentliggöra allmänna handlingar. Varje svensk medborgare har vidare en grundlagsfäst rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap 1 §). Denna rätt är inte undantagslös. Ett stort antal allmänna handlingar är inte offentliga. Vilka handlingar som är hemliga kan emellertid inte utläsas ur TF. I överensstämmelse med principer som gällt sedan länge anger TF endast sekretessgrunderna. Rätten att ta del av allmänna handlingar får sålunda begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till de särskilda intressen som anges i 2 kap 2 § TF, bl a rikets säkerhet, intresset att förebygga eller beivra brott och skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållande.

I särskild lag, eller, om så i visst fall befinns lämpligare, i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar, skall noga anges de fall då allmänna handlingar skall hållas hemliga enligt sekretessgrunderna i 2 kap 2 § TF. Dessa grunder finns än så länge i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, kallad sekretesslagen, som dock inom kort kommer att ersättas av en helt ny sekretesslag.

Handlingsoffentligheten är således begränsad på det sättet att vissa handlingar enligt sekretesslagen är hemliga. En annan begränsning ligger i begreppet allmän handling, sådant detta definieras i 2 kap 3 § TF. Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.

För att en handling skall vara allmänt tillgänglig krävs också att den förvaras hos myndighet. Men inte alla hos myndighet förvarade handlingar är underkastade offentlighetsprincipen. Handling som kommer in till en myndighet från någon utomstående — myndighet eller enskild fysisk eller juridisk person — blir visserligen allmän redan i och med att den lämnas in till myndigheten. Däremot blir handling som kommer till inom en myndighet i princip inte allmän förrän den har nått sin slutliga utformning eller — med TFs terminologi — har upprättats.

I 2 kap 4 § och 6 § — 11 § TF preciseras närmare när handling är att anse som inkommen eller upprättad. Dessutom innehåller paragraferna kompletterande regler om när handling är att anse som allmän. Upptagning anses sålunda förvarad hos myndighet, om upptagningen är till-

gänglig för myndigheten för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Detta gäller dock inte upptagning som ingår i personregister, om myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilt beslut, som grundar sig på lag, saknar befogenhet att göra överföringen. Sådana inskränkningar kan t ex med stöd av datalagen beslutas av datainspektionen.

I 2 kap 12 § och 13 § TF finns regler om sättet för tillhandahållande av handlingar. Huvudregeln är att allmän handling, som får lämnas ut, på begäran genast eller så snart det är möjligt utan avgift skall tillhandahållas den, som önskar ta del av den, så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Den som så önskar har vidare rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen respektive — i fråga om upptagning för ADB — utskrift. Avgifterna regleras i kungörelsen (1964:618) om expeditionsavgift m m, den sk expeditionskungörelsen. Enligt nu gällande bestämmelser är t ex kostnaden för avskrift och för utskrift av upptagning för ADB fyra kronor per sida. Omfattar utskrift av upptagning för ADB mer än 50 sidor fastställs dock avgiften av utlämnande myndighet.

Enligt 2 kap 14 § TF skall begäran att få ta del av allmän handling göras hos myndighet som förvarar handlingen. Framställningen skall som regel också prövas av den myndigheten.

Den som har fått avslag på begäran om att få ta del av eller få ut allmän handling kan få saken prövad av domstol. Detta gäller dock inte avslagsbeslut av riksdagen eller regeringen och talan mot avslagsbeslut av statsråd skall föras hos regeringen. Närmare bestämmelser om talan mot avslagsbeslut finns i sekretesslagen.

I 2 kap 16 § TF finns regler om hemligbeteckning, s k hemligstämpling.

Grundlagsregleringen av utlännings tillgång till allmänna handlingar finns i 14 kap 5 § andra stycket TF, där utlänning likställs med svensk medborgare, såvitt annat inte följer av TF eller annan lag eller författning. Utlänning har alltså i princip samma rätt som svensk medborgare att få tillgång till allmänna handlingar. Undantag gäller dock i fråga om vissa handlingar som anges i kartsekretessförordningen (1975:372).

2 Närmare om innebörden av gällande regler

2.1 Myndighetsbegreppet

Myndighetsbegreppet har inte definierats närmare i 2 kap TF. Det omfattar dock först och främst den offentligrättsliga statliga och kommunala organisationen. När det gäller handlingsoffentligheten omfattar begreppet — till skillnad mot andra sammanhang — även riksdagen och de beslutande kommunala församlingarna samt det allmänna kyrkomötet. Beteckningen riksdagen innefattar sådana organisationsformer som utskotten, valberedningen, krigs- och lönedelegationerna samt talmanskonferensen. Andra samhälleliga organ som hör hit är t ex notarius publicus samt AB Svensk bilprovning såvitt angår den obligatoriska

kontrollbesiktningen. Ytterligare exempel är skogsvårdsstyrelse och allmän försäkringskassa.

Huvudregeln angående handlingar som sänds mellan olika enheter inom en myndighet under dennas interna överväganden i en fråga är att sådana handlingar är skyddade mot insyn till dess myndigheten har tagit slutlig ställning. En liknande fråga är hur man skall se på handlingar som utväxlas mellan skilda departement. När handlingar korsar departementsgränserna under beredningen av regeringsärenden anses de som myndighetsinterna. Varje enskilt departement fungerar emellertid också som kansliorganisation åt sin departementschef i de frågor där denne beslutar självständigt och i eget namn. En handling i en fråga av detta slag, som passerar mellan det beslutande statsrådets departement och regeringskansliet i övrigt, blir därvid allmän.

De statliga kommittéerna intar i sin utredande verksamhet en så självständig ställning i förhållande till regeringskansliet att handlingar som utväxlas mellan kommitté och departement i princip blir att anse som allmänna.

2.2 Förutsättningar för att upptagning för ADB skall anses som allmän

Teknisk upptagning skall, liksom vanlig handling, anses som allmän om upptagningen förvaras hos en statlig eller kommunal myndighet, dvs om den har kommit in till eller upprättats hos en sådan myndighet.

Det förekommer att automatisk databehandling utförs för myndighets räkning hos privata företag eller andra organisationer som inte är att anse som myndigheter i TFs mening. Även sådana upptagningar anses vara förvarade hos myndighet och därmed som allmänna under förutsättning att myndigheten förfogar över upptagningarna. För detta förutsätts dock normalt att myndigheten har rätt att föra över upptagningen till visuellt läsbar form, t ex genom terminal som är kopplad till den utomstående datoranläggningen eller genom att beordra utskrift.

När det gäller personuppgifter förfogar dock en myndighet över upptagning för ADB endast när myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilda för myndigheten meddelade föreskrifter har befogenhet att överföra upptagningen till läsbar form. Skälet till denna begränsning när det gäller personuppgifter är behovet av att skydda den personliga integriteten vid automatisk databehandling. I ett ADB-system är antalet söknycklar, dvs ord som kan användas för återvinning av information, i princip obegränsat. Innehåller systemet personuppgifter, kan det bli möjligt att få en mer eller mindre fullständig bild av en individ. Utan begränsningar skulle handlingsoffentligheten innebära att en myndighet, som rent faktiskt kan överföra en upptagning för ADB till läsbar form, kan bli tvungen att till allmänheten lämna ut information som myndigheten inte själv använder eller som den rentav på grund av givna föreskrifter inte får göra tillgänglig i sin egen verksamhet.

Datainspektionen kan genom föreskrifter enligt datalagen i ganska stor utsträckning avgöra vad som skall omfattas av handlingsoffentligheten såvitt gäller datorbaserat, personorienterat material. Inspektionen

kan förbjuda en handläggande myndighet att för eget bruk ta fram uppgifter av visst slag eller i viss kombination från faktiskt tillgängliga datamedier. Eventuella betänkligheter mot detta har emellertid ansetts minska av att datainspektionens styrelse är parlamentariskt sammansatt och av att beslut om föreskrifter i regel fattas av styrelsen. Därtill kommer att datainspektionens beslut kan överklagas till regeringen. Det bör också noteras att regeln inte inkräktar på den viktiga funktionen hos handlingsoffentligheten att ge insyn i myndigheternas eget beslutsunderlag.

Med den nyss angivna reservationen för personregister är en upptagning allmän handling om upptagningen är tillgänglig för myndigheten för överföring till läsbar form, såsom då upptagningen lagras i anslutning till myndighetens egen datorutrustning eller då myndigheten kan ta del av upptagningen i läsbar form via terminalförbindelse eller annan förbindelse med dator hos annat organ. Upptagning som myndighet själv har hand om kan också vara allmän, oaktat myndigheten inte har vare sig egen dator eller stående avtal om körning på annans dator. Detta torde främst vara aktuellt för arkivmyndigheter.

Vad gäller traditionella handlingar är det var handlingen finns som är avgörande både för frågan huruvida en handling kommit in till myndighet och frågan om den förvaras hos myndighet. Beträffande upptagning gäller alltså i stället att den anses vara förvarad hos myndighet om den är tillgänglig för myndigheten på visst sätt. Den omständigheten att t ex ett datamedium faktiskt befinner sig på det ena eller andra stället saknar i detta sammanhang självständig betydelse.

Vissa närmare bestämmelser finns bl a om diarier, journaler och sådana register och andra förteckningar som förs fortlöpande. Dessa anses upprättade så snart de har färdigställts för anteckning eller införing. Av denna regel följer att en anteckning som görs i en sådan handling omedelbart blir allmän. Till register och förteckningar som förs fortlöpande hör sådana upptagning för ADB som utgör personregister enligt datalagen, om de är föremål för kontinuerlig uppdatering och har obestämd livslängd.

Om ADB-register upprättats endast för att användas vid lösandet av en till tiden klart avgränsad uppgift och har relativt kort livstid gäller i stället i första hand de allmänna reglerna. Om ett sådant register har kommit till inom ramen för ett ärende blir det således i regel att anse som upprättat när ärendet har slutbehandlats. I annat fall blir registret i allmänhet upprättat i och med att det har färdigställts.

Om ett ADB-register i något fall har funktion enbart av hjälpmedel vid ett ärendes föredragning eller beredning är det att anse som allmän handling först om det tas om hand för arkivering.

Även sådana upptagningar, som kan sägas utgöra mellanled i en pågående datateknisk bearbetning, anses som allmänna enligt huvudregeln. Uppenbarligen kan detta ibland innebära vissa olägenheter för myndigheterna. Den myndighet som förfogar över en allmän upptagning är i princip ändå skyldig att på begäran tillhandahålla upptagningen i läsbar form. Myndigheten kan dock vägra detta om betydande hinder föreligger. Vidare kan myndigheten dröja med att tillgodose en

begäran om tillhandahållande, om det är påkallat med hänsyn till förhållandena hos myndigheten. Ett dröjsmål kan ofta anses befogat, om det begärda utlämnandet avser en upptagning som ingår i en pågående bearbetning.

Har upptagning kommit till endast för ett måls eller ärendes föredragning eller beredande hos en myndighet anses sådan upptagning som allmän hos myndigheten bara om den efter målets eller ärendets slutbehandling har tagits om hand för förvaring. Intill dess frågan om omhändertagande har avgjorts anses upptagningen inte heller som allmän hos annan myndighet, om den förvaras där endast för teknisk bearbetning eller lagring. Om upptagningen däremot förvaras hos den andra myndigheten för annat ändamål, exempelvis för att ligga till grund för beslut, gäller vanliga regler om offentlighet.

Man har ansett att sådana hos myndigheter framställda handlingar, som kan betecknas som minnesanteckningar och som bara har karaktär av hjälpmedel vid ett ärendes föredragning eller beredning, eller som endast innefattar osjälvständiga mellanled på vägen mot en slutlig produkt, i stor utsträckning saknar intresse från de synpunkter som bär upp offentlighetsprincipen. Detta gäller t ex sådana handlingar som utkast, koncept, korrektur eller ADB-mellanprodukter, under förutsättning att dessa inte tillfört ett ärende nytt sakmaterial.

Det har alltså ansetts rimligt att upptagningar som endast utgör osjälvständiga mellanled i en ADB-bearbetning blir allmänna endast om de tas om hand för förvaring av vederbörande myndighet efter det att bearbetningen har resulterat i en slutgiltig produkt. Detta synsätt gäller dock inte bara i fråga om upptagningar för ADB utan även exempelvis skriftliga kladdar och koncept som skrivs under arbetet med ett beslut eller yttrande.

Framtidens ADB-system kommer sannolikt att i alltmer ökande utsträckning innebära omfattande informationsutväxling via datatransmission. Några särskilda bestämmelser om detta finns dock för närvarande inte i 2 kap TF. Befintliga regler får tillämpas även på detta fall. Det torde betyda att inkommande uppgifter blir allmänna i och med att de blir tillgängliga för den mottagande myndigheten. Detsamma torde gälla om uppgifterna för en myndighets räkning lagras i dator hos annan än myndigheten, t ex hos en privat dataservicebyrå.

2.3 Tillhandahållande av upptagning för ADB m m

En fråga som under förarbetena till 2 kap TF i nu gällande lydelse väckt debatt är i vilken omfattning utlämning av uppgifter ur myndigheternas ADB-register bör ske enligt reglerna om handlingsoffentligheten. Ett obegränsat utlämnande har från några håll betecknats som olämpligt både med hänsyn till individernas och företagens berättigade intressen av integritet och med hänsyn till att dataregister, som med stora kostnader upprättats av det allmänna, till ringa kostnad skulle kunna utnyttjas ekonomiskt av enskilda informationsföretag.

Det viktiga från offentlighetssynpunkt när det gäller tillgången till information, som finns lagrad med hjälp av ADB, har ansetts vara att

informationen skall vara tillgänglig för den enskilde i samma utsträckning som för myndigheten. Det är den information som myndigheten har tillgång till som är av betydelse för kontrollen av myndigheterna, för bedömningen av kritik mot myndigheterna och för att tillgodose behovet av underlag för samhällsdebatten, dvs för de skäl som bär upp offentlighetsprincipen.

Man har därför stannat för bedömningen att offentlighetsprincipen måste anses tillgodosedd om information i upptagning för ADB lämnas ut i form av utskrift eller, då så är möjligt, visas på bildskärm eller motsvarande. Detta innebär enligt gällande regler att myndigheterna måste ställa dator till förfogande i den mån det behövs för att offentlighetsprincipen skall tillgodoses även om detta kräver särskild körning, förenad med olägenheter och kostnader. Har myndigheten ledig kapacitet eller omedelbar tillgång till uppgifter, t ex på bildskärm, skall begäran om att få del av uppgift tillgodoses genast eller så snart den berörda personalens övriga arbetsuppgifter medger det. Kan myndigheten i stället med ringa besvär och utan extra kostnad få tillgång till datorkapacitet hos annan myndighet, bör den möjligheten utnyttjas för att skaffa fram uppgifter. Om myndighetens dator är fullt utnyttjad men körning, i vilken ingår framtagning av den begärda uppgiften, planerats inom den närmaste tiden, kan dock denna körning avvaktas. Men har sådan körning inte planerats inom rimlig tid, blir myndigheten tvungen att göra en extrakörning för att få fram den önskade uppgiften. Hur snart detta måste ske blir beroende av tolkningen av uttrycket så snart det är möjligt och betydande hinder i 2 kap 12 § TF.

Samma principer skall tillämpas beträffande myndigheter, som inte har tillgång till egen dator. Om en sådan myndighet innehar upptagningar för ADB — en situation som i första hand kan vara aktuell för arkivmyndigheter — kan den inte tillgodogöra sig information från upptagningarna utan att hyra datortid och få informationen överförd till läsbar form. När informationen väl överförts tillhandling blir offentlighetsprincipen fullt tillgodosedd genom att allmänheten kan ta del av handlingen.

Offentlighetsprincipen medför vidare att avgift inte tas ut av den som tar del av upptagning genom utskrift eller läsning av bildskärm på stället, dvs hos myndigheten, även om detta innebär datorkostnader för myndigheten. Endast om utskrift eller avskrift, upprättad av myndigheten, skall tillställas sökanden utgår avgift.

En myndighet är alltid skyldig att använda ett datorprogram som redan finns utarbetat för framtagning av viss datalagrad information och som är tillgängligt för myndigheten. Däremot är en myndighet i princip inte skyldig att, om viss information inte kan tas fram med hjälp av redan befintliga program, arbeta ut ett program för att allmänheten skall få tillgång till informationen. Detta utesluter emellertid inte att myndighet av serviceskäl tillmötesgår en begäran om utlämnande av viss information genom att göra ett nytt program.

En viktig begränsning är att offentlighetsprincipen inte omfattar någon rätt att få arbete utfört hos myndigheterna för framställning av ny information, t ex genom sammanställning och sortering. Detta är av

särskild betydelse i fråga om upptagningar för ADB. Att inmatade primäruppgifter delats upp på skilda upptagningar eller sorterats i olika register i detta ords datatekniska bemärkelse medför emellertid inte att uppgifterna faller utanför offentligheten. Den databehandling som krävs för att ta fram uppgifterna i sådana fall måste anses ingå i myndighetens skyldigheter.

Det är inte heller i varje situation möjligt att omedelbart få tillgång till information genom datorkörning hos myndigheten. I viss utsträckning måste den enskilde finna sig i att vänta på att en körning för hans räkning kan ske. Sådana uppskov kan emellertid väl förenas med principen att upptagning skall tillhandahållas så snart det kan ske. Det är dock tänkbart att en viss förplanering av körningar även för allmänheten, i den mån detta är möjligt, i många fall kan undanröja praktiska svårigheter.

Man bör också märka att myndighet inte är skyldig att tillhandahålla upptagning på stället, när innehållet finns i läsbar form hos myndigheten. Detta gäller även fall då innehållet är tillgängligt i läsbar form hos annan närbelägen myndighet. Den myndighet hos vilken framställning gjorts om tillgång till upptagning kan i sådant fall hänvisa till den andra myndigheten.

ADB-tekniken medför möjligheter till inhämtande av uppgifter via terminaler eller genom on-line-förbindelse mellan datorer. Begäran om anslutning till myndigheternas ADB-system av detta slag kan emellertid inte grundas på offentlighetsprincipen. Detta hindrar dock inte att enskild kan få tillstånd att ansluta terminal eller dator till statlig myndighets register. När det gäller personuppgifter krävs dock tillstånd enligt datalagen. I övrigt kan medgivande lämnas av vederbörande myndighet, om det anses lämpligt och tillräckligt skydd för sekretessbelagda uppgifter och mot förvanskning av upptagningarna kan ordnas. Någon föreskrift i TF rörande sådana anslutningar finns dock inte.

En myndighet är inte heller skyldig att lämna ut upptagning för ADB i form av kopia av magnetband eller annat maskinellt läsbart medium. Det har ansetts inte rimligen kunna begäras att allmänheten skall ha någon rätt att få ut kopior av magnetband och andra datamedier. Myndighet är dock, med förbehåll för personregister enligt datalagen, oförhindrad att lämna ut upptagning i form av kopia av datamedium, om den som önskar tillgång till upptagningen begär det och myndigheten anser detta möjligt och lämpligt. I många fall lär det också vara mest praktiskt, både för myndigheten och för den enskilde, att upptagningar för ADB tillhandahålls på det sättet att en kopia av datamediet lämnas ut.

2.4 Prövningen av begäran om att få del av upptagning för ADB

Begäran om att få del av innehållet i upptagning för ADB skall göras hos den myndighet som förfogar över upptagningen och prövas av den myndigheten. Detta gäller inte bara när det är fråga om upptagning som förvaras hos myndighet utan också när det begärda utlämnandet avser upptagning som rent fysiskt förvaras hos ett privat företag eller dylikt.

Givetvis kan det ibland uppstå svårigheter för den enskilde att avgöra vilken myndighet han skall vända sig till när han vill få tillgång till en upptagning. Det har emellertid förutsatts att myndigheterna på denna punkt lämnar den vägledning som behövs. Det kan vidare inträffa att två eller flera myndigheter kan ha att pröva utlämningsfrågor rörande samma upptagning. Skyldigheten att pröva frågan om utlämnande åvilar då den av myndigheterna till vilken sökanden vänder sig.

Det kan på grund av särskilda bestämmelser förekomma att annan myndighet än den som förvarar handlingen skall pröva frågan om utlämnande eller att endast viss myndighet får pröva detta. Om begäran att få ta del av en handling riktas till myndighet som inte är behörig att pröva frågan om utlämnande skall myndigheten genast hänskjuta begäran till den behöriga myndigheten.

2.5 Besvär m m

Principen enligt 2 kap TF är nu, som tidigare, att endast avslagsbeslut kan överklagas. Besvärsinstans är kammarrätterna, såväl inom det statliga som det kommunala området. Regeringsrätten är slutinstans. Beslut av allmän domstol i offentlighetsfråga följer dock alltjämt den vanliga besvärsordningen, dvs besvär via hovrätt till högsta domstolen.

Huvudregeln är alltså att den som fått avslag på en framställning om att få ut allmän handling har rätt att begära överprövning. Beslut av regeringen, högsta domstolen och regeringsrätten kan dock av naturliga skäl inte överklagas. Sökanden kan få myndighetens tillstånd att ta del av en handling men detta tillstånd kan vara förbundet med villkor, som inskränker sökandens rätt att föra den information handlingen innehåller vidare. Sådana villkor eller förbehåll kan ställas upp enligt ett antal olika regler i bl a sekretesslagen. Beslut att lämna ut en handling med förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa handlingens innehåll eller att annars förfoga över den kan också överklagas om sökanden vill ha förbehållet undanröjt eller ändrat i mildrande riktning.

Enligt gällande rätt är det bara sökanden som har klagorätt i utlämnandefrågor. Den som kan lida skada av att en handling lämnas ut kan däremot inte klaga. Det starkaste skälet till detta är att en sådan klagorätt skulle kunna äventyra vad som ofta har avgörande betydelse, när offentlighetsprincipen skall tillämpas, nämligen att prövningen sker snabbt.

Tillgången till handlingar från regeringskansliet är självfallet av största intresse när det gäller den bevakning av det offentliga livet som är det yttersta ändamålet med offentlighetsprincipen. Numera kan man därför få enskilt statsråds beslut i dessa frågor överprövat. Frågan får i sista hand avgöras av regeringen.

2.6 Hemligstämpling

Tillämpningen av bestämmelserna om s k hemligstämpling kan bereda svårigheter i fråga om upptagningar för ADB. Det är t ex inte alltid möjligt att göra en synlig hemligstämpling på själva upptagningen. Där-

emot kan spärrar byggas in i datorn, i upptagningen i fråga eller i programmen.

Det är ett vanligt missförstånd att hemligstämplad handling är detsamma som hemlig handling. Så är inte fallet. Hemligstämplade handlingar kan i själva verket vara offentliga. Omvänt kan hemliga handlingar sakna stämpel. Stämpel säger inte mer än att den tjänsteman, som en gång gjorde den, ansåg att handlingen då helt eller delvis var hemlig. Begärs handlingen därefter utlämnad, måste dess status prövas på nytt. Stämpel är alltså bara en varningssignal.

Bilaga 8 Principiella överväganden om sekretesslagstiftningen

En sammanfattning

Antalet sekretessbestämmelser har under de senaste årtiondena, inte minst på grund av samhällsutvecklingen och nya företeelser i samhället, blivit allt fler. Man har bl a därför sedan några år arbetat med en ny sekretesslagstiftning, varvid man strävat efter att minska antalet bestämmelser. Det har då stått klart att grundlagstexten inte bör belastas med alltför detaljerade regler och att en särskild sekretessreglering vid sidan av grundlagen är nödvändig också i fortsättningen. Man har även sökt beakta att tjänstemännen måste kunna klara av att tillämpa bestämmelserna, vilket visat sig kunna vara nog så besvärligt med den hittillsvarande omfattande och delvis ålderdomliga lagstiftningen. Dessutom får givetvis de nya reglerna inte vara så tänjbara att sekretessen kan utsträckas längre än som är avsett. Det lämpligaste har därför alltjämt ansetts vara att ange den yttre ramen för sekretessen och de grunder enligt vilka den skall tillämpas i grundlagen, dvs i 2 kap TF, medan de områden på vilka varje sekretessregel skall få tillämpas anges i allmän lag. Genom denna kan sekretessen inskränkas men inte utvidgas och det har betecknats som särskilt värdefullt att riksdagens medverkan behövs vid varje ändring.

Även i samband med olika överväganden om sekretessreglernas utformning har man strukit under att offentlighetsprincipen är av ett oskattbart värde på alla de områden där den är obeskuret tillämplig och att det centrala måste vara att låta presumtionen om offentlighet komma till klart uttryck. Lagstiftningen bör alltså vara så uppbyggd att den preciserar vilka förutsättningarna är för ett hemlighållande och vilka befarade skadeverkningar, som utgör en tillräcklig grund för att huvudregeln om offentlighet inte skall gälla. Vilka hänsyn som därvid skall tas är en avvägningsfråga. Det är självklart att kravet på offentlig insyn i och kontroll över skötseln av allmänna angelägenheter och handhavandet av allmänna medel är tungt vägande. Det är lika självklart att hänsyn till och skydd för t ex enskilda människors privata förhållanden är lika tungt vägande skäl för sekretess.

Ett totalt hemlighetsmakeri är i och för sig det enklaste. Det kräver inga lagregler och ingen arbetsinsats från myndigheternas sida. Men vill man hävda rättssäkerhet och offentlig insyn i förvaltningen så måste man ställa stora krav på de rättstillämpande myndigheternas kvalifikationer. Helt orimlig är därför tanken att offentlighets- och sekretessbestämmelser är något som skall tillämpas endast av tjänstemän i de lägre

graderna och inte bör få störa myndigheterna som sådana, vilka tänks ägna sin tid åt uppgifter av större vikt och allvar. Om man finner det vara av ett fundamentalt samhällsvärde att upprätthålla offentlighetsprincipen med lagligen preciserade undantag och inte blott ett sken av en sådan princip, måste man med andra ord också vara beredd att offra den arbetsinsats som detta kräver.

Den nuvarande sekretessregleringen bygger på att offentlighetsprincipen inte gör sig gällande med samma styrka i fråga om allt material hos myndigheterna. Dessa har sålunda ofta anledning att i handlingar redovisa omständigheter som gäller enskilda människors personliga förhållanden. Det allmänna intresset av att dessa uppgifter som sådana är tillgängliga för insyn är oftast ringa eller obefintligt. Vad som däremot kan kräva offentlighet är myndigheternas befattning med de ärenden till vilka uppgifterna hör. Detta gäller i all synnerhet ärenden där myndigheterna framträder som bärare av offentlig makt. Men också i fall då myndigheternas kontakter med medborgarna inte har karaktär av myndighetsutövning kan det finnas ett intresse av insyn i myndigheternas material. Detta intresse hänför sig till myndigheternas sätt att organisera sin verksamhet och att bemöta allmänheten.

Likaväl som det står klart att offentlighetsprincipen är ett omistligt inslag i vår rättsordning är det alltså också oomtvistligt att den till följd av motstående intressen måste vidkännas åtskilliga undantag och begränsningar. Det förhåller sig för övrigt så, att en till sin yttersta gräns driven handlingsoffentlighet delvis kan komma att motverka sina egna syften. Ställda inför tvånget att behöva prisge känsliga förhållanden åt offentligheten kan myndigheterna nämligen frestas att underlåta att dokumentera synpunkter och fakta. En sådan ordning skulle både försvåra allmänhetens insyn och försvaga den kontroll av rättsskipning och förvaltning som utövas av de rättsvårdande myndigheterna.

Under senare år har behovet av sekretess till skydd för den personliga integriteten alltmer trätt i förgrunden, främst som en följd av datateknikens utveckling. Integritetsskyddet kan i flera hänseenden kräva ökat beaktande vid utformningen av sekretesslagstiftningen. Samtidigt bör man emellertid inte förbise att även offentligheten verkar till förmån för personskyddet. Den gör det möjligt att utifrån kontrollera vilka uppgifter om enskildas privatliv som finns samlade hos myndigheterna. Därtill kommer att en ordning med offentlig insyn i ärenden om ingripanden mot enskilda, även i fall då personliga förhållanden berörs, utgör en garanti för saklighet, opartiskhet och grundlighet i myndigheternas handläggning.

Över huvudtaget bör sekretessbeläggningen av personliga uppgifter därför göras med viss försiktighet. Drivs den mycket långt, kan den bidra till att minska människors förståelse för öppenhet kring fakta av olika slag, med krav på ytterligare sekretessbeläggning som följd.

Regleringen av handlingssekretessen i 1937 års sekretesslag och även tystnadspliktsregleringen i sin hittills gällande utformning har ansetts vara behäftad med delvis ganska allvarliga brister. Föreskrifterna om handlingssekretess har under årens lopp varit föremål för ett stort antal ändringar och tillägg som avspeglar den snabba utvecklingen inom den

offentliga sektorn. De nya bestämmelserna har i många fall endast med svårighet kunnat passas in i den ursprungliga systematiken. Regleringen har till följd härav blivit alltmer svåröverskådlig och svårtolkad. Den gällande tystnadspliktsregleringen är oenhetligt utformad och dessutom spridd över ett stort antal författningar. Föreskrifter om tystnadsplikt finns bl a i ungefär 100 lagar och i lika många regeringsförfattningar. Tystnadspliktsregler finns vidare i myndigheters interna arbetsordningar, i kommunala instruktioner etc. Föreskrifterna är endast sällan samordnade med reglerna om handlingssekretess. Ofta saknas tystnadsplikt på områden där handlingssekretess gäller och vice veras. När handlingssekretess och tystnadsplikt råder sida vid sida är reglerna ofta konstruerade på helt skilda sätt. I motsats till reglerna om handlingssekretess gäller tystnadspliktsbestämmelserna t ex också direkt i förhållande myndigheter emellan. Deras närmare innebörd i detta hänseende är å andra sidan ofta oklar.

De förhållanden som nu har nämnts medför att det ofta är svårt för den enskilde tjänstemannen att avgöra om en viss uppgift omfattas av sekretess eller inte. Sannolikt leder denna osäkerhet om rättsläget inte sällan till att tjänstemän för att vara på den säkra sidan håller inne också med uppgifter som vid en närmare granskning skulle visa sig ligga utanför det sekretessbelagda området. Enligt huvudregeln skall dock presumtionen vara för offentlighet. Det är bl a mot denna bakgrund som 1937 års sekretesslag och de många olika föreskrifterna om tystnadsplikt inom kort kommer att ersättas av en ny sekretesslag (SFS 1980:100), vilken reglerar såväl handlingssekretessen som tystnadsplikten.

Bilaga 9 Användningen av ADB inom statsförvaltningen

En sammanfattning[1]

1 Användningsområden m m

ADB används för en rad olika ändamål i statsförvaltningen. Några exempel är rättsväsendet, fastighetsregistreringen och inskrivningsväsendet, försvaret, den allmänna försäkringen m m, affärsverken, bil- och körkortsregistreringen, den offentliga statistikproduktionen, folkbokföringen och beskattningen, ekonomiadministration och löneuträkning, utbildningsväsendet och exekutionsväsendet. Vidare förekommer omfattande teknisk-vetenskaplig databehandling, bl a inom universitet och högskolor, forskningsinstitutioner, affärsverken samt vissa andra myndigheter.

Gränsen mellan olika typer av databehandling kan ofta vara oklar. Särskilt gäller detta för administrativ och teknisk-vetenskaplig databehandling, vilka båda ofta förekommer inom en och samma myndighet. Samma datorer kan i regel användas för båda typerna av databehandling. Som exempel kan nämnas att universitetsdatorerna även används för administrativ databehandling. Vidare kan data från administrativa tillämpningar användas som grunddata för statistik och teknisk-vetenskaplig databehandling, t ex inom samhällsplaneringen.

En stor del av den statliga och kommunala verksamheten innebär handläggning av ärenden som rör enskilda personer eller företag, ofta med inslag av ekonomiska transaktioner. Exempel på sådan verksamhet är skatteväsendet, socialförsäkringen (sjukförsäkring, pensioner, bidrag m m), posten, löneadministrationen för de offentligt anställda m m. Detta förutsätter insamling av uppgifter, ofta från flera håll, registerföring av personuppgifter, periodisk utskrift av stora mängder dokument etc.

Uppgifter av denna typ är ofta lämpade att förenkla och förbättra med hjälp av ADB. Det är därför naturligt att den offentliga förvaltningen kommit att visa stort intresse för ADB, särskilt för administrativa ändamål.

Detta intresse kan dock inte enbart hänföras till strävanden att rationalisera i snäv mening, dvs att åstadkomma ett effektivt utnyttjande av resurser. Ett annat syfte har varit att förbättra planeringen och styrningen genom att ADB ofta gör det möjligt att ta fram bättre beslutsunderlag. Ytterligare ett syfte har varit att ge bättre service åt allmänheten.

Reformtakten har på flera områden tidvis varit hög. Som exempel kan

[1] Sammanfattningen är baserad på prop. 1978/79:121 (den datapolitiska propositionen).

nämnas socialförsäkringsområdet där flera nya stödformer har införts under 1970-talet. Utan omfattande rationaliseringar i verksamheten och användande av tekniska hjälpmedel skulle många reformer inom detta område ha varit svåra att genomföra och krävt kostsamma personalökningar.

Ett växande område för ADB inom förvaltningen är kontorsarbete av typ utskrift, diarieföring och arkivering. Särskilt användningen av s k skrivautomater, dvs utrustning för lagring, rättning och redigering av text, ökar starkt. Vidare blir system för dokumentsökning, dvs för lagring och sökning av information om och innehåll i dokument och handlingar, allt vanligare. Sådana system finns bl a för teknisk och vetenskaplig information samt för författningar och rättsfall.

Användningen av ADB för administrativa rutiner inom den offentliga förvaltningen varierar när det gäller omfattning och karaktär, från stora riksomfattande system till små system som stöd för arbetet inom mindre enheter. Användningen av ett visst system kan vara avgränsad till en enskild myndighet eller en del av en myndighet. Det förekommer också att ett system används av flera myndigheter inom samma verksamhetsområde. I en del fall är systemen generella i den meningen att de används av många myndigheter med skilda uppgifter. Detta gäller t ex system för ekonomisk redovisning eller för löneuträkning.

När det gäller kommuner och landsting finns inom landstingen ADB-system för dels rent administrativa verksamheter som ekonomisk redovisning, personal- och löneadministration och materialredovisning, dels medicinska administrativa uppgifter, bl a patientadministration samt vårdoch resursplanering. Vidare används ADB-teknik för medicinska ändamål som klinisk verksamhet och forskning, laboratoriefunktioner och hälsokontroller.

De flesta kommunerna använder ADB bl a för personal- och löneredovisning, för handläggning av sociala bidrag, redovisning av de tekniska verken m m. De största kommunerna har i allmänhet egna datoranläggningar. De flesta kommuner utnyttjar dock KommunData AB eller i några fall annan servicebyrå.

2 Användningen av ADB inom några statliga verksamhetsområden

2.1 Rättsväsendet

Verksamheten inom polisväsendet, åklagarorganisationen, domstolsväsendet och kriminalvården har numera ett omfattande datorstöd inom ramen för rättsväsendets informationssystem — RI. Systemet omfattar en rad olika delsystem och rutiner. En grupp består av olika rutiner, bl a för databehandling av ordningsföreläggande, strafföreläggande, domar och slutliga beslut i brottmål (BROTTSRI). Vidare finns rutiner för information om författningar, rättsfall m m (RÄTTSDATA). Dessutom finns ADB-baserade statistik- och planeringsrutiner (PLANRI). Rikspolisstyrelsen svarar för datordriften när det gäller de flesta av systemen i

BROTTSRI samt vissa rutiner i PLANRI. Datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA) svarar för driften av övriga system.

Vid sidan av RI har rikspolisstyrelsen en rad rent polisiära tillämpningar, som t ex ADB-system för eftersökta fordon, stulet och förkommet gods samt passärenden.

2.2 Fastighets- och inskrivningsregister

ADB-system för fastighetsregistreringen och inskrivningsväsendet finns i drift för Uppsala län och inom ytterligare ett par län. Systemet betjänar statliga och kommunala fastighetsbildnings- och fastighetsregistermyndigheter samt inskrivningsmyndigheter vid tingsrätterna. Ett särskilt organ, centralnämnden för fastighetsdata (CFD), har inrättats för utveckling av systemet. Datordriften sker vid DAFAs anläggning i Gävle.

2.3 Försvaret

Inom försvaret utvecklas datorstöd både för operativ/taktisk ledning och för ledning av förbandsproduktion. Systemutveckling samt utbyggnad av datakraft sker utifrån de krav som verksamheten i krig ställer. Datorstöd utvecklas för myndigheter på central, regional och lokal nivå och anpassas till olika användares behov. Vidare kan nämnas ADB-system för inskrivning och personalredovisning av personal och värnpliktiga. En stor del av försvarets datordrift är förlagd till driftenheter inom försvarets datacentral.

2.4 Allmän försäkring

Systemet för allmän försäkring omfattar flera stora delsystem, bl a sjukförsäkring, pensioner och barnbidrag. De rutiner som ingår i systemet är hjälpmedel för arbetsuppgifterna vid de allmänna försäkringskassorna. Vid försäkringskassornas lokalkontor och centralkontor finns terminalutrustning som används för att mata in nya uppgifter och för att nå den information som lagras i den centrala datoranläggningen hos riksförsäkringsverket i Sundsvall. Från den centrala anläggningen sköts en mycket omfattande utsändning av utbetalningsavier och rutinförfrågningar till de försäkrade.

2.5 Affärsverken

Inom de stora affärsverken, dvs postverket, televerket, statens järnvägar och statens vattenfallsverk, finns ett antal stora administrativa ADB-system, framför allt för ekonomiadministration, dvs hantering av fakturor och inbetalningar, bokföring och redovisning. Som exempel kan nämnas postverkets system för hantering av postgirotransaktioner samt postkasseterminaler för direkt registrering av in- och utbetalningar på ADB-medium. Flera affärsverk har vidare system för planeringsändamål. Inom vissa affärsverk förekommer även omfattande teknisk-veten-

skaplig databehandling samt användning av datorer för styrning och övervakning av tekniska processer.

2.6 Bil- och körkortsregistrering

ADB används för handläggning av körkortsärenden, kontrollbesiktning av fordon, kilometerskatt, kontroll av försäkringsinnehav samt beredskapsplanläggning. För dessa ändmål har centrala bil- och körkortsregistret byggts upp med placering vid statens trafiksäkerhetsverk i Örebro. Länsstyrelserna, polisen och vissa försäkringsbolag har tillgång till dessa register via lokalt placerade terminaler.

2.7 Offentlig statistik m m

Inom statistiska centralbyrån (SCB) är statistikproduktionen numera nästan helt ADB-baserad. Som underlag för statistikproduktionen för SCB flera centrala register, främst register över totalbefolkningen, centrala företagsregistret och lantbruksregistret. Vidare får SCB kopior på andra register från olika myndigheter. SCB förser i sin tur ett stort antal statliga och kommunala myndigheter, företag, organisationer m fl med statistiskt planeringsunderlag.

För den regionala samhällsplaneringens behov har utrednings- och utvecklingsarbete bedrivits inom bl a SCB och ADB-beredningsgruppen (C 1973:06) inom kommundepartementet.

2.8 Folkbokföring och beskattning

Inom folkbokföringen och beskattningen finns sedan länge ett ADB-system i drift. Detta håller för närvarande på att ersättas med ett nytt system som främst innebär ökat datorstöd för de lokala skattemyndigheterna och länsstyrelserna vid granskning, taxering och uppbörd m m. I det nya systemet fördelas registrering och ADB-bearbetningar mellan central, regional och lokal nivå. Systemet omfattar i ett första led folkbokföring, taxering och uppbörd. På sikt planeras även mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter ingå.

2.9 Ekonomiadministration och löneuträkning

För ekonomisk redovisning m m finns ett generellt system för statsförvaltningen, System-S. Ansvaret för systemet ligger hos riksrevisionsverket. Driften av systemet är förlagd till DAFA.

Ett generellt statligt löneuträkningssystem (SLÖR) håller för närvarande på att införas. Systemet kommer att beröra omkring hälften av de cirka 550 000 personer som omfattas av löneavtalen på den statliga sidan. Statskontoret svarar för utveckling och införande av SLÖR. Ansvaret för systemet skall dock enligt planerna flyttas över till statens personalpensionsverk i Sundsvall. Databehandlingen sköts av DAFA vid datacentralerna i Stockholm och Gävle samt av Uppsala datacentral.

2.10 Utbildningsväsendet

Inom utbildningsväsendet, framför allt inom högskolan, används ADB i stor omfattning såväl för forskning och utbildning som för administrativa uppgifter. På sex högskoleorter finns särskilda datacentraler för en rad skilda uppgifter inom i första hand forskning och utbildning men även för administration inom högskolan. Till övervägande delen är det här fråga om teknisk-vetenskaplig databehandling, bl a med utnyttjande av smådatorer. Vidare finns bl a system för studiedokumentation inom och antagning till högskolan. Universitets- och högskoleämbetet svara för dessa system. Inom det administrativa området finns även ett särskilt system för handläggning av studiemedel, studiestödets informationssystem, till vilket studiemedelsnämnderna har tillgång via terminal. Centrala studiestödsnämnden svarar för detta system. Driften av systemet är förlagd till DAFA.

2.11 Exekutionsväsendet

Kronofogdemyndigheterna inom Södermanlands län och Uppsala län använder som stöd för handläggningen av indrivningsmål ett särskilt ADB-system, redovisningssystem inom exekutionsväsendet (REX), som utvecklas och underhålls av riksskatteverket. Datordriften är förlagd till DAFA med terminalåtkomst till registret från kronofogdemyndigheterna. Driften håller för närvarande på att utvidgas även till Stockholms län.

2.12 Ytterligare ADB-system

Ytterligare exempel på användningen av ADB inom statsförvaltningen är ett ADB-system inom biblioteksväsendet, kallat LIBRIS, ADB-system inom arbetsmarknadsverket för framställning av länsvisa platslistor m m, ADB-system för vissa utlänningsärenden (SU-systemet) samt miljövårdens informationssystem (MI) för den information på miljöområdet, som myndigheter och andra behöver. Datordriften sköts i samtliga nu nämnda fall av DAFA.

3 ADB-verksamhetens omfattning m m

Försök att i ekonomiska eller andra termer beräkna den totala omfattningen av datoranvändningen i statsförvaltningen och i samhället i dess helhet har hittills visat sig bli osäkra. Ett av skälen till detta är att ADB-systemen ofta är starkt integrerade i de verksamheter systemen betjänar. Det är svårt att särskiljda ADB-användningen från verksamheten i övrigt. Det är därmed ofta också svårt att särskilja de speciella kostnaderna för ADB.

Även bortsett från dessa avgränsningsproblem m m kan man diskutera vilka siffror som är relevanta mått på ADB-kostnaderna. Som exem-

pel kan dock nämnas att riksrevisionsverket (RRV) beräknat de totala ADB-kostnaderna i statsförvaltningen inklusive centrala stödfunktioner för budgetåret 1978/79 till 1 500 miljoner kronor. Dessa siffror kan synas höga. Å andra sidan blir ADB-kostnaderna i relation till övriga kostnader ofta låga.

Det finns således knappast några siffror som entydigt kan ses som ett tillfredsställande mått på ADB-användningen inom den enskilda sektorn och i statsförvaltningen. De beräkningar och bedömningar som gjorts ger dock följande bild av läget.

Statens industriverk har i uppdrag att fortlöpande bevaka utvecklingen inom dataområdet. Verket presenterade år 1978 en rapport, Datamarknaden inför 1980-talet, i vilken den totala datamarknaden i Sverige i form av utrustning och tjänster beräknades uppgå till cirka fyra miljarder kronor för år 1976. I 1976 års priser förväntas marknaden år 1980 överstiga sju miljarder kronor, motsvarande en årlig tillväxt av cirka 17 procent.

Den svenska produktionen av utrustning och därmed sammanhängande tjänster uppgick enligt industriverket år 1976 till ett värde av drygt 1,7 miljarder kronor.

Det totala antalet datorer av skilda slag, kontorsdatorer, minidatorer och generella datorer, avsedda för i huvudsak administrativa tillämpningar beräknades till cirka 3 700 år 1975. Denna siffra förväntas öka till cirka 10 000 år 1980. Antalet terminaler var år 1975 enligt industriverkets beräkningar cirka 19 000 och förväntas år 1980 uppgå till 60 000 — 65 000.

Statsverkets totala ADB-kostnader synes under 1970-talet utgöra oförändrat något mindre än en procent av statsbudgeten.

Statskontoret presenterar årligen sammanställningar rörande beställd och installerad datorutrustning i skriften Statliga datorer. Av den senaste utgåvan framgår bl a att det ackumulerade anskaffningsvärdet av befintlig datorutrustning inom statsverket den 1 januari 1978 uppgick till cirka en miljard.

Mycket talar för att ADB-användningen kommer att fortsätta att öka i snabb takt. Visserligen har ADB redan införts inom de flesta stora förvaltningsområdena i statsförvaltningen. Å andra sidan tas ADB hela tiden i anspråk för fler och nya arbetsuppgifter inom myndigheterna. Detta sammanhänger bl a med att kostnaderna för ADB-utrustning snabbt sjunker och att det blir lönsamt att använda ADB för allt fler uppgifter.

Det finns dock faktorer som verkar återhållande. Effekterna av kostnadsminskningarna vad avser utrustningen motverkas av att lokal- och personalkostnaderna för utveckling och drift av ADB-system förväntas fortsätta att öka kraftigt. En spridning av datordriften kommer att ställa anspråk på att nya lokaler ställs i ordning för sådant ändamål. Ökad användning av ADB kräver också tillgång till mer personal för utveckling och drift. Till detta kommer att effekterna av att använda ADB i en del fall, t ex när det gäller integritet, sårbarhet och arbetsmiljö, kan bli sådana att ADB inte kan utnyttjas på det rent tekniskt mest effektiva sättet.

4 Organisationen av ADB inom statsförvaltningen m m

Administrativ utveckling och därmed också användningen av ADB är primärt en myndighetsuppgift. Det ankommer på den enskilda myndigheten att svara för sin administrativa utveckling i syfte att uppnå en effektiv resursanvändning. Det finns dock flera inslag av centrala stöd- och styrningsåtgärder för administrativutveckling och ADB. Här kan nämnas statskontoret, som är central förvaltningsmyndighet för rationaliseringsverksamheten inom den civila statsförvaltningen. Statskontoret svarar enligt sin instruktion bl a för samordning i fråga om anskaffning och utnyttjande av datorer inom statsförvaltningen och förvaltar statens datamaskinfond. Inom försvarsväsendet har försvarets rationaliseringsinstitut (FRI) liknande uppgifter. Statskontorets arbetsuppgifter omprövas dock för närvarande.

Andra exempel är televerket, datainspektionen och SCB. Televerket svarar för datatransmission och tillhandahåller en rad tjänster för dataöverföring via telenätet. Verket svarar också för det allmänna datanätet, som för närvarande är under uppbyggnad. Datainspektionen har till uppgift att pröva frågor om tillstånd att föra personregister med ADB och utövar tillsyn enligt datalagen. I SCBs uppgifter ingår bl a att bevaka att de statistiska synpunkterna tillgodoses i de fall underlag för statistik utgörs av material som annan myndighet samlar in för administrativt ändamål.

Det bör slutligen också nämnas att finansutskottet i betänkande den 3 maj 1979 (FiU 1978/79:34) funnit starka skäl tala för att en datadelegation, knuten till regeringskansliet, inrättas. Inrättandet av en sådan delegation möjliggör enligt utskottet för representanter för riksdagspartierna, för arbetsmarknadens parter, för kommunförbunden m fl att på ett övergripande sätt följa datafrågorna, inklusive ADB i statsförvaltningen. Huvuduppgiften bör enligt utskottet vara att bevaka utvecklingen av datoriseringen, främst kunskapsutvecklingen på området och föreslå åtgärder för att garantera en positiv utveckling av datoranvändningen i samhället under demokratisk styrning och kontroll. Häri kan ingå att ta initiativ till utredningsarbete och andra åtgärder som bedöms erforderliga i syfte att bättre kunna följa ADB-utvecklingen inom statsförvaltningen och samhället i stort. Delegationen bör enligt utskottet även kunna få i uppgift att medverka i beredningen av viktigare beslut rörande statlig ADB-verksamhet. Riksdagen har godtagit utskottets nu återgivna uttalanden. Delegationen har numera utsetts.

När det gäller utveckling och underhåll av ADB-system har de flesta stora ADB-användande myndigheterna egen personal och andra resurser för detta. Oftast är sådana resurser samlade till särskilda enheter för systemutveckling eller kombinerade utvecklings- och driftenheter. Inom förvaltningsområden där den regionala och lokala verksamheten är förlagd till andra myndigheter än centralt ansvarig myndighet eller till självständiga organ, t ex de allmänna försäkringskassorna, sker oftast systemutvecklingen vid den centralt ansvariga myndigheten. Som exempel kan nämnas folkbokföringen och beskattningen, där det löpande

arbetet till största delen utförs vid de lokala skattemyndigheterna och länsstyrelserna, men där systemutvecklingen sker inom riksskatteverket, som har ett hundratal anställda för detta ändamål. Inom socialförsäkringssektorn svarar på motsvarande sätt de allmänna försäkringskassorna för ärendehandläggningen, medan riksförsäkringsverket svarar för systemutvecklingen.

I en del fall har särskilda organ inrättats för utveckling och införande av ADB-system för en eller flera förvaltningssektorer. Exempel på detta är centralnämnden för fastighetsdata, som svarar för utveckling av system för fastighetsregistreringen och inskrivningsväsendet.

Myndigheter som använder ADB i mindre omfattning har i regel inga eller små egna systemutvecklingsresurser och överlåter ofta systemutvecklingen på såväl statliga som privata konsultföretag eller servicebyråer. Även myndigheter med omfattande egna systemutvecklingsresurser utnyttjar i varierande grad konsulter och andra utomstående resurser vid arbetstoppar eller för specialistuppdrag.

Också datordriften är organiserad på flera sätt. Stora myndigheter och förvaltningsområden har oftast egen datordrift. Detta innebär att det finns en särskild organisation inom respektive myndighet eller område för denna uppgift. Själva datordriften, såväl vad gäller personal som utrustning, behöver härvid dock inte utföras centralt. Exempelvis sker driften av det nya ADB-systemet för folkbokföring och beskattning såväl centralt som regionalt. Det finns således en organisation både vid riksskatteverket och vid de flesta länsstyrelserna för denna uppgift. På socialförsäkringsområdet är datordriften däremot för närvarande centraliserad till riksförsäkringsverket. Försäkringskassorna utför dock registrering och har tillgång till information i de centrala registren via terminaler.

En vanlig driftform som används av både små och stora ADB-användare är att anlita servicebyråer, i första hand statliga, för datordriften. I dessa fall förekommer flera grader av ansvarstagande från servicebyråernas sida, från enbart maskindrift till ansvar även för anpassning och vidareutveckling av system.

I detta sammanhang bör nämnas DAFA, som har till uppgift att utföra administrativ databehandling på uppdrag av i första hand statliga civila myndigheter. Verksamheten skall vara ekonomisk självbärande och finansieras genom avgifter. I mån av resurser får DAFA åta sig uppdrag även från annan uppdragsgivare än statligt organ. Datordriften vid DAFA är till största delen förlagd till Stockholm. Därutöver finns en större filial med egen dator i Gävle, en mindre filial med viss datorutrustning i Norrköping samt en enhet för dataregistrering i Hallstavik. Vissa förändringar när det gäller DAFAs verksamhet övervägs för närvarande.

Andra datordriftorganisationer, som delvis har karaktär av gemensamma organ, är försvarets datacentral (FDC) och datacentralerna för högre utbildning och forskning. FDC är en servicebyrå som betjänar myndigheterna inom försvarsdepartementets område. Verksamheten skall vara ekonomiskt självbärande och finansieras genom avgifter. Datordriften är förlagd till flera olika städer, bl a Stockholm.

För högre utbildning och forskning finns datacentraler i Stockholm och fem andra städer. Dessa utför i viss utsträckning databehandling på servicebyråbasis för statliga och andra kunder. Verksamheten är dock i första hand avsedd för forskningens och undervisningens behov.

Även myndigheternas datacentraler har i vissa fall servicebyråuppdrag.

Bilaga 10 Offentlighetsprincipen och ADB enligt den allmänna debatten

En sammanfattning[1]

1 Datainspektionen

I DALKs ursprungliga direktiv uttalas att följden av övergången till ADB kan bli att allmänhetens tillgång till information i det allmännas förvar försämras. I direktiven framhålls att datainspektionen i en redogörelse för erfarenheter av datalagens tillämpning, som lämnats till regeringen i november 1975, pekat på datoriseringens negativa verkningar för offentlighetsprincipen. Inspektionens redogörelse innehåller sammanfattningsvis följande synpunkter på frågan.

Datainspektionen har pekat på att offentlighetsprincipen innebär samma rätt att ta del av innehållet i allmänna upptagningar för ADB som beträffande traditionella handlingar. Ärenden om utlämnande av allmän handling skall enligt TF alltid handläggas skyndsamt. Det anses innebära att redan en väntetid på upp till två veckor är för lång. Datainspektionen har framhållit att uttag av information hos myndigheterna ofta blir beroende av schemalagda maskinella bearbetningar och att ännu längre väntetider i praktiken kan bli aktuella.

Det har enligt datainspektionen blivit svårare för allmänheten att få reda på vilka informationskällor och register som utnyttjas av myndigheterna i deras verksamhet, bl a av det skälet att informationsrika och betydelsefulla register hos myndigheterna ibland existerar endast kort tid. Skyldigheten att hos datainspektionen söka tillstånd för personregister och inspektionens diarium över dessa bidrar dock i någon mån till att ge allmänheten kunskap om registrens existens.

Enligt datainspektionen kan det också vara svårt att fastställa när en upptagning för ADB är inkommen till eller upprättad av myndighet, dvs när allmänheten kan få del av informationen.

Datainspektionen har vidare framhållit att allmänhetens insyn i myndigheternas verksamhet och möjligheterna till kontroll av denna också begränsas av att vissa ADB-register snabbt förändras genom uppdateringar och bearbetningar. Det kan därför bli omöjligt att granska det underlag en myndighet använt för ett visst syfte. Vidare föranleder enligt inspektionen det stora informationsflödet i samhället att gallring måste ske i ökad omfattning, vilket kan inverka menligt på offentlighetsprincipens kontrollfunktioner. Gallring är enligt inspektionen å andra sidan ofta en nödvändig åtgärd för skyddet av den personliga integriteten.

Den kanske allvarligaste inskränkningen av offentligheten sker enligt

[1] Sammanfattningen har, i huvudsak i oförändrad form, hämtats från avsnitt 20.3 i DALKs delbetänkande (SOU 1978:56) Personregister—Datorer—Integritet.

datainspektionen genom inrättandet av stora centrala ADB-register, vilket medför krav på ökad sekretess jämfört med de tidigare lokala och ofta mindre innehållsrika registren, beträffande vilka behovet av sekretesskydd inte var lika stort.

Det finns enligt datainspektionen en utbredd uppfattning att den enskilde har fått svårare att utnyttja den grundlagsenliga rätten att kontrollera myndigheterna och få tillgång till underlag för den nödvändiga samhällsdebatten. Detta gäller särskilt uttag av information vid annan tid än vid schemalagda utskrifter. I detta hänseende fyller datalagens tillståndstvång och särskilt 10 § en betydelsefull praktisk funktion som komplement till TF.

Enligt datainspektionen begränsas möjligheterna till kontroll av myndigheterna för närvarande och tills vidare också genom att den enskilde saknar tillgång till de tekniska hjälpmedel som behövs. Hans brist på fackkunskap utgör också en faktisk begränsning.

För främst samhällets stora centrala databanker krävs enligt datainspektionen alltmer ett fullgott säkerhetsskydd. Detta kommer att innebära att den som önskar ta kontakt med dem som ansvarar för ADB-verksamheten för att få ta del av myndigheternas information nödgas legitimera sig för att få tillträde. Enligt TF är man emellertid i princip inte skyldig att uppge namn för att ta tillvara sin rätt att enligt offentlighetsgrundsatsen få del av offentliga handlingar eller upptagningar för ADB. Dessa frågor måste enligt inspektionen nu uppmärksammas.

Enligt datainspektionen kan självfallet ADB-tekniken också öka allmänhetens möjligheter att få tillgång till allmänna handlingar. Bl a kan bildskärmstekniken användas i allmänhetens tjänst. Tills vidare synes dock enligt inspektionens uppfattning den negativa effekten av datoriseringen överväga, såvitt avser tillämpningen av offentlighetsprincipen. Samtidigt som det således blivit svårare för den enskilde att få del av myndigheternas information har dock förutsättningarna förbättrats för myndigheter, institutioner och företag att genom massuttag få tillgång till innehållet i den offentliga sektorns ADB-register.

Datainspektionen har fört fram tanken att man borde undersöka om det inte skulle innebär fördelar att särreglera upptagningar för ADB i TF. Inspektionen har också pekat på ett äldre förslag som innebär inrättande av en särskild instans som kan biträda myndigheterna vid prövning av de ofta svårtillämpade offentlighets- och sekretessreglerna. Inspektionen har betonat att något måste göras för att så långt som möjligt säkerställa balansen mellan offentlighet och sekretess i det framtida högdatoriserade samhället.

2 Remissyttranden över OSKs slutbetänkande (SOU 1975:22) m m

Till grund för de ändringar i 2 kap TF, som trädde i kraft den 1 januari 1978, ligger OSKs slutbetänkande (SOU 1975:22) Lag om allmänna handlingar. Vid remissbehandlingen av betänkandet tog en del remissinstanser upp frågan om offentlighetsprincipen och ADB. Flera remiss-

instanser ansåg att frånvaron av för allmänheten lätt åtkomliga förteckningar över register ofta leder till att allmänheten rent av saknar kännedom och kunskap om offentlig, ADB-lagrad information. Man pekade vidare på att ekonomiska skäl kan lägga hinder i vägen för tillhandahållande av information i de fall tillräcklig kännedom finns och på att allmänheten bara kan göra anspråk på datorlagrad information, som är tillgänglig för myndigheten själv. Datorprogram måste med andra ord finnas tillgängligt.

Den ordning som nu sagts ansågs inte bara kunna leda till avsevärda väntetider och fördröjningar. Man framhöll att den även betyder att enskild inte har någon ovillkorlig rätt att få del av offentlig information genom att t ex tillhandahålla datorprogram. Eftersom en myndighet är skyldig att skaffa fram en handling i ordets vanliga bemärkelse även om efterforskningen är tidskrävande borde detsamma gälla datorlagrad information. Den enskilde borde alltså i enlighet med offentlighetsprincipen ha rätt till utdata, i vart fall genom att ställa datorprogram till förfogande.

Enligt ett remissyttrande borde skapas möjligheter för enskilda och företag att på ett mer omedelbart sätt få tillgång till i princip all datorlagrad information (basdata) hos myndigheterna. Sådana basdata står efter bearbetningen till myndigheternas förfogande som underlag för deras planering och beslut. Samma material borde i princip stå till förfogande även för enskilda, inte minst företag, som i sin verksamhet har behov av samma material och kanske är beredda att själva ombesörja den erforderliga bearbetningen. Ett särskilt skäl för detta är enligt yttrandet att uppgifterna ofta har kunnat samlas in endast med stöd av särskilda författningsbestämmelser som inte kan åberopas av enskilda för motsvarande insamling.

Enligt samma remissyttrande finns det förståelse för att det inte i varje situation kan vara möjligt att få tillgång till information genom körningar hos myndigheten. Myndigheternas eget arbete skulle i så fall kunna otillbörligt störas. En viss förplanering av körningar även för allmänheten borde dock i många fall kunna undanröja de praktiska svårigheterna.

I remissyttrandet framhålls att datorlagrad information på teknikens nuvarande ståndpunkt kan lämnas ut — förutom i utskrift — dels genom läsning på bildskärm hos myndigheten, dels genom att datamedium utlämnas, dels genom terminalanslutning till myndighetens dator, dels genom on-line-förbindelse mellan datorer. Den enskilde bör enligt yttrandet ha laglig rätt att få ut information i alla de former, på vilka den tekniskt kan lämnas ut, i den mån det inte innebär väsentlig olägenhet för myndigheten, risk för otillbörligt intrång i enskilds integritet eller risk för skada på myndighets datamedium. Den enskilde bör också kunna få tillgång till uppgifter i ADB-upptagningar hos myndighet genom att själv tillhandahålla erforderligt program. Offentlighetsprincipen kan enligt yttrandet lida allvarlig inskränkning utan en rätt för den enskilde av det slag, som angivits.

Vid riksdagsbehandlingen av OSKs slutbetänkande framhölls såsom en given utgångspunkt att övergången till ny informationsteknik inte får urholka offentlighetsprincipen. Vid övervägande av regleringen av den-

na fråga borde man i första hand ställa frågorna vilka verkningar som den nya informationsteknologin fått för offentlighetsprincipens tillämpning i praktiken och vilken funktion i stort som de myndighetsanknutna ADB-upptagningarna för framtiden bör fylla för informationsförmedlingen till allmänheten. Frågorna ansågs vara så mycket mera berättigade som man kan räkna med att datatekniken snabbt gör allt större landvinningar på bekostnad av den konventionella informationsbehandlingen. I stället för att urholka offentlighetsprincipen borde datatekniken kunna bidra till att förbättra den allmänna kunskapsnivån på olika områden.

3 Motioner m m

I en motion till 1976/77 års riksdag framhölls att övergången till datateknik kan göra information svårtillgänglig för allmänheten genom att det krävs speciell teknisk utrustning och kostar mera pengar att ta fram information och genom att information i datorer ofta är kodad i svårbegriplig form. Datorer kan enligt motionen å andra sidan utnyttjas för att göra information lättillgängligare, om man i de offentliga datasystemen utvecklar datorns möjlighet att på användarens uppdrag söka efter information i olika databaser. Enligt motionärernas uppfattning behövs en bred analys av möjligheterna på detta område. Det rör sig här med nödvändighet om en uppgift som endast kan lösas på sikt och där även direkt forsknings- och utvecklingsarbete kring datasystemen kommer att behövas.

Det är enligt motionärerna viktigt att en inventering snabbt kommer igång av hur datoriseringen inom den statliga sektorn påverkat och inom den närmaste tiden kan komma att påverka allmänhetens tillgång till information. På grundval av en sådan inventering bör generella riktlinjer utformas för hur allmänhetens rätt till insyn i verksamheten skall beaktas när myndighet står i begrepp att lägga över pappersbunden information i ett datasystem. Om möjligt bör riktlinjerna bli styrande för hela den offentliga sektorn. Utredningen bör även omfatta frågan i vilken utsträckning som existerande datorsystem bör förändras för att bevara och om möjligt förstärka offentlighetsprincipen, utan att detta tillåts komma i konflikt med vad hänsynstagandet till den personliga integriteten kräver.

Motionärerna framhöll också att det i diskussionen om dessa problem framförts förslag om att man borde placera datorterminaler på folkbiblioteken, tillgängliga för allmänheten. Via dessa terminaler skulle information om samhället kunna göras lättare tillgänglig för större grupper av människor. Man har bl a diskuterat att använda sådana system för att låta allmänheten få tillgång till offentliga handlingar inom områden som är viktiga från insynssynpunkt. Detta skulle enligt motionärerna på sikt kunna bli ett mycket viktigt instrument för en utökad medborgarkontroll över den kommunala och statliga verksamheten.

Konstitutionsutskottet hänvisade vid sin behandling av motionen till DALKs arbete och ansåg inte några omedelbara åtgärder påkallade. Riksdagen godtog denna uppfattning.

4 Rapport till DASK

I en rapport till DASK, betecknad ADB och juridik. En problemöversikt (Ds Fi 1975:3), framhålls att den svenska lagstiftningen om offentlighet och sekretess rymmer en konflikt mellan insyns- och integritetsskyddsönskemål. Man har bl a satt i fråga, om inte sekretesslagen bör ge personuppgifter ett starkare skydd än hittills med hänsyn till de med ADB-tekniken förknippade ökade riskerna för otillbörligt integritetsintrång. I synnerhet har enligt rapporten hänsyn till integritetsskyddsintressen spelat en viktig roll för beslutet att inte låta offentlighetsprincipen omfatta någon rätt att få ut data i maskinläsbar form från myndigheternas register. Det är enligt rapporten givetvis angeläget att mer eller mindre känsliga persondata på detta sätt värnas, men frågan är hur långt nitet för integritetsskyddet bör drivas på bekostnad av intresset av offentlighet.

I rapporten uttalas att ADB-tekniken medfört att frågan om offentlighetsprincipens syfte bör ses över. Bl a bör övervägas om det är möjligt att övergå från en passiv dokumentinsyn till en aktiv informationsförmedling som också har stöd i grundlagen, dvs att utnyttja ADB-teknikens förmåga att förbättra allmänhetens tillgång till information. Offentlighetsprincipens syfte och dess tillämpning i datormiljö kan dock enligt rapporten inte diskuteras utan att man snart stöter på frågor om praktiska förhållanden och lagstiftningens faktiska verkningar. Bland de frågor, som har särskild aktualitet i samband med ADB, nämns i rapporten följande. Vilka intressenter utnyttjar offentlighetsprincipen och i vilka sammanhang sker det? Finns det någon intressentgrupp som man borde nå i större utsträckning än för närvarande? I vilken utsträckning ger intensiteten i utnyttjandet uttryck för nyttan av att ha en offentlighetslagstiftning? Finns det några alternativa utformningar av offentlighetslagstiftningen som kan tänkas leda till större effektivitet hos denna? Vilka är de från praktisk synpunkt största svagheterna med reglernas nuvarande utformning?

Enligt rapporten gäller en kritisk fråga i vilken utsträckning allmänheten kan göra anspråk på arbetsinsatser från myndigheternas sida, vilka innefattar datorprogrammering. Det finns en koppling mellan insynsrätt och tillgång till program, som i vissa fall måste komma att framstå som godtycklig. Så länge myndigheterna ser det som ett led i sin serviceverksamhet att tillhandgå även med enklare programskrivning är situationen ändå tillfredsställande. Å andra sidan kommer de alltmer flexibla och användaranpassade informationssystem (databassystem) som efter hand tas i bruk att innebära nya möjligheter för myndigheterna att tillhandagå allmänheten med information. Moderna datalagringsmetoder kan således både i fråga om systematik och teknisk utrustning göra ADB-systemen allt mer användaranpassade och flexibla; skiftande behov bör i växande utsträckning kunna tillgodoses utan kostnadskrävande förberedelser i varje särskilt fall. Från offentlighetslagstiftningens synpunkt blir det således enligt rapporten allt lättare för myndigheterna att utan nämnvärt arbete ta fram begärda data ur ADB-systemen. Som ett enkelt exempel på hur datorbaserade informationssystem redan nu

förändrat bilden kan enligt rapporten följande tas. Offentlighetsprincipen har hittills inte inneburit någon skyldighet för myndigheterna att ge allmänheten upplysningar om huruvida en handling med visst innehåll förekommer eller ej. Med automatiserade söksystem kan frågor av detta slag i viss utsträckning enkelt besvaras, vilket otvivelaktigt måste betraktas som en effektivisering av offentlighetsprincipen, vilken möjliggjorts genom ADB-tekniken

För närvarande är offentlighetsprincipen enligt rapporten på många områden sannolikt föga effektiv helt enkelt därför att de, som kunde ha intresse av att åberopa den, saknar möjligheter att orientera sig i det tillgängliga materialet och att identifiera dokument, register o dyl som de borde ha intresse att få ta del av. I viss utsträckning kan ADB-tekniken avhjälpa denna svaghet hos den nuvarande ordningen. Detta kan ske genom att terminaler och automatiserade informationssökningssystem ställs till medborgarnas förfogande, men även andra vägar står öppna. Datorer kan t ex användas för framställning av billiga, fullständiga och snabbt tillgängliga sakregister. Man bör dock enligt rapporten inte ensidigt inrikta ansträngningarna på avancerade dyrbara datorbaserade lösningar; om informationsförmedling via datornät betraktas som det enda alternativet kommer man lätt att förbise förbättringar av insynsmöjligheterna som kan åstadkommas med tämligen enkla medel.

I rapporten framhålls att offentlighetslagstiftningen för närvarande endast ger en insynsrätt. Däremot är myndigheterna inte direkt ålagda att aktivt sörja för information till allmänheten. Sedan datorerna kommit in i bilden har det emellertid blivit mer aktuellt än tidigare att diskutera offentlighetsprincipens förhållnande till serviceverksamhet som innefattar aktiva informationstjänster. Genom ADB kan således informationsflöden snabbare och mer finförgrenat än hittills styras till olika intressenter, t ex genom s k selektiv delgivning och inrättande av databanker med uppgifter om intressenter i olika samhällsfrågor. Den traditionellt mer passiva informationsfriheten enligt offentlighetslagstiftningen skulle med andra ord kunna omvandlas till en aktiv informationsfrihet. Insyn skulle sättas lika med informationsservice.

I rapporten betonas att det är givet att den enskilde medborgaren idag endast i undantagsfall själv skulle kunna göra bruk av en i princip obegränsad rätt att företa bearbetning av samhälleliga data. Skälen är enligt rapporten självklara och välkända. Situationen beträffande utbildning, kostnader osv kan emellertid i framtiden komma att ändras så att även gemene man i betydligt större utsträckning än i dag blir i stånd att göra bruk av en mer vidsträckt informationsfrihet. Diskussionen gäller för övrigt inte endast enskilda medborgare utan också organisationer och sammanslutningar av olika slag. Många av dessa är redan idag i stånd att dra nytta av en bearbetningsfrihet.

I rapporten framhålls att ämnet informationsfrihet och offentlighetslagstiftning är både komplext och kontroversiellt och att de mest centrala aspekterna bl a gäller informationssökningsproblem och organisatoriska problem. Lösandet av dessa problem förutsätter att vissa grundläggande rättspolitiska frågor besvaras. Skall man t ex endast inrikta sig på informationssystem som ger inblick i myndigheternas verksamhet, vilket

är offentlighetsprincipens traditionella verksamhetsområde? Redan inom denna sektor borde ADB-tekniken kunna leda till avsevärda förbättringar, inte sällan genom relativt enkla åtgärder, bland vilka sakregisterframställning är en. Skall servicefunktionerna vidareutvecklas, t ex genom att en central programbank utvecklas och ställs till allmänhetens förfogande? I vilken utsträckning skall man skapa allmänt tillgängliga ADB-system som ger bred upplysning om samhällsfrågor?

Beträffande den lämpliga strukturen i stort hos informationssystem, som skall betjäna en bredare allmänhet, framhålls i rapporten att enbart tillgången till oöverskådliga mängder av rådata inte kan likställas med effektiv kunskapsspridning och informationsfrihet. Tvärtom är det sannolikt nödvändigt att inrätta särskilda informationssystem för varje sektor, där medborgarupplysning och aktivering anses särskilt viktig. Sådana specialiserade informationssystem kan ge allmänheten reella möjligheter att utnyttja data i myndigheternas ADB-system och även sörja för att data som inte finns där, men som har allmänt intresse, kommer att samlas in. De bör omfatta ett expertorgan med lekmannarepresentanter, som svarar för systemets uppbyggnad och underhåll och för att kontakten med allmänheten etableras och blir så livlig som möjligt.

De organisatoriska problemen rör enligt rapporten bl a myndigheternas behov av intern sekretess och arbetsro. Det vore fel att avfärda sådana önskemål som försvar för byråkratiskt hemlighetsmakeri. Bättre är att erkänna dem som en legitim bricka i spelet, men hålla fast vid att spelet slutligen går ut på att informationsfriheten skall vidgas så långt folkets flertal önskar. I första hand bör man därför mer grundligt utforska, i vilken utsträckning ADB verkligen ger möjligheter att förbättra allmänhetens informationstillgång och på vilka punkter i olika beslutsprocesser detta bör ske. När det gjorts blir det enligt rapporten aktuellt att ta ställning till i vilken utsträckning krav på effektivitet och arbetsro måste efterges för att ADB-systemens möjligheter skall kunna tillvaratas.

5 DASK

DASK tog i sitt betänkande (SOU 1976:58) ADB och samordning upp frågan om ADB och möjligheterna till insyn i förvaltningen. När det gäller olika effekter av ADB i detta hänseende hänvisade DASK i huvudsak till datainspektionens förut återgivna erfarenheter och till den nyss nämnda rapporten. Eftersom frågan är under utredning inskränkte sig DASK till att peka på några av de tekniska möjligheter till vidgad insyn i förvaltningen som ADB-tekniken erbjuder. DASK framhöll sålunda att det är önskvärt att myndigheterna gör upp förteckningar över vilka system och register som finns och att dessa görs lätt åtkomliga för allmänheten. En svårighet i detta sammanhang — men också en faktor som understryker behovet av sådana förteckningar — är dock också enligt DASK att system och register ständigt tillkommer och förändras. Det bör emellertid finnas goda möjligheter att använda data-

tekniken för att upprätthålla och sprida information om vilka system och register som finns samt vad de innehåller och används för.

Ett annat sätt att förbättra insynen i förvaltningen är enligt DASK att informera om ärenden och sakförhållanden som belyser myndigheternas verksamhet. Möjligheterna att göra sökningar och olika sammanställningar (listor, register o dyl) är betydligt större när det gäller datorlagrad information än information lagrad på konventionellt sätt.

Även DASK pekar på att man har varit inne på tanken att bygga upp särskilda informationssökningssystem för allmänheten med information om olika förhållanden i samhället. System av denna typ skulle enligt DASK i Sverige till att börja med kunna göras tillgängliga från terminaler på t ex folkbiblioteken eller postkontoren. Som exempel på information som på detta sätt skulle kunna göras lättare tillgänglig nämner DASK information om publicerat material och pågående utredningar i olika samhällsfrågor samt faktabanker över regelsystemen (lagar, tillämpningsföreskrifter, prejudicerande rättsfall o dyl) och andra uppgifter och sakförhållanden på olika områden (skatter, sociala rättigheter, arbetarskydd, miljövård osv). Redan de tekniska problemen att bygga upp system av denna typ och de kostnader det skulle föra med sig gör emellertid enligt DASKs uppfattning att det torde dröja innan sådana system blir vanliga.

6 View-data m m

Även i olika publikationer har förts fram tanken på ett slags allmänhetens informationssystem. Samhällelig information skulle kunna göras tillgänglig för medborgarna med hjälp av terminaler antingen vid särskilda informations och servicecentraler, t ex i anslutning till folkbiblioteken, eller i hemmen. Enligt ett förslag skulle dessa terminaler vara anslutna till särskilda datasystem innehållande någon form av sakregister rörande den offentliga sektorn. Enligt ett annat förslag skulle terminalerna anslutas till de enskilda myndigheternassystem och göra det möjligt att nå alla offentliga handlingar hos alla myndigheter. Som exempel har nämnts det engelska s k View-datasystemet. I detta system är avsikten att förmedla information till enskilda hem via TV-mottagaren sammankopplad med telefonapparaten. Genom att på telefonen ringa upp lämplig datacentral kan aktuella data överföras till TV-mottagaren, såväl text som stillbilder. Praktiska försök med detta system pågår i England och numera även i Sverige.

Utredningen om den nya informationsteknologin arbetar för närvarande med dessa frågor.

Bilaga 11 Remissyttranden över DALKs delbetänkande Personregister — Datorer — Integritet[1]

En sammanfattning

Ett par av remissinstanserna anförde rent allmänt att det är en uppgift av största intresse att, med utgångspunkt från medborgarnas behov av information som rör rättigheter och skyldigheter, göra den information som är lagrad på ADB-medier mera lättillgänglig för allmänheten.

Självfallet får inte, enligt dessa remissinstanser, en utveckling mot mer rationella lagringsmetoder resultera i försämrade informationsmöjligheter. De krav man generellt kan ställa på informationen är att den skall var lättillgänglig, aktuell och uttömmande. Inhämtande av information, som är av betydelse för allmänheten, bör i minsta möjliga mån hämmas av hinder som bristande fackkunskap, avsaknad av tekniska hjälpmedel eller avskräckande kostnader.

Enligt en remissinstans, som företräder massmedia, är det viktigt att väga integritetsaspekterna mot de krav som offentlighetsprincipen motiverar. En allmän regel bör därvid vara, att offentlighetsprincipen väger tyngre än hänsyn till privatlivets helgd. Uppgifter om enskilda personers fastighetsinnehav och taxerade inkomster är enligt denna remissinstans exempel på sådan information, som visserligen kan sägas tillhöra privatlivet, men som kan vara väsentlig för att rätt kunnna överblicka ekonomiska förhållanden i samhället. Massmedierna har grundlagsfäst skyldighet att på allmänhetens vägnar granska samhällsorganens verksamhet. Denna uppgift får inte inskränkas eller försvåras på grund av att myndigheterna tar ny teknik till hjälp för informationslagring. Kostnaderna för den nya tekniken får inte heller belasta medierna. Det bör vara ett mål för den vidare utredningen inom DALK att underlätta massmediernas arbete med nyhets- och informationsanskaffning.

Enligt en annan företrädare för massmedia har det visat sig svårare att få fram myndighetsinformation som lagrats med hjälp av ADB-teknik än uppgifter i konventionella handlingar. En orsak härtill är att den ADB-baserade myndighetsinformationen inte är systematiserad och registrerad enligt ett gemensamt mönster som gör informationen lätt och snabbt tillgänglig. En annan orsak är att man ännu inte på massmediesidan är rustad för att söka upp den information man behöver med lämpliga tekniska hjälpmedel.

En remissinstans, som också företräder massmedia, vill understryka nödvändigheten av att DALK skyndsamt utreder hur datalagrad information på snabbaste och billigaste sätt skall kunna överföras från myndigheternas databaser till massmediernas redaktioner. I detta syfte bör

[1] Remissyttrandena gäller 20 kap. i delbetänkandet, betecknat DALKs nästa arbetsuppgift — ADB och offentlighetsprincipen.

kommittén enligt denna remissinstans lägga fram sådana förslag rörande utformningen av databassystem från systematisk och teknisk synpunkt att alla hinder för en effektiv tillämpning av offentlighetsprincipen undanröjs. Målsättningen bör vara att varje massmedieredaktion inom loppet av några år med hjälp av bildskärmsteknik när som helst skall kunna göra en genomgång on-line av alla uppgifter som är offentliga hos myndigheterna.

I motsats till det nu anförda bör DALK enligt en annan uppfattning, som bl a förts fram av olika företrädare för databranschen, i det fortsatta utredningsarbetet speciellt bevaka massmedias möjlighet att genom egen anpassning till ADB-teknik på mindre lämpligt sätt hantera stora offentliga informationsvolymer. Massmedia skall självfallet ha samma rätt som enskilda personer att ta del av och granska offentliga handlingar. Det vanligen förekommande bruket att publicera t ex hela listor med uppgifter om inkomster och beskattning av enskilda personer kan dock enligt de nu nämnda remissinstanserna motivera en viss återhållsamhet inför en eventuell utvidgning av möjligheterna att t ex lämna ut magnetband eller andra maskinellt läsbara media till press, radio och TV.

På myndighetssidan har en myndighet framhållit att det, för att myndigheterna på rätt sätt skall kunna få vägledning när det gäller att tillgodose både offentlighetsprincipens och sekretessregleringens krav, är nödvändigt att klara riktlinjer utformas. Myndigheternas dubbla roll av service- och kontrollorgan förstärker detta behov.

En annan myndighet framhåller att ADB-lagrad information på kort tid kan göras tillgänglig i mycket stor omfattning. Krav på omfattande registerutdrag kan riktas mot myndigheterna under åberopande av att myndigheterna inte kan motsätta sig detta av hänsyn till offentlighetsprincipen. Det är enligt den nu nämnda remissinstansen synnerligen angeläget att DALK i sitt fortsatta arbete, där även integritetsskyddsintresset måste beaktas, överväger en begränsning av rätten att få uppgifter ur personregister med stöd av offentlighetsprincipen. Denna princip torde främst avse allmänhetens rätt att få insyn i myndigheternas arbete men inte rätten för alla och en var att få omfattande registerutdrag med uppgifter om varje registrerad person. Naturligtvis skall det sagda dock inte medföra någon begränsning för registrerade personer att få utdrag över samtliga uppgifter som finns registrerade för personen ifråga.

En remissinstans med ansvar för arkivvården framhåller att föreskrifterna i 14 § datalagen om skyldighet för myndigheterna att bevara utskrift av ADB-upptagning, som använts i mål eller ärende, i läsbar form är av stor vikt såväl från offentlighetsprincipens som den framtida forskningens synpunkt. Det är synnerligen angeläget att DALK i sitt fortsatta arbete med offentlighetsprincipen behandlar frågan om föreskriftens införande i TF. Det är vidare angeläget att det närmare övervägs vilka särskilda skäl som skall anses göra det berättigat för myndighet att dispensera sig från skyldigheten att tillföra akten i ärendet de begagnade uppgifterna i läsbar form. Utvecklingen synes redan nu ha gett vid handen att myndigheternas aktmaterial, om ADB-informationen inte tillförs akten, kan urholkas på ett sätt som allvarligt sätter ned möjligheterna till insyn och klarläggande undersökningar.

Enligt samma arkivmyndighet medför övergången till ADB ökade svårigheter för allmänheten att få insyn i myndigheternas information, såväl på grund av den tekniska komplikationen som på grund av de hårda och ofta med kort frist företagna gallringarna i upptagningar. Man har visat benägenhet att alltför mycket betrakta upptagningarna som fristående enheter och bortsett från deras arkivkaraktär. I själva verket rör det sig till stor del om arkivdelar, vilkas innehåll och tillförlitlighet ofta kan bedömas först om de sätts in i ett större arkivaliskt sammanhang (indata, utdata, manuellt förda register osv).

Enligt en annan arkivvårdande remissinstans är det nödvändigt att gallringsfrågorna beaktas i DALKs fortsatta arbete.

En remissinstans på myndighetssidan betonar särskilt betydelsen av att kostnadskonsekvenserna av det kommersiella utnyttjandet av offentlighetsprincipen beaktas.

Ytterligare en remissinstans på myndighetssidan varnar för alltför hastiga beslut om allmänna informationssystem, placerade på exempelvis stadsbibliotek eller liknande ställen. Den tekniska utvecklingen kan förväntas bli sådan att helt andra och mycket effektivare informationsmöjligheter erbjuder sig i framtiden, kanske också till lägre kostnader. Offentlighetsprincipen bör i och för sig kombineras med en aktiv information från samhället om förhållanden av större vikt för medborgarna. Tills vidare bör man dock i första hand undersöka möjligheten att bättre än för närvarande utnyttja befintliga massmedia, såsom radio och TV, för samhällsinformation.

Enligt en remissinstans, som företräder den juridiska vetenskapen, är det bl a angeläget att mer inträngande behandla behoven av att göra maskinläsbara data tillgängliga för mångsidigt nyttjande av olika intressenter med stöd av offentlighetsprincipen. Därvid bör man inte utgå från resonemang som innebär att varje kommersiellt bruk av allmänna databaser skulle innebära att åka snålskjuts på offentligheten. Inte minst när man granskar förutsättningarna för en fördjupad och aktiverad offentlighetsprincip är det, framhåller den nu återgivna remissinstansen, väsentligt att diskussionen är mer nyanserad och ser till både indirekta nyttoeffekter och den önskvärda strukturen i stort hos samhällets informationssystem. Man kan inte på förhand utesluta att kommersiella intressen i allmänna databaser kan vara både legitima och till och med värda att uppmuntra från offentlighetssynpunkt.

Enligt en annan remissinstans däremot, en facklig organisation, bör DALK undersöka förutsättningarna för ett förbud mot uttag ur offentliga register för kommersiella syften. Den ökade datoriseringen och behovet av restriktivitet i kommersiella sammanhang får dock enligt samma remissinstans inte innebära att offentlighetsprincipen urholkas.

Bilaga 12 Synpunkter på offentlighetsprincipen och ADB av olika företrädare för myndigheter och för allmänheten[1]

En sammanfattning

1 Företrädare för statliga och kommunala myndigheter

Vid de intervjuer och diskussioner som DALK under hand haft med företrädare för statliga myndigheter och kommuner har man först och främst pekat på att uppgiftsskyldigheten enligt offentlighetsprincipen ofta kan vara inskränkt genom sekretessbestämmelser, som i vissa fall — t ex när det gäller socialhjälpsregister hos kommuner — omfattar hela registret, men som i huvudsak omfattar vissa delar av registerinnehållet.

När det gäller frågan hur ofta uppgifter med stöd av offentlighetsprincipen begärts ur förekommande register har man haft svårigheter att svara på detta utan ingående efterforskningar, vilket DALK inte begärt. Som ett skäl till dessa svårigheter har man framhållit att gränsen mellan offentlighetsprincipen och myndighetens uppdragsverksamhet ofta är flytande. Man har också angett att det som i första hand lämnas ut inte är enskilda uppgifter utan bearbetningar i form av statistik, som myndigheten bl a är till för att tillhandahålla. De kommunala myndigheterna har rent allmänt betonat att förfrågningarna är få. På den statliga sidan är bilden delvis en annan. När det gäller skatte- och folkbokföringssystemet har t ex en av de största länsstyrelserna ett trettiotal fasta kunder för avisering av registerförändring, cirka 3 000 skriftliga förfrågningar i veckan och cirka 1 000 telefonsamtal om dagen.

Det har allmänt sagts att formella avslag på begäran om uppgifter är mycket få. I de fall avslag förekommer är det på grund av sekretess. Ett annat allmänt intryck är att man i tveksamma fall ofta förhandlar sig fram till godtagbara uttag av registeruppgifter.

När det gäller frågan vem eller vilka som begär uppgifter ur myndigheternas och kommunernas register har man i första hand angett andra myndigheter och enskilda, som är intresserade av information om eller i anslutning till egna ärenden hos myndigheten eller kommunen. Det gäller alltså här inte något utnyttjande av offentlighetsprincipen i den mening DALK behandlar denna. En annan intressegrupp är massmedia som frågar på förekommen anledning och ofta efter sammanställningar av olika slag, t ex i fråga om ärenden av viss typ och dylikt. Ytterligare grupper är direktreklamföretag och andra företag, branschorganisationer och de politiska partierna samt intresseföreningar av olika slag.

[1] Enligt diskussioner som under hand förts med DALK om frågor gällande offentlighetsprincipen och ADB.

Bilden varierar dock givetvis beroende på vilken verksamhet som bedrivs och vilka register som förs.

När det gäller vilka typer av uppgifter som efterfrågas har man från myndighetshåll i första hand angett statistiksammanställningar och andra sammanställningar samt adresser. Hos de centrala statliga myndigheterna förekommer ofta stadigt informationsutbyte med andra myndigheter på magnetband. Även utlämnande på magnetband till olika organisationer och företag förekommer. Ett annat exempel är terminaler hos företag inom försäkringsbranschen, kopplade till trafiksäkerhetsverkets dator. I övrigt är det främst fråga om datalistor och adressetiketter.

Möjligheterna att på stället, dvs hos myndigheten, ta del av uppgifter via terminal är alltjämt ganska begränsade. Vissa exempel på möjlighet till terminalåtkomst har dock redovisats.

Beträffande den tid inom vilken det är möjligt att tillhandahålla begärda uppgifter har de flesta myndigheterna och kommunerna framhållit att det inte går att svara generellt på frågan eftersom svaret beror på uppgifternas art och eventuella sekretessfrågor i det enskilda fallet. Man har dock betonat att man är medveten om kravet på skyndsamhet.

Det förekommer endast i enstaka undantagsfall att den som begär att få ta del av uppgifter inte talar om vem han är och varför han vill ha uppgifter. De flesta inleder besöket eller telefonsamtalet med att presentera sig och sitt ärende, bl a för att få hjälp att precisera den information som önskas och är möjlig att få. Dessutom är det mycket vanligt med skriftliga beställningar som ju inte kan göras anonymt.

När det gäller information till allmänheten och den egna personalen i fråga om den egna verksamheten samt om offentlighets- och sekretesslagstiftningen finns från myndighetssidan exempel på att verksamheten allmänt beskrivits i en folder. Vidare finns särskilda informationsenheter eller liknande hos en del kommuner. Viss information om offentlighet och sekretess finns ibland i den allmänna introduktion, som myndigheterna och kommunerna ger alla nyanställda, eller i en allmän handbok. En av de större kommunerna har en särskild stadga om offentlighet och sekretess med förvaltningsanpassade riktlinjer och med något om informationsansvar och serviceskyldighet. Länsstyrelserna har en särskild handledning för ADB-uttag.

Skriftlig information till allmänheten finns i regel om förekommande register hos myndigheten eller kommunen och om möjligheten att ta del av uppgifter. Det gäller emellertid då i regel endast förteckningar över personregister enligt datalagen, i vissa fall i förening med upplysningar om rätten till utdrag enligt 10 § datalagen.

Man har för övrigt, särskilt från kommunalt håll, ifrågasatt om användningen av ADB hittills inneburit några påtagliga förändringar när det gäller tillämpningen av handlingsoffentligheten eftersom informationen i dag nästan alltid är dubblerad; den datalagrade informationen finns också i konventionella handlingar.

Man har slutligen också framhållit att det vore bra med mera detaljerade bestämmelser rörande tillämpningen av offentlighetsprincipen för att möjliggöra en mer enhetlig bedömning hos myndigheterna och kommunerna.

2 Företrädare för allmänheten

DALK har genom vissa intervjuer och underhandskontakter sökt få en bild av hur företrädare för allmänheten i olika former, t ex politiska partier, intresseorganisationer, massmedia, forskare m fl, samt de enskilda företagen uppfattar sina rättigheter enligt handlingsoffentligheten och hur man i praktiken utnyttjar dessa rättigheter. Allmänt har man därvid framhållit att problemet i första hand gäller förhållandet myndigheterna — den enskilde medborgaren. Massmedia och andra etablerade grupper kan i regel klara sitt informationsbehov redan nu och för dessa är troligen personkännedom och etablerade kontakter viktigare än teknik. Samhällets komplexitet ställer dock allt större krav på insyn. En brist i detta avseende är att myndigheternas information är systematiserad för att passa myndigheten och att utskrifter mot den bakgrunden ofta inte är tydbara p g a koder m m. Det är väsentligt att undvika försämringar av detta slag och i stället se till att de positiva effekterna av ADB kan utnyttjas av allmänheten.

Man har också framhållit att samhällets uppbyggnad och organisation samt de stora mängderna information och de höga kostnaderna skapar större problem för tillgängligheten av information än eventuella tekniska hinder. Detta förhållande gör att det är svårt att få en överblick över vilken information som finns, vilket i sin tur gör den enskilde hjälplös mot styrning och manipulering av information. Objektivitet från myndigheternas sida är därför viktig.

Å andra sidan har man pekat på att ADB används i allt större utsträckning både hos myndigheter och hos enskilda, vilket fört med sig större anledning att efterfråga information och bättre möjligheter att utnyttja den erhållna informationen.

Man har också pekat på att förvaltningens och teknikens utveckling har skapat en helt annan värld med helt andra förutsättningar än de som rådde när offentlighetsprincipen infördes på 1700-talet. Det finns nu ett storskalighetsproblem — myndigheterna har så mycket information att de själva har svårt att hålla reda på och överblicka den. Offentlighetsprincipen kan redan av den anledningen bli urholkad och ovanpå detta kommer ADB-tekniken. Vidare har den stora mängd information myndigheterna samlar in från enskilda och företag medfört, att offentlighetsprincipen och dess insyn kommer att gälla inte bara myndigheterna utan även de enskilda och de företag som informationen gäller. Här finns också ett kvalitetsproblem. Myndigheterna har ofta rätt att samla in de uppgifter man behöver. Uppgiftskvaliteten kanske duger inom myndigheten, men den håller inte om uppgifterna lämnas ut och används i andra sammanhang. Detta är inte bara ett problem när det gäller persondata utan också när det gäller andra data.

Från några håll har gjorts gällande att inte ADB men väl datalagen har urholkat offentlighetsprincipen, emedan lagen minskat möjligheterna att utnyttja den erhållna informationen. Den positiva användningen av ADB bör i stället understödjas. En allmän uppfattning är att problem när det gäller informationens tillgänglighet och möjligheterna att utnyttja den mer har skapats genom samhällets komplexitet, mängden informa-

tion och datalagen än av ADB. Å andra sidan får man inte glömma tekniken som dock, rätt utnyttjad, bör skapa flera fördelar än nackdelar.

Det har ansetts vara en bra utgångspunkt att — till ledning både för allmänheten och myndigheterna — försöka konkretisera de allmänt hållna regler om handlingsoffentligheten som nu finns i 2 kap TF.

Samtidigt har man dock framhållit att reglerna måste utformas så att de inte, i praktiken, resulterar i inskränkningar. Det har också framförts att det är viktigt att allmänheten och myndigheterna får en fyllig information om sina rättigheter respektive skyldigheter.

Man har också framhållit att tillämpningen av handlingsoffentligheten skulle underlättas genom sådana relativt enkla åtgärder som t ex bestämda regler för myndigheterna om diarieföringen,om tillhandahållande av lättillgängliga register över förekommande ADB-upptagningar och om skyldighet för en bestämd tjänsteman hos varje myndighet att gå allmänheten tillhanda med hjälp och anvisningar. Det har framförts att sådana regler behövs vare sig ADB används eller inte. Samtidigt har man dock pekat på att reglerna inte får medföra en styrning av informationen. Man har också pekat på vikten av att alla tjänstemän är utbildade i gällande regler och på att det finns preciserade bestämmelser om arkivering och gallring, så att myndigheterna har klart för sig vilken information som finns kvar.

Man har slutligen betonat att det måste skapas garantier för att offentlighetsprincipen planeras in från början i myndigheternas system. Någon form av kontrollorgan som övervakar att detta sker och att offentlighetsprincipen även fortsättningsvis fungerar bör övervägas. På längre sikt bör automatiserade söksystem och andra tekniska hjälpmedel införas allmänt. Det skulle vidare behövas s k standards för förkortningar och koder och ordentliga regler om dokumentation, inte bara när det gäller ADB-system. Samhällets information bör vara väl dokumenterad och strukturerad med utförliga referensregister samt lättillgängliga och objektiva sammanfattningar. Det är då viktigt att kostnaderna för att få tillgång till informationen inte blir så höga att de hindrar den insyn, kontroll och information som offentligheten syftar till.

Bilaga 13 Propositionerna 1978/79:111 och 1978/79:121[1]

1 Propositionen 1978/79:111

Propositionen 1978/79:111 gäller åtgärder mot krångel och onödig byråkrati. I propositionen belyser föredraganden (statsministern) allmänt den växande komplexiteten i samhällsbilden och det alltmer ökade informationsflödet. I dessa hänseenden uttalas bl a att det tilltagande beroendet mellan människor och samhällsgrupper har spelat en stor roll för framväxten av våra folkrörelser men också bidragit till den starka expansionen av den offentliga sektorn. Denna utveckling beskrivs enligt föredraganden ofta som en byråkratisering av samhället. Byråkratiproblemen är dock inte begränsade till den offentliga sektorn. De förekommer i alla organisationer, inte minst i de stora företagen. Ändå är det naturligt att det främst är i staten och kommunerna som byråkratiseringens effekter blivit uppmärksammade. Allmänheten och företagen har i allt större utsträckning blivit berörda av de offentliga organens insatser och beslut. Kontakterna mellan myndigheter och enskilda har vidgats.

I ett komplicerat samhälle är det enligt propositionen omöjligt att bygga upp det offentliga systemet så att det i alla avseenden blir enkelt och lätthanterligt. Skall samhället fungera så som vi önskar kommer vi inte undan ett ganska stort mått av detaljreglering. Också i framtiden kommer vi att få leva med en komplicerad lagstiftning och en invecklad offentlig förvaltning. Det finns omkring 3 000 lagar och förordningar som nu är i kraft. Därtill kommer en oöverskådlig mängd föreskrifter, anvisningar och råd som utfärdats av myndigheter, landsting och kommuner. Ingen vet hur många offentliga regler vi har, men alla vet att de är många. I många situationer nödgas den enskilde söka ledning i flera olika lagar eller ta kontakt med flera olika myndigheter för att få besked eller bistånd. Specialiseringen i den offentliga sektorn ställer krav på samordning och sammanjämkning av olika intressen.

Det behövs enligt propositionen ett enklare språk, bättre information och utvidgad service gentemot allmänheten. Många människor har svårt att meddela sig med myndigheterna. Det gäller invandrare med otillräckliga kunskaper i svenska men också svenskar med kort utbildning. 1965 års låginkomstutredning visade att miljoner människor inte ansåg sig kunna författa enkla skrivelser till myndigheterna och att hundratusentals människor inte heller kände någon som kunde hjälpa dem med

[1] Här återges i sammanfattning överväganden i propositionerna som berör DALKs arbete om offentligsprincipen och ADB och som lämnats utan erinran av riksdagen.

sådana kontakter. Under 1970-talet har mycket gjorts för att lindra verkningarna av denna sorts politiska fattigdom.

Informationsflödena växer enligt propositionen i omfång. För den enskilde blir det allt svårare att orientera sig i ett förgrenat offentligt system.

2 Propositionen 1978/79:121

I propositionen 1978/79:121 om användningen av ADB i statsförvaltningen(den datapolitiska propositionen) uttalas inledningsvis att datatekniken i flera avseenden har mycket vitt gående konsekvenser för människorna och för samhällets utveckling. Statsmakterna har därför sedan länge intresserat sig för detta. Som exempel nämns bl a den debatt och det utredningsarbete kring frågor om offentlighetsprincipen och personlig integritet som ledde fram till datalagen och tillkomsten av datainspektionen. Vidare nämns DALKs arbete.

Föredragande departementschefen uttalar vidare bl a att hittillsvarande praxis medfört att ADB-systemen blivit alltför komplexa och centraliserade. Det är enligt denne också svårt att få fram samlad information och en god överblick över användningen av ADB inom statsförvaltningen.

ADB är enligt departementschefen primärt att betrakta som ett hjälpmedel; men ett hjälpmedel av mycket speciell karaktär genom sina vittgående konsekvenser i olika avseenden. Även en rad andra förhållanden än ambitionsnivåer och kostnader påverkar därför hur ADB bör få användas och hur ADB-funktioner bör organiseras. Viktiga sådana förhållanden är bl a sårbarhet, rättssäkerhet och integritetsskydd samt insyn i förvaltningen. Av detta synsätt följer också att användningen av ADB och organisationen av ADB-funktioner, såsom systemutveckling och datordrift, måste underordnas gällande lagar och regler för statsförvaltningen samt anpassas till förvaltningens uppgifter, organisation och sätt att arbeta.

Departementschefen framhåller att det är angeläget att ge användare och andra som berörs av ADB-systemen bättre möjligheter till insyn och inflytande. Likaså bör allmänhetens insyn i hur ADB används i statsförvaltningen förbättras. Allmänheten, massmedia, politiskt förtroendevalda m fl har för närvarande svårt att snabbt och enkelt skaffa sig en överblick över hela området och följa utvecklingen.

Användningen av ADB medför enligt propositionen att förvaltningens sätt att arbeta förändras. För individer viktiga och ofta känsliga uppgifter lagras allt oftare på datamedier och blir därigenom lättare att finna och att föra över till andra myndigheter. En viktig faktor i samband med användningen av ADB är därför att allmänheten har insyn i statsförvaltningen och övrig offentlig förvaltning. Offentlighetsprincipen får inte elimineras vid användning av ADB.

Periodiskt uppdaterad, översiktlig information om användningen av ADB i statsförvaltningen skulle enligt propositionen vara av stort värde för bl a politiska beslutsfattares och allmänhetens överblick och insyn.

Vidare behöver departementen och centrala myndigheter på ADB-området sådan information för att bättre kunna följa utvecklingen i olika avseenden och för att kunna bedöma behovet av olika styrnings- och samordningsåtgärder. Även enskilda myndigheter, företag m fl behöver information av här berört slag t ex om de vill komma i kontakt med myndigheter som har ADB-system, datordrift, utrustning o dyl av liknande slag.

I propositionen lämnas exempel på uppgifter som bör ingå i en årlig, översiktlig redovisning av ADB-verksamheten i statsförvaltningen, såsom uppgifter om ADB-driftens organisation och utrustning samt om resursförbrukning för ADB-verksamheten.

Enligt propositionen bör översiktlig information om för vilka ändamål ADB används, hur ADB-användningen är organiserad, vad den kostar osv finnas lätt tillgänglig. Den oro som många känner inför utvecklingen på ADB-området torde förstärkas av att det ofta kan vara svårt att få fram uppgifter om ADB-användningen såväl inom enskilda områden som totalt sett.

Enligt propositionen kommer åtgärder att vidtas för att förbättra informationen om ADB-användningen i statsförvaltningen, bl a så att samlad information av nyss nämnt slag tas fram och årligen hålls aktuell.

Av stor vikt för styrningen och samordningen av ADB-användningen är enligt propositionen frågorna rörande samordnad insamling och användning av data. Frågor som ingår i detta är bl a möjligheterna och lämpligheten av att uppgifter som har samlats in och lagrats med hjälp av ADB även används för andra ändamål än dem som de primärt har samlats in för. En förutsättning för gemensam användning av data är att informationsobjekt (personer, företag, fastigheter m m) är definierade på samma sätt på de olika områdena, att uppgifter klassificeras och betecknas på samma sätt m m. Följaktligen hör frågor om normering eller standardisering av data ihop med dessa frågor. Dit hör även frågan om särskilda bas- eller uppdateringsregister för att underlätta spridning av uppgifter till andra ADB-system.

När det gäller personinformation finns enligt propositionen redan ett basregister i det av riksdagen beslutade samordnade person- och adressregistret (SPAR). Behovet av samordning är emellertid också stort när det gäller uppgifter om företag o dyl. Frågan om ett basregister för företag och organisationer utreds därför för närvarande.

En annan åtgärd som syftar till att underlätta bedömningar i frågor rörande samordnad insamling och användning av data är enligt propositionen inrättandet av en dokumentationscentral vid statskontoret med samlade uppgifter om innehållet i statliga ADB-register.

Även prissättningen på infomationsuttag ur statliga ADB-system är enligt propositionen en fråga som torde föranleda åtgärder från regeringens sida. För närvarande saknas enhetliga principer för sådana uttag.

Ett förhållande som starkt bidragit till datateknikens snabba och breda genombrott är enligt departementschefen möjligheterna att utnyttja telekommunikationer i databehandlingen. Det blir allt vanligare att tala om datateknik och telekommunikationer tillsammans än enbart om

datateknik. Möjligheterna att utnyttja teleteknik i databehandlingen förbättras allteftersom telekommunikationernas kapacitet byggs ut och de tekniskt moderniseras genom ny teknik och utrustning.

Den offentliga förvaltningen uppfattas enligt propositionen av många som opersonlig och formalistisk (byråkratisk). Stora ansträngningar görs för att avhjälpa detta. Det är viktigt att användningen av ADB inte leder till att nya byråkratiproblem skapas som bieffekt till i vissa avseenden bättre tjänster och service. Som exempel på risker nämns i propositionen att ADB-framställda blanketter o dyl i många fall är svårtolkade. En annan risk kan vara att man utformar ADB-system så att de i alltför stor utsträckning ersätter personliga kontakter mellan allmänhet och myndighet.

I propositionen uttalas att ADB-verksamheten i statsförvaltningen i dag har stor omfattning och att stora resurser har investerats i personal, utrustning och system. När man skall utfärda riktlinjer och regler för ADB-verksamheten kan man självfallet inte bortse från dessa investeringar. Stora och snabba förändringar skulle inte bara bli kostsamma utan även leda till avsevärda problem för berörd personal. Övergångsvis skulle sådana förändringar också kunna medföra oacceptabelt stora risker för berörda verksamheters funktion och andra säkerhetsproblem. Förändringar bör därför genomföras stegvis och föregås av noggrann planering och ekonomiska överväganden. Samtidigt är det viktigt att angelägna åtgärder i riktning mot en bättre organisation av datordriften inte onödigtvis fördröjs med hänvisning till här nämnda förhållanden.

Bilaga 14 Kommersiellt utnyttjande av offentliga uppgifter m m

En sammanfattning av debatten[1]

1 Inledning

I förarbetena till datalagen berördes den kritik som redan då förekom från olika håll mot selektiv direktreklam. Såväl OSK som föredragande departementschefen konstaterade att kritiken till stor del riktade sig mot direktreklamens innehåll, något som faller utanför den egentliga frågan om integritetsintrång. Man ansåg att ingripanden mot reklamen i denna del i första hand måste ske inom ramen för lagstiftningen om otillbörlig marknadsföring men att vissa former av direktreklam även kan utgöra otillbörligt intrång i personlig integritet. Som exempel nämndes det fallet att reklam sänds ut till en grupp som bestämts med ledning av en eller flera mycket personspecifika uppgifter.

Samma fråga har därefter tagits upp i olika riksdagsmotioner, i OSKs slutbetänkande (SOU 1975:22) Lag om allmänna handlingar och i remissyttranden över detta betänkande, framför allt i yttranden av datainspektionen och länsstyrelsen i Stockholms län. Ämnet har också berörts i en rapport till DASK, av olika organisationer som företräder direktreklambranschen, i samband med riksdagens beslut om SPAR och i ett par opinionsundersökningar. Synpunkterna på frågan om direktreklam och annat s k kommersiellt utnyttjande av uppgifter som finns hos myndigheterna kan sammanfattas enligt följande.

2 Riksdagsmotioner

Under de senaste åren har i riksdagsmotioner framförts krav på att försäljning av personuppgifter eller personregister för kommersiellt bruk förbjuds, begränsas eller regelbinds. Motionärerna har därvid uttalat bl a att hushåll och enskilda måste skyddas mot direktreklam, en verksamhet som enligt motionärerna möjliggjorts genom datatekniken. Man har vidare anfört att direktreklamverksamheten inte får medföra att successivt allt fler befolkningsregister byggs upp och uttalat att det inte är rimligt att stora mängder persondata från offentliga register används för privatekonomiska intressen. Samtidigt har dock motionärerna pekat på att man måste skilja mellan samhällelig direktreklam och kommersiell direktreklam, att de regler man efterlyser måste stå i överensstämmelse med tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna hand-

[1] Sammanfattningen har, i huvudsak i oförändrad form, hämtats från avsnitt 13.4 i DALKs delbetänkande (SOU 1978:56) Personregister—Datorer—Integritet.

lingars offentlighet samt att man skulle kunna tillgodose direktreklamverksamheten genom att lämna ut personuppgifter i form av adressetiketter i stället för i form av ADB-register.

Konstitutionsutskottet har vid sin behandling av de nu nämnda motionerna hänvisat till den kontroll datalagen medger när det gäller uttag av uppgifter ur offentliga register på maskinellt läsbart medium och till DALKs arbete. Utskottet har inte ansett åtgärder påkallade med anledning av motionerna. Riksdagen har godtagit denna uppfattning.

3 OSK

OSK diskuterade i betänkandet Lag om allmänna handlingar de s k kommersiella massuttagen av offentligt material och påpekade att användningen av uppgifterna för selektiv reklam i vida kretsar inte betraktas med särdeles blida ögon. OSK ansåg att enskilda företag genom detta utnyttjande egentligen åker snålskjuts på offentligheten. Visserligen lämnas adressuppgifter och liknande i allmänhet inte ut i form av kopia av magnetband. Utskrifterna är dock inte dyrare än att det hela enligt OSK ändå är en god affär för de enskilda företagen.

OSK ansåg att det inte går att lösa problemet inom ramen för offentlighetsprincipen. Ett förbud mot utlämnande av uppgifter för kommersiellt bruk förutsätter att en mycket viktig princip åsidosätts, nämligen att myndighet är skyldig att tillhandahålla offentliga uppgifter utan att efterforska sökandens syften. Enligt OSK kan inte heller sekretessregler lösa problemet, eftersom det ju är fråga om material som bör vara offentligt. OSK berörde också möjligheten att göra uttag för kommersiellt syfte dyrare men ansåg detta vara ogörligt av två skäl. Det ena är det som nämndes nyss, nämligen att syftet med en begäran om uppgifter inte får efterforskas. Det andra är att det föreligger uppenbara svårigheter att dra gränsen mellan uttag för kommersiellt bruk och andra uttag.

4 Datainspektionen

Datainspektionen framhöll i remissyttrande över OSKs betänkande att frågan om kommersiella massuttag av offentligt material för direktreklam enligt inspektionens uppfattning inte i praktiken är löst genom möjligheterna enligt datalagen att begränsa eller förhindra utlämnande av datamedium. Myndigheterna är nämligen enligt offentlighetsprincipen i betydande grad skyldiga att tillhandahålla namn och adresser på utvalda grupper i form av utskrifter; dessa kan användas för kommersiella ändamål. Det krävs därför enligt inspektionen att offentlighetsprincipens innebörd enligt tryckfrihetsförordningen omprövas. Datainspektionen ansåg till skillnad mot OSK att det vid en sådan omprövning går att lösa problemet utan att komma i konflikt med offentlighetsprincipens grundläggande innebörd. Enligt datainspektionen kan massuttag för kommersiell reklam knappast sägas ha till syfte att främja något av de intressen som nämns i tryckfrihetsförordningens programförklaring

när det gäller offentlighetsprincipen, nämligen ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Snarare kan enligt inspektionen påstås att grundlagsbudet i och för sig inte behöver utgöra formellt hinder mot särskild lagstiftning i ämnet.

OSK ansåg att en lagreglering i form av förbud mot utlämnande av uppgifter för reklamändamål förutsätter att man överger den viktiga principen att myndighet är skyldig att lämna ut offentlig uppgift utan att efterforska sökandens syften. Datainspektionen pekade i sitt remissyttrande på att denna princip luckratsupp genom de många skaderekvisiten, såvitt gäller hemliga handlingar och ansåg att principen i och för sig inte borde utgöra hinder mot en lagreglering vid sidan av grundlagen. Det är visserligen även enligt inspektionens mening riktigt, att en bestämmelse i ämnet inte kan bli en sekretessregel, eftersom det här gäller uppgifter som bör vara offentliga. Oavsett hur en lagreglering närmare utformas ansåg dock datainspektionen, i motsats till OSK, att det i regel inte borde möta svårigheter att avgränsa uttag för kommersiellt syfte från andra. De begärda uppgifternas mängd, art och urval, den av sökanden bedriva verksamheten samt befogenheter för myndigheterna att utreda sökandens syfte skulle göra denna avgränsning enkel och knappast inrymma sådana svårigheter som i mångasekretessärenden förknippas med utredningen av skaderekvisiten. Inspektionen underströk att det här återgivna resonemanget inte innebär uttryck för uppfattningen att kommersiella massuttag ur myndigheternas offentliga register bör omöjliggöras; diskussionen avsåg endast möjligheten att skapa stöd i grundlag för de inskränkningar som kan behövas av hänsyn till privatlivets helgd.

5 Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Stockholms län vände sig också mot OSKs uppfattning att frågan om massuttag för direktreklamändamål inte går att lösa inom ramen för offentlighetsprincipen. Enligt länsstyrelsen har man att väga två olika intressen mot varandra. Å ena sidan har allmänheten rätt till full insyn i förvaltningen. Å andra sidan är myndigheterna gentemot allmänheten skyldiga att handskas med de alltmer omfattande personuppgifter, som insamlas och lagras för myndigheternas egen verksamhet, på ett sådant sätt att den enskildes privatliv och integritet skyddas mot obehörigt och skadligt användande. Det kan enligt länsstyrelsens mening inte vara omöjligt att förena dessa krav utan att det grundläggande syftet med offentlighetsprincipen åsidosätts. Det kan knappast vara förenligt med den enskildes intresse att personuppgifter, som myndigheterna samlar och lagrar för samhällets legitima behov, kan spridas och utnyttjas obegränsat för vilka som helst för samhället eller den enskilde främmande intressen. Sådana intressen behöver dock inte bara vara kommersiella. Enligt länsstyrelsen finns ett flertal fall, där massutag av adressuppgifter för bestämda personkategorier begärts för exempelvis otillbörliga politiska aktioner, för tvivelaktiga forskningsprojekt etc.

Den tekniska utvecklingen inom ADB-området innebär enligt länssty-

relsen att risken för missbruk av offentlighetsprincipen ökar. En offentlighet som inte har möjlighet att tillvarata och skydda den enskilde samhällsmedborgaren mot oriktigt och skadligt utnyttjande måste ifrågasättas. Allmänhetens tilltro till och förtroende för användningen av ADB i samhällets tjänst är enligt länsstyrelsen en viktig förutsättning för att ADB-teknikens möjligheter skall kunna tillvaratas på bästa sätt för samhällsnyttiga ändamål. Detta främjas förvisso inte av att de registerförande/ansvariga myndigheterna fråntas möjligheten och skyldigheten att begränsa och kontrollera spridning och användning av insamlade uppgifter. Länsstyrelsen framhöll att datalagen inte är någon fullständig garanti mot olämplig användning av personuppgifter i andra fall än då enskilda registeransvariga för personregister med hjälp av ADB.

6 Rapporten ADB och Juridik. En problemöversikt

Enligt den förut nämnda (bilaga 10) rapporten till DASK (Ds Fi 1975:3) vore det i och för sig möjligt att från offentlighetslagstiftningens område utesluta sådana datauttag som sker i vinningssyfte, men i gengäld tillämpa en mer generös linje när det gäller syften som har med debatt, forskning, utredning och kontroll att göra. Ett betydande problem är dock att det ofta är svårt att dra gränsen mellan kommersiellt nyttjande och nyttjande för syften som är helt legitima ur offentlighetslagstiftningens synvinkel. En ändamålsprövning skulle också kunna missbrukas till skada för offentlighetsintresset. Inte heller kan man utesluta att vissa former av kommersiellt nyttjande måste anses gagna informationsfriheten. Skall man medge uttag av data på maskinläsbart medium med stöd av offentlighetsprincipen är det därför enligt rapporten sannolikt lämpligast att begränsa uttagsmöjligheterna genom särskilda skyddsregler för känsliga data.

7 Organisationer inom direktreklambranschen

I remissyttrande över SPAR framhöll olika organisationer inom direktreklambranschen bl a att den moderna direktreklamtekniken, baserad på selektering av vissa målgrupper, för med sig att man inte i onödan sänder sitt budskap till — och kanske stör — andra grupper i samhället än presumtiva köpare. Denna reklamform kan därför, enligt organisationerna, på många sätt anses mer anpassade till dagens samhälle än de reklambudskap som når allmänheten via massmedia, affischer, skyltning m m. Direktreklamen är vidare, enligt organisationerna, i många fall ett viktigt marknadsföringsinstrument för postorderhandeln och andra företag som inte via butiker etc, kan stå i direktkontakt med sina kunder. Organisationerna framhöll slutligen att de gånger irritation förekommit hos allmänheten har missnöjet inte avsett den omständigheten att direktreklamen varit adresserad utan dess innehåll, som övervakas av konsumentombudsmannen (KO). Inom branschen har etiska regler för reklamens innehåll utarbetats och antagits i nära samarbete med KO.

8 Undersökningar av SIFO och SCB

SIFO gjorde hösten 1973 en undersökning som gällde allmänhetens inställning till direktreklam. SIFO ställde bl a frågan: Skulle Ni vilja säga att Ni rent allmänt är för eller emot att få reklamförsändelser, trycksaker eller annat informationsmaterial via brevlådan? 33 procent av de tillfrågade förklarade sig vara för direktreklam, 21 procent varken för eller emot och 45 procent emot.

SCB gjorde våren 1976 en utredning om problemen med s k bortfall vid intervju- och enkätundersökningar. I anslutning därtill belystes allmänhetens inställning till utlämnande av uppgifter, som finns tillgängliga hos folkbokföringsmyndigheterna och vissa andra myndigheter, till utomstående.

Av de redovisade svaren framgår bl a att 93 procent av de tillfrågade inte tycker det är riktigt att personuppgifter inom folkbokföringen förs över till reklamföretag. Motsvarande siffra när det gäller utlämnande av uppgifter till försäkringsbolag, i vilket den tillfrågade inte är kund, var 88 procent.

Bilaga 15 Remissyttranden över 13 kap I DALKs förra delbetänkande

(Om direktreklam m m i delbetänkandet Personregister — Datorer — Integritet)[1]

DALKs överväganden och slutsatser har i huvudsak godtagits eller lämnats utan erinran i remissyttrandena.

DALKs uppfattning har emellertid kritiserats — i första hand av organisationer inom direktreklambranschen m m bl a *Svenska direktreklamföreningen (SDF)* — men även av t ex *näringsfrihetsombudsmannen (NO)* och *arbetsgruppen för ADB och juridik vid Stockholms universitet.* JO har invändningar av principiell natur med anknytning till offentlighetsprincipen.

Hovrätten för Västra Sverige delar kommitténs uppfattning om att den enskilde skall kunna anmäla till SPAR att han inte önskar förekomma i samband med uttag ur registret för direktadresserad reklam. En regel med sådant innehåll bör ingå i den författning angående SPAR som kommittén förordat. Med hänsyn till den oro och irritation som finns beträffande direktadresserad reklam är det enligt hovrättens mening angeläget att information om den tilltänkta regeln når ut till allmänheten. Det är också angeläget att datainspektionen upprätthåller sin nuvarande praxis beträffande föreskrifter för utsändare av direktreklam om skyldighet att underrätta mottagaren varifrån uppgifterna hämtats samt om att den enskilde kan anmäla att han inte önskar ytterligare direktreklam och till vem sådan anmälan skall göras.

Konsumentverket, som har handlagt ett flertal ärenden angående direktreklam, har kunnat konstatera att denna reklamform ofta uppfattas som ett otillbörligt integritetsintrång av många människor. Även av betänkandet framgår att motståndet mot kommersiellt utnyttjande av ADB-register är stort. I en redovisad undersökning (s 203) har 93 procent av de tillfrågade förklarat sig vara emot att personuppgifter inom folkbokföringen förs över till reklamföretag. De olägenheter som för närvarande är förenade med ADB-baserad direktreklam beror i många fall på att de register som används inte hålls tillräckligt aktuella. En ytterligare nackdel för en enskild, som inte vill erhålla direktreklam, är att hänvändelse i dag måste ske till flera register. En sådan hänvändelse beaktas därvid hos vissa register först efter flera månader. Genom att i princip göra SPAR till det enda befolkningsregistret samt även i övrigt ge SPAR den utformning DALK föreslagit, finner verket att nu berörda olägenheter med ADB-baserad direktreklam kan mildras. Konsumentverket tillstyrker således att datalagen ändras i detta hänseende. I detta sammanhang understryker verket vikten av att DALK under nästa etapp

[1] Sammanställningen är, i huvudsak i oförändrad lydelse, hämtad från propositionen 1978/79:109 om ändring i datalagen (sid. 160—170).

överväger vilka regler som mer slutgiltigt behövs för att tillfredsställande hindra ett oönskat utnyttjande av personuppgifter för kommersiella syften.

RRV som är central myndighet inom området för taxor och avgifter betonar särskilt betydelsen av att kostnadskonsekvenserna av det kommersiella utnyttjandet av offentlighetsprincipen beaktas i det fortsatta utredningsarbetet.

JO anför beträffande offentlighetsprincipen följande:

Kommitténs förslag innebär, så som jag uppfattat det, att de som önskar uttag ur folkbokföringsregister och taxeringsre gister i form av adressetiketter skall hänvisas till SPAR. Den rättsliga grunden för en sådan ordning skulle vara bestämmelser i den författning som reglerar SPAR. Denna ordning innebär enligt kommitténs mening inte någon inskränkning i offentlighetsprincipen.

Jag kan så tillvida dela kommitténs uppfattning att även jag menar att den föreslagna ordningen *formellt* inte skulle innebära någon inskränkning i tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Förslaget innebär dock otvivelaktigt ett försök att genom författning av lägre valör faktiskt inskränka en i grundlag fastlagd rättighet. Förslaget inger mig därför betänkligheter och jag kan inte tillstyrka att förslaget genomförs.

Jag kan i och för sig väl förstå de invändningar som finns mot att uppgifter i offentliga register används för direktreklam. Om sådana invändningar anses tillräckligt tungt vägande bör detta leda till förslag om ändring i tryckfrihetsförordningen.

Några instanser tar upp bl a frågan om regleringen av uttag för kommersiella ändamål på sikt.

Datainspektionen anser att den direktadresserade reklamen ligger såväl inom det fält som omfattas av datalagen som inom det konsumenträttsliga fältet. Datainspektionen har mött så massiva yttringar från allmänheten med synpunkter på direktreklamen att det inte finns någon tvekan om att integritetsskyddande åtgärder är befogade. Sådana åtgärder bör givetvis om möjligt stå i samklang med åtgärder som vidtas av de myndigheter som utövar samhällets konsumentskydd. Flera av de redan vidtagna åtgärderna är sådana att de kan motiveras både från datalagens och marknadsföringslagens (1975:1418) syften. Detta är naturligt med tanke på att båda lagarna syftar till att vissa etiska normer för verksamheten skall iakttas.

Inspektionen anför vidare:

Parallellt med arbetet inom datainspektionen pågår diskussioner med konsumentverket och konsumentombudsmannen som syftar till att få fram riktlinjer för hur direktreklamfrågorna skall hanteras av myndigheterna. I det sammanhanget har bl a tagits upp frågan om att förbjuda att direktreklam riktas till den som är under 16 år. Att dra upp en sådan gräns kan ha ett värde från såväl marknadsföringsetisk som från integritetsskyddssynpunkt.

I sammanhanget bör också den tekniska utvecklingen på området beaktas. Här kan som exempel anföras att det numera är tekniskt möjligt att ersätta adressetiketter med direktskrift på försändelse med bläckstråleapparatur såsom utdata från datamedium.

DALK väcker tanken om att införa en särskild direktreklamlag. Enligt datainspektionens uppfattning finns f n inte behov av en sådan lag. Datalagen och marknadsföringslagen ger nöjaktigt lagstöd för de ingripanden som enligt hittillsvarande erfarenheter behövs. Man bör enligt datainspektionen istället sträva efter så generella regler som möjligt när det gäller integritetsskyddet. Datainspektionen återkommer till hithörande frågor i samband med synpunkter på en personregisterlag.

UHÄ upplyser att såväl myndighetens eget register som de lokala studeranderegistren har blivit föremål för ett betydande intresse för kommersiella uttag av framför allt adressuppgifter. UHÄ anser detta ur administrativ synpunkt betungande för myndigheterna men också mycket betänkligt ur integritetssynpunkt. Sådana uttag syftar inte till att främja något av de intressen som motiverar offentlighetsprincipen, nämligen ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. UHÄ anser att inskränkning i den nu föreliggande rätten till massuttag behöver göras och emotser med intresse utredningens kommande överväganden i denna fråga. Utredningens nu lagda förslag att i görligaste mån söka styra över framställningar om kommersiella massuttag till SPAR är i och för sig tilltalande men lär knappast lösa högskolesektorns problem.

AMS påminner om att man i sitt yttrande över departementspromemorian Handlingssekretess och tystnadsplikt (Ds Ju 1977:1 och 11) tog upp frågan om direktreklam som sänds ut med hjälp av uppgifter ur styrelsens skyddsombudsregister. Många skyddsombud har upplevt denna reklamutsändning som besvärande. Reklamutsändningen har också i vissa fall lett till att viktiga meddelanden om arbetarskyddet som sänts till skyddsombuden från arbetsmarknadens parter eller arbetarskyddsmyndigheterna inte uppmärksammats. Från fackligt håll har med skärpa framhållits att det nuvarande förhållandet i detta avseende är oacceptabelt. Önskemål har förts fram att man genom lagändring skall åstadkomma att skyddsombudens namn och adresser inte får lämnas ut till andra än berörda fackliga myndigheter och fackliga organisationer eller av dem inrättade organ. Kommitténs förslag innebär i detta avseende inte någon förändring. Enligt styrelsens uppfattning är det nödvändigt att man under det fortsatta arbetet med datalagstiftningen överväger åtgärder för att lösa detta problem.

LO bekräftar detta och anför att de som väljs som fackliga förtroendemän utsätts för en stor mängd direktreklam. LO instämmer med DALK i att det finns behov av att utreda om och hur bl a offentlighetsprincipen ska få användas för kommersiella syften.

Länsstyrelsen i Stockholms län erinrar om att man i olika yttranden har framfört stark kritik mot att personuppgifter ur länsstyrelsens personband utnyttjas för direktreklam och andra kommersiella ändamål, vilket länsstyrelsen själv, inom offentlighetsprincipens ram, tvingas medverka till. Länsstyrelsen förstår den oro och osäkerhet allmänheten måste känna, när man nästan dagligen upplever att länsstyrelsen och andra myndigheter — som man uppfattar det hämnings- och ansvarslöst — säljer uppgifter som är insamlade för myndighetens egen verksamhet till privata företag som utnyttjar uppgifterna i rent kommersiellt syfte. Länsstyrelsen anser det angeläget att det kommersiella utnyttjandet av all-

många register diskuteras redan i detta sammanhang även om frågan närmast hör till nästa etapp i utredningen. I betänkandet pekar DALK på några möjligheter som finns redan nu att begränsa möjligheterna att fritt förfoga över offentliga uppgifter för kommersiellt utnyttjande. DALK nämner SPAR och den möjlighet som datainspektionen numera har att med stöd av 2 kap 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och 6 § datalagen förbjuda registeransvarig myndighet att använda vissa söknycklar eller annars ta ut viss information. En nackdel med denna möjlighet är att ett förbud att använda en viss söknyckel inte bara förhindrar den form av uttag man vill nå med förbudet utan också samtidigt kan försvåra den verksamhet inom vilken registret används. Ett i och för sig önskvärt förbud blir därmed omöjligt att utföra.

Länsstyrelsen anser att det inte kan vara omöjligt att förena de krav den enskilde har rätt att ställa på ett skydd i sitt privatliv och för sin integritet mot obehörigt och skadligt användande med allmänhetens rätt till full insyn i förvaltningen. Enligt Länsstyrelsen är detta en angelägen fråga att lösa i det fortsatta utredningsarbetet inom DALK och vid en fortsatt översyn av offentlighetslagstiftningen. I avvaktan härpå bör datainspektionen på olika sätt kunna verka för att de registeransvariga myndigheterna förbättrar och utökar sin information om registrens innehåll och användning, både i samband med att uppgifter som skall registreras i ADB-register insamlas från allmänheten och i samband med att olika produkter från registren skickas till allmänheten bör de registeransvariga myndigheterna åläggas en skyldighet att informera om hur uppgifterna används och är tillgängliga för offentligheten. Så bör för information om folkbokförings- och skatteregistren kunna utnyttjas broschyren Dags att deklarera och/eller särskild folder som bifogas de debetsedlar på slutlig och preliminär skatt som årligen går ut till samtliga skattskyldiga.

Också *SPN* tar upp behovet av information och nämner att det genom undersökningar och på andra sätt har fastslagits att allmänhetens inställning till direktreklam generellt sett är tämligen negativ, men att inställningen till olika former av direktreklam varierar. Undersökningar har visat att broschyrer och kataloger från stat och kommun mottas positivt även av dem som på en allmän fråga är negativa till direktreklam.

Nämnden fortsätter:

De myndigheter som har ett informationsansvar gentemot medborgarna utnyttjar ofta skriftlig information. En betydande del av den samhällsinformation som ges ut går direkt till medborgarna genom broschyrer, faktablad, kataloger och andra tryckta medier. Det är naturligtvis av största vikt att medborgarna kan nås genom de identifierings- och distributionssystem som finns. En nyansering och precisering av direktreklambegreppet är därför nödvändig. Registeruppbyggnaden och lagstiftningen bör med hänsyn härtill anpassas så att hinder för bl a en nödvändig samhällsinformation inte skapas.

NSI är inne på liknande frågor och anser att det behövs en slagkraftig information om SPAR, eftersom kund- och medlemsvärvning i framtiden i de flesta fall kommer att baseras på det registret. Information kan exempelvis meddelas genom en folder som bifogas deklarationsblanket-

terna. På så vis får deklaranterna kännedom om för vilka andra ändamål utöver taxering uppgifterna kommer att användas. Genom en särskild kryssruta på deklarationsblanketten kan de som inte önskar erhålla direktreklam markera detta. Härutöver bör föreskrifter utfärdas att de som sänder ut direktreklam baserad på andra register än SPAR underrättar mottagaren varifrån uppgifterna hämtats. Förutsatt att övriga register ger samma möjlighet som SPAR att markera att direktreklam inte önskas skulle samtliga som nu får men inte önskar erhålla reklam kunna anmäla detta. Det bör också komma till allmänhetens kännedom att datainspektionen har en förteckning personregister i Sverige som innehåller adress och telefonnummer till de registeransvariga. Kostnaderna och de administrativa problemen begränsas genom detta förfarande.

Byråkratiutredningen anser att i avvaktan på DALKs prövning i nästa utredningsetapp av datoriseringens effekter på offentlighetsprincipen allmänheten bör informeras om möjligheten att genom anmälan till registeransvarig slippa direktreklam.

Enligt *TCOs* uppfattning talar starka skäl för att uttag från offentliga register för kommersiella syften bör tillåtas i minsta möjliga utsträckning. TCO är medveten om de praktiska och principiella faktorer som är förenade med en restriktivitet i fråga om uttag för kommersiella syften. Offentlighetsprincipen kan tolkas så att en myndighet är skyldig att tillhandahålla offentliga uppgifter utan att efterforska sökandes syften. Massuttag för kommersiella syften kan dock knappast sägas främja något av de intressen som nämns i tryckfrihetsförordningens programförklaring när det gäller offentlighetsprincipen, nämligen ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Syftet med offentlighetsprincipen är också att stärka medborgarnas möjligheter till insyn och kontroll av den offentliga verksamheten. Det kan inte vara rimligt att dess vällovliga syften utnyttjas för uttag, som sker i helt andra syften. Medborgarnas villighet att tillhandahålla personuppgifter kan försvagas om de uppgifter som insamlas utnyttjas för kommersiella syften.

TCO noterar att de restriktioner offentlighetsprincipen kan innebära skall bli föremål för mer precisa överväganden inom ramen för DALKs fortsatta arbete. TCO anser att detta arbete bör inriktas mot att undersöka förutsättningarna för ett förbud mot uttag ur offentliga register för kommersiella syften. TCO instämmer i kommitténs påpekande att det finns skäl att överväga en utredning om direktreklamens mål och metoder. Den ökade datoriseringen och behovet av restriktivitet i kommersiella sammanhang får dock inte innebära att offentlighetsprincipen urholkas. För massmedia har redan ökade svårigheter noterats vad gäller möjligheterna att få fram nödvändiga uppgifter från myndigheterna. TCO föreslår därför att DALK i sitt fortsatta arbete utreder hur och i vilken utsträckning datalagrad information skall kunna göras tillgänglig för allmänheten. Det är särskilt angeläget att förhindra en selektiv direktreklam som inriktas på särskilt utsatta grupper i samhället. Exempelvis bör en selektering inte kunna ske på sådant sätt att kommersiella budskap direkt kan riktas till ungdomar under viss ålder.

TCO anför vidare att oavsett de restriktioner offentlighetsprincipen

kan ställa det redan nu bör vara möjligt att lagstifta om förbud att föra register för kommersiella syften. DALKs förslag att SPARs ställning ytterligare bör stärkas gör det än mer motiverat att register för kommersiella syften (med undantag för renodlade kundregister) inte längre bör få föras.

Pressens samarbetsnämnd (Publicistklubben, Svenska journalistförbundet och Svenska tidningsutgivareföreningen) delar DALKs uppfattning om att massuttag av personuppgifter för direktreklamändamål egentligen är detsamma som att åka snålskjuts på offentligheten. Samarbetsnämnden vill emellertid starkt understryka att man vid en lösning av denna fråga inte får åsidosätta principen att myndigheterna är skyldiga att tillhandahålla offentliga uppgifter utan att efterforska sökandens syfte. Det är nämndens förhoppning att DALK vid sin fortsatta utredning av frågan om försäljning av datorlagrade personuppgifter för kommersiellt bruk skall kunna hitta en lösning som å ena sidan tillgodoser pressens behov av snabbare tillgång till datorlagrade uppgifter för redaktionellt bruk och å andra sidan bibehåller eller skärper den restriktiva praxis som f n tillämpas vid massuttag av personuppgifter för kommersiellt ändamål.

Ett antal remissinstanser är mer kritiska till DALKs hållning i fråga om uttag för direktreklam. Hit hör *NO, Arbetsgruppen för ADB och juridik vid Stockholms universitet, Svenska sparbanksföreningen* samt olika organisationer med anknytning till näringslivet.

NO pekar på att det i DALKs betänkande har framhållits att kritiken mot direktreklam riktar sig inte så mycket mot företeelsen som sådan som mot reklambudskapets innehåll och att detta faller utanför den egentliga frågan om integritetsintrång enligt datalagen. DALK har i sammanhanget anfört att det med hänsyn till debatten i ämnet kan finnas skäl att överväga en närmare utredning i särskild ordning om direktreklamens mål och metoder totalt sett. Som framhålls i betänkandet övervakas emellertid direktreklamens innehåll av konsumentombudsmannen enligt bl a marknadsföringslagen, och etiska regler har utarbetats och antagits inom branschen. Någon särskild utredning om direktreklamen synes därför inte erforderlig och NO vill, även med tanke på det angelägna i att vara sparsam med det allmännas resurser, avstyrka en sådan utredning.

NO uttalar vidare:

Värdet av direktreklam från allmän konkurrenssynpunkt är svårt att säkert uppskatta. Det torde variera mellan olika branscher och synes ofta nog vara marginellt. Som framhållits av organisationer inom direktreklambranschen torde dock direktreklamen i många fall vara ett viktigt marknadsföringsinstrument för postorderhandel och andra företag som inte via butiker eller på andra sätt kan stå i direktkontakt, med sina kunder. Eftersom dessutom direktreklamens innehåll som redan nämnts övervakas av KO, är det enligt NOs mening angeläget att de ytterligare begränsningar i användningen av detta reklammedium som kan komma att föreslås i nästa etapp av utredningen inte går längre än som kan anses nödvändigt för att i rimlig utsträckning beakta behovet att skydda den personliga integriteten.

Arbetsgruppen för ADB och juridik vid Stockholms universitet anser att det är angeläget att i det fortsatta utredningsarbetet bl a mer inträngande behandla behoven av att göra maskinläsbara data tillgängliga för mångsidigt nyttjande av olika intressenter med stöd av offentlighetsprincipen. Därvid bör man inte utgå från resonemang som innebär att varje kommersiellt bruk av allmänna databaser skulle innebära att åka snålskjuts på offentligheten. Inte minst när man granskar förutsättningarna för en fördjupad och aktiverad offentlighetsprincip är det väsentligt att diskussionen är mer nyanserad och ser till både indirekta nyttoeffekter och den önskvärda strukturen i stort hos samhällets informationssystem. Man kan inte på förhand utesluta att kommersiella intressen i allmänna databaser kan vara både legitima och till och med värda att uppmuntra från offentlighetssynpunkt.

Sparbanksföreningens principiella inställning är identisk med vad som kommit till uttryck i förarbetena till datalagen, nämligen att en uppbyggnad av befolkningsregister, som kan samköras innebär fara för individens integritet. Det är därför nödvändigt att datainspektionen kontrollerar användningen av sådana register. DALK förutskickar därutöver att framtida överväganden kan komma att innebära begränsningar för direktreklamverksamheten, vad gäller användningen av offentliga uppgifter. Det kan emellertid, enligt Sparbanksföreningens uppfattning, ifrågasättas om sådana begränsningar är nödvändiga. DALK erinrar själv om att kritiken mot direktadresserad reklam i stor utsträckning riktar sig mot själva reklambudskapets innehåll, något som faller utanför den egentliga frågan om integritetsintrång enligt datalagen och i stället hör till marknadsföringslagen. Sparbanksföreningen menar dessutom att ett alltför vidlyftigt utnyttjande av offentliga datorregister för direktreklam och andra kommersiella ändamål måste kunna stävjas på annat sätt än genom t ex ett direkt förbud att använda offentliga register. Det kan exempelvis inte anses lämpligt att minderåriga bearbetas med säljbrev eller att adressurval bestäms genom alltför personspecifika uppgifter som kan anses vara kränkande. De hittillsvarande erfarenheterna utvisar emellertid att datainspektionens tillsyn har varit fullt tillräcklig.

Sveriges köpmannaförbund ställer sig något frågande till DALKs deklaration att företag som använder sig av direktreklam åker snålskjuts på offentligheten. Det går knappast att särskilja personuppgifter från andra uppgifter som är av offentlig karaktär och som kan brukas av företag och andra institutioner. Förbundet anser att en begränsning av personregistrens användning i kommersiellt syfte kan få effekter som är mindre tillfredsställande än de nuvarande förhållandena innebär. Innan man tillsätter en särskild utredning med uppgift att se över direktreklamens mål och metoder föreslår förbundet att den för flera år sedan presenterade reklamutredningens betänkande aktualiseras. Förbundet anser inte att det i dagens läge finns anledning att ingripa mot direktadresserad reklam. Mottagarna av direktadresserad reklam har redan nu möjligheter att få en begränsning av reklamutbudet. Innan slutlig ställning tas i fråga om direktadresserad reklam vill förbundet avvakta kommitténs slutliga betänkande.

Svenska postorderföreningen poängterar att adresserad direktreklam, till skillnad från oadresserade försändelser, annonser m m, vänder sig till de personer som utgör den riktiga målgruppen för olika varuutbud. Varken företag eller konsumenter kan vara betjänta av att skicka försäljningserbjudande till fel målgrupper. Givetvis kan de personer som inte vill ha direktreklam hindra detta genom anmälan till SPAR. Direktreklam är enligt föreningen en mycket bra och inte alltför dyr kontakt med konsumenterna.

Daglivaruleverantörers förbund, Direktförsäljningsföretagens förening, Svenska annonsörers förening, Svenska bokförläggareföreningen, Sveriges direktreklamförening och *Sveriges reklambyråförbund,* nedan kallade organisationerna, uppehåller sig i ett gemensamt yttrande utförligt vid frågan om uttag för direktreklam. Organisationernas erfarenheter är att datalagen och datainspektionens föreskrifter i onödig omfattning försvårat, försenat användandet av registren vid marknadsföringen och fördyrat inrättandet och förandet av nämnda personregister på ADB. Detta i så hög grad att vissa register numera ej förs på ADB. Likaledes förhindras innovationer på området. Företagets möjligheter att införa och utnyttja effektiva marknadssystem har försämrats. I högre grad än vad som kan anses vara motiverat med hänsyn tagen till organisationernas och deras medlemmars verksamhet har dataområdet erfordrat bevakning och åtgärder i syfte att söka påverka utvecklingen i mindre negativ riktning.

Organisationerna anför exempel för att illustrera detta. De ifrågasätter också om de föreskrifter som datainspektionen har meddelat har haft mer än marginell betydelse.

Beträffande föreskrift för vissa register om att markering skall ske av den som inte önskar direktreklam utnyttjas den enligt organisationerna i mycket liten utsträckning. Hos Datema AB torde endast ca 5 000 personer av Sveriges befolkning under en 4—5-årsperiod ha begärt markering. Motsvarande siffra hos SPAR är ca 5 500. Det finns anledning förmoda att det är samma personer som i de olika registren begärt markering. Trots att dagspressen, såväl riks- som lokaltid ningar, flera gånger per år på framträdande plats påvisar möjligheten att avregistrera sig och tillhandahåller formulär är frekvensen inte större. De som anmäler avregistrering återkommer för övrigt ofta och begär att bli registrerad på nytt. Detta troligen beroende på att konsekvenserna av en avregistrering ej var önskvärda.

Organisationerna anser således att datalagen i högre grad än vad som får anses motiverat av datalagens intentioner i negativ riktning påverkat marknadsföringens möjligheter att arbeta med de personregister som det här är fråga om. DALKs förslag som relativt nära ansluter sig till dagens situation innebär inga förbättringar. En del av DALKs bakgrundsmaterial kritiseras också. Någon särskild utredning för direktreklam är inte befogad i större eller mindre utsträckning än beträffande annan reklam. För direktreklam bör ej heller datainspektionen ha möjligheter att utfärda föreskrifter av vissa slag utan frågorna bör lösas inom ramen för marknadsföringslagen bl a genom pågående riktlinjeförhandlingar. Konsumentverket/KO har större erfarenheter på området och kan ock-

så iaktta att konkurrensneutraliteten mellan adresserad och oadresserad direktreklam upprätthålls.

Organisationerna är också inne på förhållandet till offentlighetsprincipen och framhåller att inga av de uppgifter som används vid marknadsföring är av sådant slag att utlämnande av handling enligt tryckfrihetsförordningen kan förhindras. Allmän handling är här t ex tabulatorlista, hålkort, adressetiketter och t o m datamedium. Datainspektionens föreskrifter enligt datalagen får inte heller inskränka myndighets skyldigheter enligt tryckfrihetsförordningen. I följd härav skulle således datamedium kunna utlämnas. I princip är således offentlighetsprincipen orubbad. I praktiken är den emellertid urholkad i flera avseenden. I följd av datainspektionens anvisningar har myndigheterna också intagit en mycket restriktiv hållning även när det gällt tillhandahållande av utskrifter. För ett praktiskt arbetande näringsliv innebär naturligtvis myndigheternas restriktiva hållning i praktiken att offentlighetsprincipen är urholkad i vad gäller utlämnande av kopia och utskrifter av datamedium. Den tid som står till buds i marknadsföringssituationer medger ej överklagningar. Begränsningarna i offentlighetsprincipen innnbär också — i vad gäller utlämnande av sådana handlingar — att man i praktiken övergivit den viktiga principen att myndighet är skyldig att lämna ut offentlig uppgift utan att efterforska sökandens syften.

Organisationerna fortsätter:

Begränsningarna i offentlighetsprincipen på ADB-området synes ytterst grunda sig på grumliga resonemang om att kommersiella massuttag ur myndigheternas offentliga register i princip ej skall förekomma eller i varje fall begränsas. Denna inställning synes i sin tur ansluta sig till grundtanken att uppgifter som samlats in för ett visst bestämt ändamål i princip inte bör få utnyttjas för andra och senare syften. Ett utnyttjande av offentliga uppgifter för direktadresserad direktreklam och annat kommersiellt bruk är således egentligen detsamma som att åka snålskjuts på offentligheten. Kommittén förklarar sig dela angiven uppfattning.

Organisationerna får på det uttryckligaste protestera mot ett sådant förenklat synsätt. Det kan med lika stort fog sägas att det offentliga åker snålskjuts på det privata. Från privata personregister på ADB av praktiskt taget alla slag flödar nämligen ständigt personuppgifter till offentliga register i följd av ålägganden i olika lagar och författningar. De privata registrens utnyttjande av de offentliga torde vara avsevärt mindre.

Myndigheterna insamlar för övrigt sina uppgifter med stöd av lag som ej kan åberopas av enskilda eller företag för motsvarande insamling. Av detta skäl och enär enskilda företag och organisationer i så hög grad bidrar med uppgifter är det enligt organisationernas mening helt rimligt att offentliga uppgifter i princip är tillgängliga — i den mån sekretesslagen ej lägger hinder i vägen — oavsett val av teknik och utan att ändamålsprövning sker.

Organisationerna anför vidare att resultatet av ett kommersiellt utnyttjande av t ex ett offentligt register sällan torde upplevas som störande för den registrerade. Organisationerna ifrågasätter också lämpligheten av att en ändamålsprövning görs. Redan marknadsföring av t ex

tidskrifter, böcker, TV- och radioapparater är ett stöd för främjande av ett fritt meningsutbyte. Man framhåller också att näringslivs- och branschregistrens syfte är att nå de personer som är beslutsfattare beträffande bl a den produkt som marknadsförs. De personuppgifter som förekommer är yrke eller titel samt för- och efternamn. Alla andra uppgifter är hänförliga till företaget. De ej personnamnsatta adresserna utgöres av mindre företag. Hos dessa öppnar ändock rätt person posten, varför det ej är nödvändigt att personnamnsätta dessa. Med hänsyn tagen till dessa registers karaktär föreslås att desamma undantages från datalagens tillämpningsområde eller innefattas under förslagets 26 §. Om denna hemställan ej kan godtagas föreslår organisationerna att det i kommande lagtext eller proposition klart framgår att personregister av angivet slag i princip skall kunna erhålla tillstånd.

Organisationerna kritiserar DALKs uttalande om att det för direktreklamens behov är tillräckligt att erhålla urval av adresser på etiketter. På grund av kostnadsstegringar och krav på större effektivitet är det nödvändigt att kunna erhålla även datamedium. Det är av stort värde för den registeransvarige att själv eller genom sin ordinarie servicebyrå eller direktreklamföretag, vilka kan vara mer lämpade än t ex DAFA (SPAR) och Datema AB, få göra nödvändiga statistiska bearbetningar, eliminering av dubbletter i förhållande till redan existerande kundregister, borttagande av adresser till konsumenter vars kriterier ligger för långt ifrån kundregistrets profil, borttagande av adresser till konsumenter som reagerat på t ex en direktreklamenhet eller svarskupong i annonser i syfte att därefter kunna fortsätta med flera liknande åtgärder. Det kan även vara fråga om eliminering av viss del av urvalet som i en teständring visat låg svarsprocent etc.

Organisationerna konstaterar vidare att datainspektionen numera inom ramen för 3 § datalagen medger att tillfälliga marknadsföringsregister inrättas under en övergångstid vanligen på högst tre månader. Det gäller därvid oftast urval från DAFAs register SPAR eller från Datema ABs befolkningsregister.

Organisationerna anför med anledning härav:

I allmänhet är denna tid tillräcklig. I varje fall när urval görs från Datema ABs befolkningsregister från vilket ett mindre urval kan göras först vilket medför längre planeringstid innan det slutliga urvalet görs. Denna lösning är emellertid inte ekonomiskt försvarbar betr. urval från DAFAs SPAR. DAFA tillämpar nämligen en betydligt högre engångsavgift vid uttag, vilket medför att kunderna ej låter det slutliga urvalet föregås av ett mindre. Därigenom erfordras att det tillfälliga registret kan föras under en längre tid än tre månader.

Det framgår ej av förslaget till lagtext till 3 § eller av betänkandet i övrigt i vad mån det även enligt förslaget föreligger möjligheter att medge tillfälliga register. Detta i likhet med näringslivs- och branschregister.

Organisationerna får därför hemställa att möjligheterna att inrätta och föra i varje fall tillfälliga register medges och att frågan behandlas i kommande lagtext eller proposition till ledning för de registeransvariga. Enligt organisationerna bör med tillfälliga register avses sådana som är

inrättade under högst ett år. Inköp av tillfälligt register på ADB och de marknadsföringsåtgärder som därvid planeras är en betydande investering för bolaget vilket förhållande är ytterligare ett skäl till att registret bör kunna få föras under en längre tid av tre månader. En kort tid gynnar för övrigt resursrika företag framför andra företag.

Vid inrättandet och förandet av tillfälliga register torde det i regel vara fråga om köp av datamedium från DAFA eller Datema AB. Personuppgifterna är därför av förhållandevis oskyldigt slag och genom DIs tillsyn och föreskrifter för såväl dessa registeransvarigas som den tillfällige registeransvariges register tillvaratages den registrerades intressen. Intrång i den registrerades integritet torde därför inte vara större än vad han enligt datalagen får anses tåla.

Tillståndet för det tillfälliga registret kan dessutom förenas med föreskrifter som innebär att datamediet från t ex DAFA endast får innehålla namn, personnummer, adress och sifferkod, vilken t ex endast behöver utvisa att en person tillhör en viss inkomstgrupp.

- - -

Bilaga 16 Den enskilde medborgaren och framtida kommunikationsteknik

En sammanfattning av debatten

1 Inledning

Man har under senare år, såväl i forskningssammanhang som i andra sammanhang, fört en ganska livlig debatt om den enskilde medborgarens roll i det framtida informations- och kommuniksationsamhället. Debatten har framför allt kretsat kring följande fyra frågor:

a) Styr tekniken behoven eller behoven tekniken?
b) Innebär det alltmer ökande informationsutbudet på grund av det samtidigt alltmer ökande teknikberoendet också ökad styrning och kontroll av informationsförmedlingen?
c) Vidgar det ökade informationsutbudet ytterligare klyftan mellan de gynnade och de missgynnade i samhället?
d) Kommer ny informationsteknologi alltmer att tunna ut mänskliga kontakter (face-to-face) mellan de enskilda medborgarna?

Debatten rörande de nu nämnda frågorna har från mera vetenskapliga utgångspunkter förts av bl a olika företrädare för den socialpsykologiska och statsvetenskapliga forskningen samt av företrädare för massmedia i olika former, liksom av företrädare för den mera tekniskt betonade forskningen. En kort sammanfattning av debatten i denna del redovisas under 2 nedan. Sammanfattningen bygger i huvudsak på dokumentationen, betecknad Människan i framtidens kommunikationssamhälle (Ds Ju 1973:23), från ett symposium arrangerat av Sekretariatet för framtidsstudier år 1973. Underlaget för sammanfattningen är sålunda några år gammalt men synes ändå ganska väl spegla frågor som alltjämt är aktuella och föremål för debatt.

Frågor som rör människan i framtidens informations- och kommunikationssamhälle har också berörts i en del partipolitiska dataprogram eller i liknande ordning. En kort sammanfattning av debatten i denna del redovisas under 3 nedan.

2 Den vetenskapliga debatten m m

2.1 Behovet av ny informationsteknologi

Ny teknik och nya tekniska metoder införs på grund av initiativ från den tekniskt-industriella sidan, men oftast inte till följd av offentligt definie-

rade samhälleliga behov eller uttalade konsumentönskemål. Takten och arten av teknisk utveckling på kommunikationsområdet bestäms av produktionssidan och inte av behovssidan.

Svårigheterna att anpassa tekniken till kommunikationsbehoven beror inte minst på att vi både tänker och agerar som om vi enbart hade att göra med ett antal isolerade, individuella kommunikationstjänster med tillhörande apparatur. Vi har stora svårigheter att bedöma kommunikationssektorn i förhållande till andra sociala aktiviteter och system. Föredrar vi t ex att transportera information fysiskt via papper eller elektroniskt. I och för sig har vi den tekniska kunskapen för att sätta upp system för elektronisk distribution av såväl post som tidningar, men vare sig socialt eller ekonomiskt tycks vi förberedda att fatta beslut i den ena eller andra riktningen. Ingenting blir heller bättre av den ofta framförda uppfattningen att planering på kommunikations- och informationsområdet med nödvändighet måste innebära kontroll, reglering och censur.

En väsentlig fråga är den politiska kommunikationen — kontakten mellan representanterna och dem de representerar. Den funktionen blir den viktiga. Det är självklart att man här på allvar måste pröva möjligheterna med t ex kabel-TV. Här finns chansen till tvåvägskommunikation, här finns möjligheter till grupporientering och lokalanknytning. Samtidigt finns det dock anledning att varna för överdrivna förhoppningar.

Vilka nya tekniker och medieformer vi än ställs inför kommer vi inte ifrån frågan vad vi vill med medierna. Vilka funktioner hos dem är det, som det från samhällelig synpunkt är viktigt att få fullgjorda? När man är överens om den saken från politikernas sida kan forskare och tekniker ta vid. Men det är bråttom. Starka marknadskrafter är i rörelse. Det måste politiskt vilja till för att möta dem.

Ett exempel på den senaste utvecklingen är mikrodatorn i en halv tändsticksasks storlek. Utvecklingen på informationsområdet från de ordinära datorerna till dessa mikrodatorer kan jämföras med kraftutvecklingen från ångmaskin till elmotor. Teknikerna är medvetna både om möjligheter och om faror som är förknippade med produkter av detta slag, men de behöver besked från andra medborgarkategorier om vad de skall användas till. Tekniker och avnämare måste gå hand i hand i arbetet med att planera den tekniska utvecklingen.

När det gäller framtidens samhälle kan mycket sägas om möjliga tekniska framsteg. Men vi saknar motsvarande förutsägelser om vilken typ av samhälle som vi kan räkna med att dessa nya tekniska landvinningar skall fungera i. Vi saknar framför allt en mera genomtänkt och medveten uppfattning om vilka värderingar som skall styra den tekniska utvecklingen. Dessa problem tillhör inte socialpsykologin, utan här handlar det om en tvärvetenskaplig verksamhet och även om ett samarbete med politiker och andra beslutsfattare. Det uppstår också väsentliga problem i fråga om den demokratiska delaktigheten i utvecklingsprocessen.

I debatten diskuteras om människor behöver t ex kasetter och kabel-TV. Vid installation av bredbandssystem måste flera olika frågor besvaras. Vad skall systemen primärt användas till bland alla potentiella

möjligheter, bildtelefon, TV, lokaltelefon, dagstidningar i faksimil, datanät?

I ett äldre samhälle fanns det fördelar, då primär- och sekundärgrupper fungerade mer aktivt i den enskildes vardag. Tidningarna tog sannolikt bort något av detta, men var fortfarande viktiga för kommunikationen i samhället. Radio och TV och nya mer komplicerade medier tycks däremot ha som effekt att försvåra kommunikation. Vi har fått många av de nya teknikerna utan att egentligen be om dem. Ekonomiska intressen har ofta bestämt.

2.2 Ökad styrning och kontroll av informationsförmedlingen

Den grund som den hittills förda mediapolitiken vilat på har i Sverige huvudsakligen varit en liberal ideologi. Man har med kraft tagit avstånd från den mediesyn som finns i olika totalitära stater där massmedierna är redskap för uppfostran av folket. Man har varit starkt medveten om den fara som ligger i en aktiv mediepolitik från samhällets sida. Pressens roll som bevakare, kritiker och självständig opinionsbildare har betonats. Men detta har också visat sig få negativa konsekvenser. Kommersialism och koncentration är två dominerande drag i den aktuella medieutvecklingen.

En viktig fråga är givetvis, vem skall bestämma vad som är god information, nyttig stimulans och fruktbärande personlighetsutveckling för den, som själv inte tar eller kan ta initiativet till sådana avgöranden. Detta är det gamla folkbildningskravet som möter i ny form och i nya dimensioner.

Det gäller att ge den enskilde kraft att påverka utbudet i stället för att på ett godtyckligt sätt utlämnas åt det urval som gjorts av de elit- och expertgrupper som fungerar som s k gatekeepers på olika nivåer. Annars finns risk för förmyndarmentalitet och för att en behövlig s k feed-back uteblir. Man talar för mycket om svaga medborgargrupper utan att betona deras behov, vilka bör vara vägledande. Kommunikationsprocessenär fortfarande tämligen ensidig, där sändarens ideologi, värderingar och intressen är avgörande.

En orsak till problemen ligger i organisationsstrukturen. Den är uppbyggd för att fördela materiella värden och skapa ett socialt trygghetssystem. Problem som är lätta att identifiera är förhållandevis uniforma för stora grupper och kräver för sin lösning en så enhetlig reglering för hela arbetsmarknaden som möjligt. Lösningarna i form av lagar, avtal och försäkringsvillkorär ofta tekniskt komplicerade. Organisationsstrukturen har formats därefter, en stark centralisering, betydande specialisering av arbetet inom organisationerna och en omfattande information och utbildning uppifrån och ned.

Konsekvensen blir dålig kontakt med den enskilde organisationsmedlemmen och dålig kommunikation, om därmed menas tankeutbyte i båda riktningarna. En sådan organisation förlorar sin lyhördhet för opinionssvängningar av det slag vi nu upplever och talar om i termer av behovsstrukturerna i det gamla och det nya informationssamhället. Den är också illa anpassad till arbetsuppgifter av utpräglat lokal natur som

rör teknologi, organisation och miljö på varje enskild arbetsplats. Även i förhållandet till motparten har ju makt och handlingsmöjligheter koncentrerats till de centrala enheterna, medan man lokalt vant sig i rollen som tillämpare av centralt utarbetade överenskommelser, som sällan ger något större utrymme för lokala initiativ och säraktioner.

Det är självklart att man inte över en natt kan förändra en sådan organisationsstruktur som den nu återgivna till att i det närmaste bli sin egen motsats. Organisationernas förmåga att förändra sin egen interna struktur kan dock få en avgörande betydelse för förändringstakten i samhället. Om många av våra organisationer, och även andra samhällsfunktioner, är byggda för att lösa problem som inte längre står i centrum för vårt intresse, men samtidigt är illa anpassade för att kunna fånga upp och lösa dagens och morgondagens problem — i arbetslivet och på andra håll — ja då kan den situationen inträffa att trögheten i organisationernas förmåga att förändra sin egen struktur kommer att försvåra och försena förändringen av den verklighet organisationerna är till för att bearbeta. Är detta ett generellt problem blir kommunikationsproblemen inom de stora organisationerna, organisationernas struktur och strategier för förändringen av dessa strukturer viktiga forskningsfält.

2.3 Klyftan mellan gynnade och missgynnade

Den nya informations- och kommunikationsteknologin karaktäriseras av flexibilitet, av ökade möjligheter att välja en alltmer differentierad och individualiserad information. Sådana valmöjligheter ställer psykologiska krav som drabbar människor olika. Ett differentierat utbud gynnar de redan välutbildade, de starka och inflytelserika grupperna i samhället. Dessa grupper har den största mottagarkapaciteten eftersom den bakgrundsinformation de besitter erbjuder det bästa hjälpmedlet att strukturera nytt inflöde och passa in det i ett sammanhang där det blir meningsfullt. Därför är de bättre rustade att träffa medvetna val mellan alternativa utbud än de lågutbildade, de maktlösa grupperna, som är sämre skyddade både mot ett osovrat flöde och mot vinklad och vilseledande information. Detta pekar på risken för att klyftan mellan de svaga och de starka kan komma att växa under trycket av kommunikationsteknologin.

Man diskuterar videosystem, satellitöverföring av information, regionalradions organisation, terminaler i hemmen etc. Sådana informationsteknologiska frågor bör dock inte få dominera diskussionen till den grad att vi glömmer bort att — grovt sett — kanske bara en mindre del av befolkningen är tillgänglig för mer sammansatt information. Det är angeläget att betydligt mer ingående studera hur många människor som t ex nås av sammansatt information via massmedia, som kan klara av vanliga trafiksituationer etc, som förstår vårt skattesystem eller den sociala hjälpapparaten. Det är omoraliskt att fortsätta att — som nu sker — ge informationsteknologinen inriktning som om samhället enbart vore befolkat av optimalt fungerande individer.

Det finns möjligheter till samarbete med politiker och företrädare för folkrörelser och andra organisationer, liksom med folk från massmedia

med praktiska erfarenheter. Man ser dock lätt att vissa enkla lösningar för att åstadkomma kommunikationi båda riktningarna inte löser problemen. Om man t ex säger att man bör utvidga insändarsidorna, får man bara ännu fler insändare från de gamla insändarskribenterna. Om man inför spalter med utrymme för representanter för olika intressen, får man bara en förstärkning för de med informationsmöjligheter redan väl tillgodosedda partsrepresentanterna i samhället. Det uppstår problem som hänger ihop med vilken roll den s k gatekeepern skall ha osv. Det är naturligtvis inte fråga om att lösa problemen genom att hänvisa de som kallas underprivilegierade att själva sköta sitt informationsbehov, utan målet är att tillgodose deras intressen på sådant sätt att allas deltagande i den demokratiska processen förbättras. Här finns inga enkla lösningar och därför finns det behov av forskning.

Vi befinner oss nu i ett skede där en rad viktiga beslut skall fattas om hur teknologiska innovationer inom kommunikationsteknologioch datateknik skall tillämpas och utnyttjas. Detta gäller tillämpningar både inom arbetslivet och inom det som rör fritiden, bl a mediapolitiken. De sociala mål som den nya tekniken borde kunna bidra till att realisera gäller i hög grad människan som samhällsvarelse med full kontroll över sin egen situation. Människor vill delta i och ha ansvar för de olika delar i samhällslivet i vilka de ingår. Människor kan anpassas till en tillvaro som passiv producent och passiv konsument, men denna anpassning står i strid med människans natur och med önskade värden både för individ och samhälle.

2.4 Uttunningen av mänskliga kontakter

Sättet att kommunicera kan delas in i dels personlig kommunikation direkt mellan människor (face-to-face) eller förmedlad t ex via telefon eller brev, dels opersonlig via massmedier eller andra objekt, varvid press, etermedier, böcker, film, videogram och kabel-tv ingår.

Det finns en klar tendens inom svenska massmedia att bli mer selektiva, beroende på mottagarnas önskemål och på medvetna anpassningsförsök från massmediernas sida. Den teknologiska utvecklingen rymmer möjligheter till ännu större selektivitet vad mottagarna beträffar. Antalet tv-kanaler kommer att öka. Om kabel-tv kommer i större skala, såsom skett i vissa andra länder, blir valmöjligheterna i bemärkelsen antalet tillgängliga kanaler med program avsevärt större. Videogram, videobandspelare och bildskivespelare öppnar också vägar till individuell variation. Skillnaden mellan massmedier och förmedlad personlig kommunikation blir mindre och mindre.

Vad händer när människorna får fler valmöjligheter i fråga om massmedierna? Många tecken tyder på att valen blir ännu mer rutinbetonade och slentrianmässiga, därför att rationella beslut skulle kräva ännu mer arbete.

Det hävdas ibland att opersonlig kommunikation tränger undan personlig. Massmedierna antas ta så mycket tid och kräva så mycket engagemang från den enskilde individen att föga tid blir över för familje- och

sällskapsliv. Det finns en konkurrens mellan opersonlig och personlig direkt kommunikation.

I bilden ingår också att maskinella mellanhänder övertar en allt större del av kommunikationen mellan människorna. En teknologisk utveckling som leder till utarmning av gemenskapskänslan drabbar i första hand de grupper i samhället som befinner sig i underläge.

Man har tidigare trott att underprivilegierade grupper skulle kunna nås med massmedieundervisning. Man har alltmer kunnat konstatera att så inte är fallet. Människa-mot-människa-kontakter krävs för att få människor intresserade av utbildning. Studiecirklar exempelvis har visat sig vara en bättre väg för att nå ut med kunskap till svårnådda grupper. Tekniken måste kombineras med mänskliga insatser. Det finns annars risk för att människan tappas bort i diskussionen. Det gäller därför att satsa på förbättrade mänskliga relationer i stället för enbart på teknik.

3 Politiska dataprogram m m

Mer allmänt pekar man i praktiskt taget alla förekommande politiska och fackliga program på behovet av skolundervisning och vuxenutbildning när det gäller ADB-tekniken och dess olika konsekvenser för samhället och den enskilde medborgaren. Från flera håll har man framhållit vikten av att kunskaper om detta inte förbehålls en elit och vikten av att utbildningen och forskningen satsar på de mänskliga och politiska aspekterna.

Från fackligt håll har man bl a betonat att den fackliga rörelsen måste ägna betydande resurser åt att påverka ADB-teknikens användning, så att denna kan utnyttjas för att förverkliga kraven på ett rikt arbetsinnehåll, fördjupade sociala kontakter, en rikare frihet etc.

Enligt ett partipolitiskt program måste vi ställa oss frågorna: Hur påverkar datorerna och datatekniken den politiska demokratin, den ekonomiska demokratin och de företagsdemokratiska strävandena och hur påverkar datorerna välståndsfördelningen mellan olika grupper i samhället?

I ett av riksdagspartiernas program för datapolitiken framhålls bl a följande, som vid en närmare analys synes biträdas även av övriga i riksdagen representerade partier:

Datorernas bidrag inom samhällsinformationen kräver uppmärksamhet från medborgarnas sida. Datorerna kan medverka till informationsförmedling som präglas av de brister i kunskaps- och informationskvaliteten som är inbyggda i datorn. Vi kan få en utveckling som gör vårt informationshämtande alltmer passivt och skilt från gemenskapen med andra människor. Skrämmande framtidsbilder visar oss i våra hem med datorer och bildskärmar som försörjer oss med kommersiellt producerade och med satellit förmedlade fragment av informationer i ett aldrig sinande nyhetsskval.

Mot sådana utvecklingstendenser måste vi sätta lösningar som gör människans medvetna aktivitet till det bärande elementet i hennes kunskapshämtande. Utan tvekan inrymmer datorerna stora möjligheter att

tillgodose sådana intressen. Datorer kan t ex ge oss underlag för att ta aktiv del i samhällsarbetet. Utvecklingen av datorstyrda system för att söka information kan ge hittills oanade möjligheter att sända respektive ställa samman upplysningar och erfarenheter från praktiker och forskare inom livets alla områden.

Det finns emellertid risk för överskattning av de praktiska möjligheterna att förverkliga den omvända datorn, som gör det möjligt för gemene man att utforska samhället med hjälp av datorer som är beredda att besvara hans frågor. De kan t ex komma att främst utnyttjas av de människor som redan i dag — genom sitt aktiva utnyttjande av bibliotek, forskningsarbete m m — tillhör de mest välinformerade i samhället. Vår linje bör här vara att pröva möjligheterna till utveckling av institutioner och teknik som kan inordnas i skilda former av kollektiv kunskapsutveckling. Det kan ske i studieverksamheten inom folkrörelserna och i olika gruppers arbete med att utveckla alternativ i aktuella samhällsfrågor.

Bilaga 17 Material som DALK särskilt beaktat

1 Statens offentliga utredningar (SOU)

1912	Betänkande med förslag till tryckfrihetsordning
1927:2	Utredning med förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet
1935:5	Förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet
1947:60	Förslag till tryckfrihetsförordning
1966:60	Offentlighet och sekretess
1972:47	Data och integritet
1974:10	Data och näringspolitik
1975:22	Lag om allmänna handlingar
1976:48	Reklam och integritet
1976:58	ADB och samordning
1976:68	Moderna arkivmedier
1978:54	Personregister-Datorer-Integritet
1979:23	Avgifter i staten
1979:31	Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter
1979:49	Grundlagsskyddad yttrandefrihet
1979:69	Nya Vyer, Datorer och nya massmedier — hot eller löfte?
1979:93	ADB och samhällets sårbarhet
1980:8	Privatlivets fred

2 Propositioner

1936:140	med förslag till ändrad lydelse av § 86 regeringsformen, § 38 riksdagsordningen samt §§ 1 och 2 tryckfrihetsförordningen
1948:230	med förslag till tryckfrihetsförordning m. m.
1973:33	med förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen m. m.
1975/76:160	om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet

1977/78:38	om ändring i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, m. m.
1978/79:109	om ändring i datalagen (1973:289)
1978/79:111	om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m. m.
1978/79:121	om användningen av ADB i statsförvaltningen
1979/80:2	med förslag till sekretesslag m. m.

3 Motioner till riksdagen

1973:	240 (fp) angående vissa frågor rörande användningen av offentligt datamaterial
	1636 (fp) 1637 (c), 1638 (fp), 1639 (vpk), 1640 (c) och 1641 (m) i anledning av propositionen 1973:33 med förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen m. m.
1975:	1362 (s) om förstärkt utbildning inom dataområdet
1975/76:	169 (fp) om bättre skydd för individens integritet i datasamhället
	1981 (c), 2377 (vpk) och 2378 (fp) med anledning av propositionen 1975/76:166 om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet
1976/77:	937 (vpk) om förbud mot handel med persondata
	980 (s) om datateknikens effekter på sysselsättningen
	982 (s) om inrättande av ett datorbaserat informationssystem för allmänheten, m. m.
	983 (s) om skolutbildning i datateknik, m. m.
	984 (s) om ett datorbaserat telemötessystem
1977/78:	1418 (m) om krav på legitimation vid utlämnande av allmän handling
1978/79:	406 (c) om ändring av kommunallagen för att garantera offentlighetsprincipen
	407 (c) om kommunens arkivering av allmänna handlingar
	2324 (m) med anledning av propositionen 1978/79:121 om användningen av automatisk databe handling (ADB) i statsförvaltningen
	2467 (vpk) med anledning av propositione 1978/79:111 om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m. m.
	2611 (fp) med anledning av propositionen 1978/79:109 om ändring i datalagen (1973:289)
1979/80:	99 (vpk) med anledning av propositionen 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m. m.

4 Betänkanden av konstitutionsutskottet (KU)

1973:13	med anledning av propositionen 1973:33 med förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen m. m., jämte motioner
1974:2	med uppgift på två vilande förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen
1975/76:48	med anledning av propositionen 1975/76:160 om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet jämte motioner
1976/77:1	angående vilande förslag till grundlagsändringar
1977/78:19	med anledning av propositionen 1977/78:38 om ändring i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar jämte motioner
1978/79:4	med anledning av motion om krav på legitimation vid utlämnande av allmän handling
1978/79:37	med anledning av propositionen 1978/79:109 om ändring i datalagen (1973:289) samt motioner
1979/80:28	med anledning av motion om kommunernas arkivering av allmänna handlingar
1979/80:37	med anledning av propositionen 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m. m. jämte motioner

5 Departementspromemorior

DsJu 1973:23	Människan i framtidens kommunikationssamhälle
DsFi 1975:3	ADB och juridik, En problemöversikt, rapport till datasamordningskommittén (DASK) av Peter Seipel
DsJu 1977:1 och 11	Handlingssekretess och tystnadsplikt, Förslag till ny sekretesslag
DsKn 1978:6	Service och information
DsS 1979:4	ADB inom den allmänna försäkringen
DsJu 1979:19	Författningsreglering av SPAR m. m.

6 Litteratur

Kerstin Anér — Datamakt, 1975
Brusewitz — Frihetstidens grundlagar och konstitutionella stadgar, 1916
Björk/Saving/Söderström — Datorn och människan, 1974
Björk/Saving/Söderström — Datorer på våra villkor, 1976
Elsin — Allmänna handlingars offentlighet och sekretess, 1966
Fahlbeck — Tryckfrihetsrätt, 1954
Freese — Individ, Samhälle, Integritet, 1973
Freese — Data och livskvalitet, 1976

Freese/Gavatin/Rydén — Privatlivets helgd, 1975
Freese/Skoog/Tael — Datalagen m. fl. författningar, 1973
Hellner — Juridiska styrmedel, ADBJ-rapport 1974-1
Heckscher — Svensk statsförvaltning i arbete, 1952
Hult — Offentlighet i ADB-register, ADBJ-rapport 1974-2
Lagerroth — Frihetstidens författningar, 1915
Malmgren m. fl. — Grundlagarna, 1971
Naumann — Sveriges grundlagar, 1966
Nisser — Tryckfrihet och annan yttrandefrihet, 1979
Palme — Människorna i datorsamhället, 1976
Petrén — Tryckfrihetslagstiftningen, 1978
Ryman/Holmberg — Offentlighetsprincipen och myndigheterna, 1976
Rönblom — Tryckfriheten i Sverige, 1940
Strömberg — Tryckfrihetsrätt, 1973
Wennersten — Mikrodatoriseringen, Den tysta revolutionen, 1980

7 Övrigt material

Datainspektionen — Datainspektionens erfarenheter av datalagen 1975-11-24
Eek — 1766 års tryckfrihetsförordning, dess tillkomst och betydelse i rättsutvecklingen, Statsvetenskaplig tidskrift, 1943
Herlitz — Ett och annat om självstyrelsens betydelse i svensk förvaltningshistoria, Statsvetenskaplig tidskrift, 1921
— Förvaltningens offentlighet i nordisk lagstiftning, Tidskrift for Rettsvitenskap, 1971
Strömholm — Datalagen och datamaterialet i tryckfrihetsrätten, Svensk Juristtidning, 1973
Samarbetsorganet för rättsväsendets informationssystem
— Diarieföring och beslutsregistrering med ADB, Rapport 1978:3
— LAGRI, En allmän beskrivning med anledning av en enkät, Rapport 1978:6
Torgny Tholerus — Allmänhetens informationssystem, Rapport DLU 75/20 från Datalogilaboratoriet, Institutionen för informationsbehandling, Uppsala Universitet
Specialrapport USA 7702 från Ingenjörsvetenskapsakademin — Datorer och människor
Rapporter till DASK: Palme — Visioner och möjligheter på dataområdet, 1973
Ivanov/Grip — De offentliga ADB-systemens inverkan på förvaltning och samhälle, 1974
Statskonsult AB — Datateknik, Miljöstudie 1980—85
Rapport 8/73-3101 från Försvarets rationaliseringsinstitut — ADB-teknik i ett tioårsperspektiv
FOA-rapporter: Palme — Datorkommunikation för människor, 1975
Palme — Datorsystem för kommunikation mellan människor, 1976
Riksdagens revisorer — Samhällsinformation, Granskningspromemoria 1/1976

Samhällsguiden, En vägledning genom samhället utarbetad inom kommundepartementet, 1979
SINFDOK, Allmänt tillgängliga informations- och dokumentationstjänster i Sverige, 1978/79
Statskontoret 1978:14, Katalog över statliga ADB-system 1979, (DOC)
Justitieombudsmannens/Justitieombudsmännens ämbetsberättelser
Regeringsrättens Årsbok
RRK, Rättsfallsreferat från regeringsrätten och kammarrätterna
ADBJ-rapport nr 1980:16: Hedberg — Offentlighetsprincipen och ADB — teori och praktik; med en fältstudie i ADB-miljö
Pressklipp

Statens offentliga utredningar 1980

Kronologisk förteckning

1. Fjorton dagars fängelse. Ju.
2. Skolforskning och skolutveckling. U.
3. Lärare i högskolan. U.
4. Preskriptionshinder vid skattebrott. B.
5. Förenklad skoladministration. U.
6. Offentlig verksamhet och regional välfärd. I.
7. Kompensation för förvandlingsstraffet. Ju.
8. Privatlivets fred. Ju.
9. Övergång till fasta bränslen. I.
10. Ökad kommunal självstyrelse. Kn.
11. Vildsvin i Sverige. Jo.
12. Mineralpolitik. I.
13. Lönar det sig att tillsätta fluor i dricksvattnet? S.
14. Kärnkraftens avfall. I.
15. Läromedlen i skolan. U.
16. Vissa frågor rörande flerhandikappade. S.
17. Datateknik och industripolitik. I.
18. Att vara skolledare. U.
19. Fler kvinnor som skolledare. U.
20. Jämställdhet i statsförvaltningen. B.
21. Hem och skola. U.
22. Utbyggnad av yrkesmedicinen. A.
23. Statligt kunnande till salu. B.
24. Bättre miljöinformation. Jo.
25. Studiestöd. U.
26. Mot bättre vetande. U.
27. Barn och vuxna. S.
28. Massmediekoncentration. Ju.
29. Vilt och trafik. Jo.
30. Den sociala selektionen till gymnasiestadiet. U.
31. Offentlighetsprincipen och ADB. JU.

Statens offentliga utredningar 1980

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Fjorton dagars fängelse, [1]
Kompensation för förvandlingsstraffet. [7]
Privatlivets fred. [8]
Massmediekoncentration. [28]
Offentlighetsprincipen och ADB. [31]

Socialdepartementet

Lönar det sig att tillsätta fluor i dricksvattnet? [13]
Vissa frågor rörande flerhandikappade. [16]
Barn och vuxna. [27]

Budgetdepartementet

Preskriptionshinder vid skattebrott. [4]
Jämställdhet i statsförvaltningen. [20]
Statligt kunnande till salu. [23]

Utbildningsdepartementet

Skolforskning och skolutveckling. [2]
Lärare i högskolan. [3]
Förenklad skoladministration. [5]
Läreomedlen i skolan. [15]
Utredningen om kvinnliga skolledare. 1. Att vara skolledare. [18] 2. Fler kvinnor som skolledare. [19]
Hem och skola. [21]
Studiestöd. [25]
Mot bättre vetande. [26]
Den sociala selektionen till gymnasiestadiet. [30]

Jordbruksdepartementet

Jakt- och viltvårdsberedningen. 1. Vildsvin i Sverige. [11]
2. Vilt och trafik. [29]
Bättre miljöinformation. [24]

Arbetsmarknadsdepartementet

Utbyggnad av yrkesmedicinen. [22]

Industridepartementet

Offentlig verksamhet och regional välfärd. [6]
Övergång till fasta bränslen. [9]
Mineralpolitik. [12]
Kärnkraftens avfall. [14]
Datateknik och industripolitik. [17]

Kommundepartementet

Ökad kommunal självstyrelse. [10]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-05702-
ISSN 0375-250X