

Sammanfattning

Uppdraget

Kommitténs uppdrag består väsentligen av att utreda frågorna om säkerhetskopiors rättsliga status respektive utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form. I detta delbetänkande redovisar kommittén sitt uppdrag när det gäller säkerhetskopiors rättsliga status m.m. Kommittén har i denna del haft i uppdrag att särskilt utreda följande frågor.

- Om säkerhetskopior, och även annan lagring av information som sker i säkerhetssyfte, ska undantas från begreppet allmän handling.
- Om det, i den mån säkerhetskopior inte föreslås bli undantagna från begreppet allmän handling, finns behov av en generell reglering i sekretesslagen (1980:100) till skydd för uppgifter på säkerhetskopior.
- Betydelsen av arkivering och gallring när det gäller information på säkerhetskopior.
- Om eventuella förslag till lagändringar beträffande säkerhetskopior innebär att bestämmelsen i 5 kap. 11 § sekretesslagen till skydd för uppgifter på de s.k. tsunamibanden bör ändras eller upphävas.
- Om det finns behov av att tydliggöra tryckfrihetsförordningens reglering så att det framgår att ett beslut att avslå en begäran om utlämnande av allmän handling som fattats av en tjänsteman i ett statsråds ställe ska överklagas till regeringen.

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

Säkerhetskopiors rättsliga status

Några utgångspunkter

Kommittén har utgått ifrån att man kan identifiera tre skilda miljöer i en myndighets IT-system:

- Verksamhetsmiljön, som utgör den del av myndighetens IT-miljö där den vanlige datoranvändaren befinner sig. Här finns nyttoinformation i form av bl.a. "originalhandlingar". Utgångspunkten bakom regleringen av handlingsoffentligheten i 2 kap. tryckfrihetsförordningen är att handlingar i verksamhetsmiljön – vilka bedöms vara av intresse för allmänheten – ska vara föremål för insyn.
- Driftmiljön, som innehåller information som har betydelse för driften av systemet. Här återfinns t.ex. olika slag av loggar. Att handlingar i driftmiljön också kan omfattas av offentlighetsinsyn har slagits fast i rättspraxis.
- Säkerhetskopiemiljön, som endast har till syfte att garantera verksamhets- och driftmiljöns existens. I säkerhetskopiemiljön finns bl.a. "kopior" av både allmänna och icke allmänna handlingar från verksamhetsmiljön samt diverse information från driftmiljön. Hur information i säkerhetskopiemiljön ska betraktas från offentlighetssynpunkt är oklart.

Med säkerhetskopia avser kommittén en viss samling information – data – inte själva det fysiska medium som är bärare av informationen. Det är vidare att märka att ordet kopia i detta sammanhang inte bör förstås bokstavligen. Vad som finns på säkerhetskopian är data som ger möjlighet att ta fram "kopior" i den meningen att annars förlorad information kan återskapas.

Säkerhetskopiors status enligt gällande rätt

Kommittén har i uppgift att överväga om uppgifter på myndigheters säkerhetskopior helt eller delvis ska vara uteslutna från offentlighetsinsyn.

Rättsläget är i dag oklart beträffande säkerhetskopiors status. Först om det står klart att säkerhetskopior alls bedöms kunna vara allmänna handlingar enligt dagens regelverk är det enligt

kommitténs mening relevant att ta ställning till om det finns anledning att införa regler som slår fast var gränsen ska gå för allmänhetens möjligheter till insyn.

En handling som förvaras hos myndigheten är allmän om den är inkommen till eller upprättad hos myndigheten ifråga.

Den samlade informationsmängden på en säkerhetskopia kan enligt kommitténs uppfattning betraktas som en konstellation av sakligt sammanhängande uppgifter, alltså en handling. Säkerhetskopior måste normalt också antas vara förvarade hos myndigheten.

Det ska framhållas att kommittén är väl medveten om att synsättet att den samlade informationsmängden på en säkerhetskopia kan utgöra en handling i tryckfrihetsförordningens mening kan ifrågasättas från både systematiska och praktiska utgångspunkter. Man kan t.ex. tycka att ett sådant synsätt helt enkelt får orimliga konsekvenser. Emellertid är det enligt kommitténs mening av avgörande betydelse för värnandet av offentlighetsprincipen att grundlagens handlingsbegrepp tolkas formellt och att ändamålshänsyn därmed får stå tillbaka.

Säkerhetskopior utgör sällan till myndigheten inkommande handlingar. Frågan är i stället om en säkerhetskopia kan ses som en hos myndigheten upprättad handling.

Det normala är att säkerhetskopiering sker genom registrering av information som ett led i ett fortlöpande, tekniskt säkerhetsarbete hos myndigheten. Säkerhetskopiering som sker löpande kan i vissa fall jämföras med förandet av en fortlöpande förteckning jämförbar med ett register i den mening som avses i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Säkerhetskopian är då att se som en upprättad och allmän handling redan när den ligger klar för att registrera uppgifter. Under vissa förhållanden kan säkerhetskopior även i andra situationer betraktas som av myndigheten upprättade handlingar. Exempelvis kan säkerhetskopior som långtidssparas undantagsvis ses som av myndigheten omhändertagna för arkivering och därmed som upprättade handlingar.

Anledning saknas att tillerkänna allmänheten insynsrätt i säkerhetskopierad information

Som kommittén bedömer det kan alltså säkerhetskopior enligt gällande rätt i vissa fall uppfattas som upprättade och därmed allmänna handlingar. I den mån säkerhetskopior är föremål för offentlighetsinsyn riskerar tryckfrihetsförordningens reglering avseende skillnaden mellan allmänna och icke allmänna handlingar att sättas ur spel. Handlingar som lagstiftaren inte avsett ska bli allmänna (privata brev, myndighetsinternt arbetsmaterial etc.) kommer att omfattas av allmänhetens insyn om säkerhetskopior innefattas i handlingsoffentligheten. Det saknas därför skäl att tillerkänna allmänheten en insynsrätt avseende säkerhetskopierad information. Enligt kommitténs mening bortfaller inte något för allmänheten befogat insynsintresse om säkerhetskopior exkluderas från offentlighetsinsyn.

Kommittén har, utifrån de riktlinjer som anges i direktiven, valt att närmare överväga två alternativ för att reglera frågan om insynsrätt när det gäller säkerhetskopierad information, dels att skydda uppgifter på säkerhetskopior genom sekretess, dels att undanta säkerhetskopior från begreppet allmän handling.

Ett alternativ – sekretess för uppgifter på säkerhetskopior

För att uppnå ett adekvat sekretesskydd för uppgifter på säkerhetskopior krävs relativt omfattande tillägg till nuvarande sekretessreglering. Bland annat måste sekretess sannolikt införas till skydd för myndighetens inre arbete, vilket kan ge smittoeffekter och rimligen även föranleder behov av att utvidga katalogen i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen över tillåtna ändamål för att begränsa rätten att ta del av allmänna handlingar. Enligt kommitténs mening är nackdelarna med sekretessalternativet betydande. Kommittén förordar därför inte en sekretesslösning.

Säkerhetskopior bör undantas från begreppet allmän handling

Kommittén föreslår att frågan om insynsrätten i information på säkerhetskopior får sin lösning genom en ändring av tryckfrihetsförordningen. Säkerhetskopior bör undantas från begreppet allmän handling. Detta bör ske genom att det införs ett nytt, andra stycke

i 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen som föreskriver att säkerhetskopior inte ska anses som allmänna handlingar.

Endast säkerhetskopior som myndigheten sparar i syfte att kunna återskapa information i verksamhets- eller driftmiljön bör omfattas av undantaget för säkerhetskopior. Med att återskapa information avses att myndigheten ersätter information som gått förlorad i verksamhetssystemen genom att använda motsvarande data från säkerhetskopiemiljön. Även annan lagring av information än den som sker på databärare kan komma att omfattas av kommitténs förslag under förutsättning att den ifrågavarande handlingen förvaras av myndigheten endast i syfte att kunna återskapa information. Att den säkerhetskopierade informationen kan användas av myndigheten i andra syften än det som är det primära vid säkerhetskopiering – t.ex. i samband med disciplinärenden mot anställda eller för att biträda polisen i samband med brottsutredningar – bör inte hindra att undantagsregeln ändå blir tillämplig. En annan sak är att sådant material från säkerhetskopior som myndigheten använder i verksamhetsmiljön ”lyfts in” i denna och på så sätt kommer att omfattas av offentlighetsinsynen.

Kommitténs förslag innebär att det endast är de handlingar som sparas i syfte att kunna återskapa information som ska undantas. Den säkerhetslagring av information som sker i andra syften – t.ex. skapande av loggar och s.k. spegling av data – omfattas alltså inte av kommitténs förslag. Avsikten med förslaget är inte att åstadkomma en inskränkning i den offentlighetsinsyn som i dag råder beträffande sådana handlingar som finns i myndighetens verksamhets- eller driftsmiljö.

Frågor om arkivering och gallring av säkerhetskopior

Genom kommitténs förslag att generellt undanta säkerhetskopior från begreppet allmän handling kommer frågor om arkivering och gallring i princip att sakna betydelse för säkerhetskopierat material. Enligt direktiven ingår emellertid i kommitténs uppdrag att belysa frågor om arkivering och gallring av säkerhetskopior, oberoende av vilka förslag som ges beträffande säkerhetskopiors rättsliga status.

Om säkerhetskopior inte betraktas som allmänna handlingar föreligger ingen arkiveringsskyldighet. För det fall myndigheten ändå beslutar att omhänderta materialet för arkivering kommer, som kommittén bedömer det, säkerhetskopior i sin helhet att

betraktas som en upprättad och därmed allmän handling. Vid sådant förhållande kommer följaktligen den totala informationsmängden att betraktas som upprättad och det är därmed inte aktuellt att särskilt bedöma statusen på de mindre, separata handlingar (i form av kopior) som finns på säkerhetskopian.

Att säkerhetskopiering äger rum bör inte anses ha inverkan på myndighetens beslut om gallring av allmänna handlingar. Har en handling gallrats i verksamhets- eller driftmiljön bör den enligt kommitténs mening inte längre anses förvarad av myndigheten även om den rent faktiskt finns tillgänglig i den säkerhetskopierade informationen. Om säkerhetskopior betraktas som allmänna handlingar bör gallring ske även i den säkerhetskopierade informationen.

Sekretessen för uppgifter på de s.k. tsunamibanden

Den samlade informationsmängden på de s.k. tsunamibanden bör enligt kommittén uppfattas som en eller flera hos myndigheten Regeringskansliet förvarade handlingar i den mening som avses i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Övervägande skäl talar dock för att informationen på bandsamlingen inte har omhändertagits av Regeringskansliet på ett sådant sätt som krävs för att åstadkomma en upprättad och därmed allmän handling. Vidare torde det inte heller på en icke upprättad handling kunna ingå mindre, separata handlingar vilka bedöms som upprättade. Därmed bör informationen på banden till ingen del bestå av allmänna handlingar.

Mot den bakgrunden gör kommittén bedömningen att en begäran om att få del av uppgifter på banden kan avslås redan med stöd av regleringen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Med detta synsätt finns inget behov av en särskild regel om sekretess för de uppgifter som finns på banden.

Kommittén bedömer att tsunamibanden under alla förhållanden torde komma att omfattas av det föreslagna undantaget från vad som utgör en allmän handling, förutsatt att bandsamlingen inte arkiveras.

Kommittén föreslår att sekretessen i 5 kap. 11 § sekretesslagen för uppgifter på tsunamibanden ska upphöra att gälla. Detta bör lämpligen ske samtidigt som grundlagsändringen träder i kraft.

Prövningen i Regeringskansliet av frågor om utlämnande av allmänna handlingar

Enligt kommitténs bedömning är rättsläget oklart beträffande frågan om vad som ska gälla vid en eventuell delegation till en tjänsteman att i ett statsråds ställe pröva frågan om utlämnande av allmän handling från Regeringskansliet. Det har emellertid inte visat sig finnas något behov av att nu föreslå grundlagsändringar i syfte att tydliggöra vad som ska gälla. Frågan bör därför lämpligen övervägas i ett vidare sammanhang.

Ikraftträdande

Förslaget att undanta säkerhetskopior från begreppet allmän handling föreslås träda i kraft den 1 januari 2011, dvs. vid årsskiftet efter utgången av det år förslaget tidigast kan bli slutligt antaget av riksdagen. Detsamma bör gälla förslaget att upphäva den särskilda sekretessen för uppgifter på de s.k. tsunamibanden.