

Peter Seipel

Insynens gränser – Allt eller intet?

Seminarium hos det IT-rättsliga observatoriet om
handlingsoffentlighetens rättspolitiska aspekter den 4 april 2000

Innehåll

1	INLEDNING	3
2	LEVANDE BOKSTAV	3
3	HANDLINGSOFFENTLIGHETEN OCH RÄTTSPOLITIKEN	5
	3.1 <i>Allmänt</i>	5
	3.2 <i>Offentlighetsprincipens syften</i>	6
	3.2.1 <i>Huvudmål och mål på vägen</i>	6
	3.2.2 <i>Målkonflikter</i>	12
	3.3 <i>Revidering av offentlighetsprincipens räckvidd?</i>	13
4	TILLSPETSNING.....	15
5	MINIMALISM OCH MAXIMALISM	15
6	GRUNDLAG, SERVICE OCH FÖRSÄLJNING	23
7	GOD OFFENTLIGHETSSTRUKTUR.....	24
8	DET INTERNATIONELLA PERSPEKTIVET	25
9	SAMMANFATTNING.....	28

Peter Seipel

Insynens gränser – Allt eller intet?

”Jag finner uti hela tryckfrihetsförordningen icke ett enda ställe som giver anledning att stympa något rådsprotokoll, när det begäres, eller tillåtet vara, att konungens tankar, antingen Hans Maj:t dem skrift- eller muntligen behagat yttra, skola för hans undersåtar döljas eller utur protokollen borttagas och uteslutas”, Esbjörn Reuterholm, 1767

1 Inledning

Denna promemoria har legat till grund för ett samtal i april år 2000 hos det IT-rättsliga observatoriet om *handlingsoffentlighetens rättspolitiska aspekter*, med andra ord vilka syften insynen skall tjäna, hur den förhåller sig till konkurrerande intressen i samhället och hur insynen principiellt sett bör vara utformad. Kommentarer och inlägg i samtalet har arbetats in i texten och denna har också reviderats på vissa punkter.

I arbetet med promemorian var det naturligt att gå tillbaka till det förra tillfälle då jag hade anledning att fundera över dessa frågor, nämligen i en utredning åt Data- och offentlighetskommittén år 1988 som resulterade i skriften ”ADB-upptagningars offentlighet”.¹ Det femte kapitlet i denna skrift handlar om just rättspolitiska frågor. Vid förnyad läsning bedömde jag att texten i huvudsak gott duger som underlag också för diskussioner idag. I reviderad och uppdaterad form ingår den därför som avsnitt 3 i denna diskussionspromemoria.

2 Levande bokstav

Tryckfrihetsförordningen av den 2 december 1766 omgavs vid sin tillkomst av vassa debatter, intressekollisioner, meningsmotsättningar och frågor om missbruk av rättigheterna. Citatet av mösspolitikern och riksrådet Reuterholm ovan påminner om detta. Längre fram i tiden, när reglerna fått ålderns helgd och självklarhet, har tryckfriheten och den anknytande handlingsoffentligheten fått drag av rutin och självklarhet, särskilt under tiden efter det andra världskriget. Offentliga utredningar tenderar att upprepa schablonartade beskrivningar av syftena med

¹ ADB-upptagningars offentlighet. IRI-rapport 1988:1. Institutet för rättsinformatik 1988. Senare även publicerad som en särskild bilagedel av SOU 1988:64, Integritetsskyddet i informationssamhället 5.

handlingsoffentligheten – att garantera rättssäkerhet, effektivitet i förvaltningen och effektivitet i folkstyret. Informationstekniken och internationaliseringen bidrar emellertid till att spetsa till frågorna om handlingsoffentlighetens syften och räckvidd. Denna utveckling gnar snarare än skadar lagstiftningen. Det värsta som kunde drabba handlingsoffentligheten vore nämligen att stå som stel bokstav i en tid när myndigheternas informationsbehandling förändras i sällan skådad omfattning. Risken att detta skall inträffa lär emellertid vara liten; handlingsoffentligheten utsätts för tryck både genom IT-utvecklingen som sådan och genom att denna bidrar till att göra frågorna om åtkomst till en internationell angelägenhet.

Samtalet hos det IT-rättsliga observatoriet klargjorde med all tydlighet att handlingsoffentligheten är allt annat än död bokstav. Ett av inläggen uttryckte t.ex. starka farhågor för kraftiga, pågående inskränkningar av offentlighetsprincipen. Dessa skulle vara följder av datoriseringen, av privatiseringen av tidigare i offentlig regi bedriven verksamhet, av nya krav på sekretess genom europeiseringen, av myndigheternas sekretessintressen och av tjänstemännens allt svagare rättsställning som gör det svårt för dem att hålla fast vid informationsfrihetens ideal. Det framgick också klart att förhållandena mellan de intressen som skall skyddas av personuppgiftslagstiftningen och handlingsoffentlighetens intressen är både komplicerade och kontroversiella. Som ett exempel på detaljfrågor med stor principiell räckvidd kan nämnas frågan om bestämmelsen om sekretesskydd för personuppgifter i 7 kap. 16 § sekretesslagen kommer att få till följd att handlingsoffentligheten reserveras för vissa kategorier av sökande, nämligen de som kan åberopa undantagen i personuppgiftslagen för bl.a. journalistisk verksamhet.

I förhållande till behoven av förnyelse, ligger både en styrka och en svaghet i det faktum att handlingsoffentligheten sedan länge ingår i det svenska rättssystemet och regleras på grundlagsnivå. Styrkan har att göra med att normsystemet är väl etablerat i rättsliv och i människors medvetande. Det är i många avseenden finslipat och uppfattas som en väl fungerande helhet, även om självfallet problem av olika slag inte lyser med sin frånvaro. Sekretesslagens svåröverskådliga reglering brukar t.ex. uppmärksammas. Svagheterna har även att göra med att ingrepp i systemet kräver relativt lång tid, främst när det är fråga om förändringar i tryckfrihetsförordningen. Den hierarkiska ordningen med grundlagsskydd för vissa slag av handlingsinsyn (rätten att ta del på stället, rätten att erhålla ”avskrift”) och skydd enbart enligt ”vanlig lag” för andra typer av informationsåtkomst (t.ex. utlämnanden på datorläsbart medium enligt föreskrifter om myndighetsservice) tenderar att i viss mån leda bort uppmärksamheten från de samband som finns mellan olika insynsformer och – i värsta fall – orsaka tunnelseende, t.ex. på det sättet att endast den insyn som åtnjuter grundlagsskydd anses vara någonting värd. En bred rättspolitisk diskussion är således angelägen, bl.a. för att placera in handlingsoffentligheten i dess större sammanhang av mål och medel.

3 Handlingsoffentligheten och rättspolitik

3.1 Allmänt

Rättspolitik är en term med svårfångad innebörd. Den handlar – formulerat i fickformat – liksom politik i allmänhet om fördelning av värden i samhället och om själva ordningen för fördelningen av värden. De värden som är aktuella är både materiella och immateriella, förmögenhetsvärden och ideella värden. Den rättspolitik som gäller informationssektorn rör sådant som:

- garantier för att viss information skapas,
- möjligheter för olika intressenter att få tillgång till information,
- vem som skall bära kostnaderna för att säkerställa att information är tillgänglig,
- tillåtligheten av olika användningar av information.

Rättspolitik handlar i hög grad om målen för olika rättsliga regleringar. De yttersta målen eller *huvudmålen* är övergripande och allmänna – t.ex. "jämlighet", "rättssäkerhet", "fred" och "allsidig upplysning". Andra mål är *underordnade* och hänför sig till stadier på vägen eller situationer som måste förverkligas för att huvudmålen skall kunna nås. Om man har behov av det kan de underordnade målen i sin tur delas in i *primärmål*, *sekundärmål* etc. alltefter sin betydelse eller efter ordningen i vilken de kan eller bör uppnås.

Rättspolitiska ställningstaganden till offentlighetslagstiftningens mål på olika nivåer behövs inte så mycket för att hantera juridiska tolkningsfrågor och tekniska implementeringsfrågor i detalj utan för att bena upp diskussioner om regleringens utformning i stort. Självklart måste det vara de rättspolitiska övervägandena som styr regleringens utformning, inte tekniska överväganden, och inte heller renodlat juridiska överväganden. Detta är viktigt att framhålla. Datavetenskapen (eller vilken benämning man nu väljer) kan lika litet som rättsvetenskapen ge några slutgiltiga svar på frågorna om IT:s användning i samhället.²

Syftet med att skilja mellan olika mål är att kunna föra en väl strukturerad rättspolitisk diskussion, inte att "teoretisera sönder" någonting som egentligen är enkelt. En diskussion visar nämligen snabbt att den enes "enkelhet" inte innebär detsamma som den andres. Den ene kan t.ex. se det som en demokratisk självklarhet att handlingsinsynen också skall omfatta att handlingar lämnas ut på elektroniskt medium. Den andre kan ha grundläggande invändningar mot detta eller invändningar som tar sikte på att andra intressen än handlingsinsynen måste vägra tyngre. Skillnaderna i synsätt behöver föras tillbaka till uppfattningarna om vad offentlighetslagstiftningen syftar till och vilka medel som lämpar sig för att

² Men visst finns det inom både datavetenskap och rättsvetenskap gott om intressanta tankar om utvecklingen och dess konsekvenser av olika slag. Se t.ex. James Gleick, *Faster. The Acceleration of Just About Everything*. New York: Pantheon Books 1999.

tillvarata dess olika syften. Då är man inne i en rättspolitisk måldiskussion som knappast kan betecknas som enkel.

3.2 *Offentlighetsprincipens syften*

3.2.1 Huvudmål och mål på vägen

– Huvudmålen

Standardbeskrivningen av offentlighetsprincipens syften innebär att den skall garantera rättssäkerheten, effektiviteten i förvaltningen och effektiviteten i folkstyret.³ *Huvudvikten* har sedan insynsrätten först garanterades i 1766 års tryckfrihetsförordning legat på att *säkra kontrollen över förvaltningen* genom insyn i myndigheternas verksamhet och åtgärder. Historiskt sett förefaller detta ha varit det dominerande motivet till att införa 1766 års förordning angående skriv- och tryckfrihet och det tenderar alltjämt att uppfattas som det centrala syftet.⁴

Samtidigt kan man redan i utgångsläget notera en glidning mot *bredare syften*. Det handlar då om att överhuvudtaget säkra tillgång till god och fullständig information om samhällsangelägenheter, vilken kan tjäna som grund för den allmänna debatten och för medborgarnas förkovran i en livskraftig demokrati. Denna syn på offentlighetsprincipen möter vi fullt utvecklad i propositionen 1975/76:160, där det sägs:

"Tillgången till allmänna handlingar medger en objektiv information om förhållandena inom stat och kommuner. Offentlighetsprincipens betydelse för en levande demokrati sträcker sig emellertid längre än till att kasta ljus över tillståndet inom den offentliga förvaltningen. Myndigheternas handlingar innehåller *en rik fond av fakta i de mest skilda angelägenheter*. Tillgången till denna information är i hög grad ägnad att berika den allmänna debatten och bredda underlaget för medborgarnas och organisationernas ställningstaganden i skilda samhällsfrågor" (min kursivering).⁵

Så långt torde det råda enighet om målen. Men det är tveksamt hur långt det vida syftet låter sig tänjas. Skall det omfatta också åtkomst till information som har *ett kommersiellt värde* och där det främsta intresset med att få tillgång till informationen består i att *tillgodogöra sig detta kommersiella värde*? Problemet blir akut genom att prövningen av begärda utlämnanden enligt tryckfrihetsförordningen i princip inte får avse de syften för vilka ett utlämnande begärs. Därigenom får insynen enligt tryckfrihetsförordningen

³ Se t.ex. Petrén, Ragnemalm, Sveriges grundlagar, Stockholm: Publica 1980, sid. 388.

⁴ Bengt Åhlén, Ord mot ordningen, Stockholm: Ordfront 1986, sid. 87 ff. och Alf Bohlin, Allmänna handlingar. Stockholm: Juristförlaget 1988, sid. 61.

⁵ Anf. Proposition, sid. 71.

Insynens gränser – Allt eller intet?

effekter som i varje fall kan beskrivas som *bieffekter* till de direkt eftersträvade effekterna.

De frågor med rättspolitisk orientering som måldiskussionen ger upphov till kan beskrivas så:

- Har bieffekterna så stora skadeverkningar att det är motiverat att generellt begränsa insynen med stöd av tryckfrihetsförordningen? Bör inte begränsningsåtgärderna inriktas på de skadeverkningar som blivit särskilt uppmärksammade och diskuterade, nämligen framför allt (a) kommersiellt motiverade massuttag av upptagningar och (b) önskemål om tillgång till myndigheters datorprogram som motiveras av kommersiella intressen?
- Måste man för att bevara insyn för de egentliga syftena betala ett pris i form av insyn som inte i och för sig är önskvärd? Kan åtgärder för att komma till rätta med bieffekterna få skadeverkningar för de egentliga syftena?
- Finns det en risk att man under falsk täckmantel av omsorg om de egentliga syftena begränsar offentligheten så att insynen i myndigheternas verksamhet minskar?
- Skall man införa en syftesprövning? Finns det i så fall någon risk att denna kringås genom att sökande uppger legitima syften? Vilka risker för godtycke medför en syftesprövning?

Diskussionen om bieffekter och skadeverkningar försvåras av att målet att "främja demokratin" är mindre begränsat och precist än målet att "kontrollera förvaltningen". Det kan ju anses ligga i främjandet av demokratin att ge medborgarna tillgång till faktasamlingar hos myndigheterna för alla möjliga syften. Antag t.ex. att ett bokförlag önskar ge ut en skrift om universitetsstudier. Denna skall bl.a. innehålla redovisningar av fakta ur utbildningsmyndigheternas register, t.ex. antagnings- och utbildningsstatistik. Främjar detta demokratin? Bör det vara diskvalificerande att förlaget planerar att ta ut ett fullt kommersiellt pris? Bör bedömningen utfalla annorlunda om det är en ideell förening som gör framställningen? Det är möjligt att konstruera många situationer av detta slag som alla visar att syftesbestämningen och syftesavgränsningen vållar svårigheter.

– Mål på vägen

Dessa mål kan beskrivas i termer av ett antal "principer":

(a) Likställighetsprincipen

Enligt gällande rätt är varje sammanställning av elektroniskt lagrade uppgifter som en myndighet kan åstadkomma genom rutinbetonade

åtgärder att uppfatta som en hos myndigheten förvarad handling som också kan vara tillgänglig för allmänheten. Likställigheten innebär att vad som är tillgängligt för myndigheten i informationssystemen⁶ också bör vara tillgängligt för allmänheten: det krävs inte att myndigheten själv tidigare faktiskt har tagit fram just den begärda upptagningen eller att den begärda upptagningen är en sådan som myndigheten själv har intresse och anledning att ta fram.

Frågan om likställighetsprincipens räckvidd hänger samman med tolkningen av vad som är rutinbetonade åtgärder eller, med andra ord, hur pass stora ansträngningar och uppoffringar allmänheten kan kräva av myndigheterna. I rättspraxis har denna fråga blivit belyst i många olika situationer, men en viss osäkerhet kvarstår. Lagändringar under senare år har skapat tydlighet på vissa punkter, t.ex. genom att utesluta möjligheten för den enskilde att undanröja hinder för utlämnande genom att själv tillhandahålla datorkapacitet eller datorprogram.⁷

Likställighetsprincipen aktualiserar också frågan om omfattningen av myndigheternas skyldigheter att ta fram upptagningar som inte består av uppgifter som sammanställs. Det är med andra ord fråga om myndigheternas skyldigheter att utföra bearbetningar med sina datorprogram för att åstadkomma något annat än urval och sammanställningar. I sådana fall får den enskildes framställning typiskt formen av ett önskemål om programkörningar med vissa *av den enskilde angivna data* eller under vissa begärda förutsättningar.

Antag t.ex. att myndigheten har ett Excel-ark med tabellceller som innehåller olika beräkningsformler. Syftet med Excel-arket kan tänkas vara t.ex. att beräkna sannolika överskridanden av gränsvärden för utsläpp. En sökande önskar nu *få egna data inlagda på arken* för att få reda på vilka bedömningar beräkningsformlerna kommer att resultera i med dessa data.

Likställigheten blir aktuell därför att man kan hävda dels att det är fråga om en upptagning som genom datorbearbetning är tillgänglig för myndigheten för överföring till läsbar form, dels att detta kan ske med rutinbetonade åtgärder.

Huvudmålen ger här inte någon entydig vägledning. Också ett snävt uppfattat kontrollsyfte kan ju t.ex. tala för att allmänheten bör ha möjligheter att få del av upptagningar som visar hur datorprogram och informationssystem fungerar också när det inte är fråga om egentlig

⁶ Termen "informationssystem" avser, strikt tolkad, alla typer av systematiskt ordnad behandling av uppgifter m.m. Här används den med tonvikt på framför allt system som utnyttjar IT-stöd. Detta gäller numer så gott som all informationshantering i den offentliga förvaltningen varför kommentaren på sätt och vis är överflödig.

⁷ Jfr nu 2 kap. 3 § TF: "Upptagning... anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten *med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar...*".

framsökning av befintliga uppgifter. Liknande likställighetsresonemang kan man för övrigt också föra när det gäller myndigheternas tillgång till informationsresurser via datanät. Likställighetsprincipen kan nämligen uppfattas så att den kräver att en myndighet ger allmänheten tillgång också till de informationsresurser som myndigheten själv förfogar över med hjälp av datakommunikation.

(b) Proportionalitetsprincipen

Denna princip kommer till uttryck i olika sammanhang i de gällande rättsnormerna. Den innebär att möjligheterna till insyn tillåts bero av insynsintressets vikt i det enskilda fallet eller dess vikt för en viss kategori av fall. Handlar det om insyn som är central så skyddas och främjas insynen mer än om det handlar om insyn som är perifer. Som ett tydligt exempel kan tas diaries som i största möjliga utsträckning skall hållas öppna även om detta förutsätter att hemlig information utesluts.

Man kan tänka sig *en uttrycklig och konsekvent tillämpning av proportionalitetsprincipen* som ett sätt att ge uttryck åt huvudmålens olika vikt. Det skulle t.ex. kunna handla om en rangordning i tre steg: först *kontrollsyftet*, därefter *allmän upplysning om samhällsangelägenheter* och slutligen *bisynen* som visserligen inte utesluter insyn men som heller inte behöver främjas.

Man kan också överväga att driva proportionalitetsprincipen betydligt längre än för närvarande. Detta skulle kunna innebära en *skiktning av offentlighetsprincipen* så att den för viss information utsträcks till en grundlagsskyddad rätt att i fråga om vissa informationssystem ("register") *få gå in online* och fritt utföra sökningar medan för annan information rättigheterna inskränker sig till *de traditionella möjligheterna att begära utlämnande* på stället och erhålla en kopia (avskrift).

(c) Lågprisprincipen

Den som begär ett utlämnande behöver idag inte betala för att ta del av en handling på stället. Önskar sökanden ta med sig en kopia av en framtagen handling äger myndigheten ta ut en fastställd avgift.

En helt annan aspekt på lågprisprincipen har att göra med *myndigheternas egna satsningar* på att förverkliga offentlighetsprincipen. Den innebär att myndigheterna inte är ålagda att bära extra kostnader för att offentlighetsinsynen skall fungera väl. I varje fall existerar det knappast några klart formulerade krav av detta slag och i praktiken kan en myndighet i sin utveckling av informationssystem medvetet välja en "lågprislinje" vid tillämpningen av 15 kapitlet 9 § sekretesslagen även om detta får till konsekvens att insynsmöjligheterna blir dåliga.

Lågprisprincipen uppfattad på dessa båda sätt kan givetvis ifrågasättas. Man skulle t.ex. kunna tänka sig en ordning som innebär att varje myndighet är skyldig att sörja för *en viss minimiinsyn* i informationssystemen (reglerad i

t.ex. en särskild tillämpningsförfattning under TF), även om sådan insyn skulle innebära extra kostnader för myndigheterna vid systemutveckling och systemanpassning. Allt utnyttjande av denna minimiinsyn skulle kunna vara avgiftsfritt, även om det innebure att sökanden fick utskrifter överlämnade till sig. Å andra sidan skulle lågprislinjen kunna överges i sammanhang som nära *gränisar till service och kommersiella informationstjänster*. Om t.ex. ett begärt utlämnande avser information som vanligen tillhandahålls och bör tillhandahållas inom ramen för uppdragsverksamhet så skulle den som efterfrågar informationen få finna sig i att erlægga de avgifter som gäller i uppdragsverksamheten. Man kan också tänka sig en ordning som innebär att det vid s.k. *massuttag*, vilka inte har något samband med myndighetens egen verksamhet och behovet av kontroll och insyn i denna, utgår särskilda avgifter avsedda att täcka kostnaderna inte bara för själva bearbetningen utan också för programanpassning, personalinsatser i övrigt, avbräck i den ordinarie verksamheten och liknande.

(d) Ansvarsprincipen

Ansvarsprincipen kan tolkas som en grundsats att varje myndighet är **A**rättsligen skyldig att se till att offentlighetsreglerna iakttas vid uppbyggnaden, utvecklingen och driften av informationssystemen. Vad det handlar om är önskvärdheten och möjligheterna att både precisera och förstärka åliggandena enligt gällande rätt. Ansvarsprincipen förefaller viktig att driva eftersom undersökningar på fältet ger vid handen att det råder både okunnighet och osäkerhet om vilka krav offentlighetslagstiftningen ställer. Jämför med t.ex. den arbetsrättsliga lagstiftningen, där myndigheterna är välinformerade även om detaljer, har anställda personaladministratörer, är medvetna om sitt ansvar i olika hänseenden och också närgånget bevakas av dem som har intresse av att de legala kraven iakttas. I samtalet hos det IT-rättsliga observatoriet framhölls i flera av inläggen att utbildningsuppgiften, nu liksom tidigare, är ett viktigt led i strävan att göra offentlighetslagstiftningen effektiv i praktiken.

Ansvarsprincipen är viktig också av det skälet att informationstekniken för med sig att rättsliga krav på informationshanteringen måste beaktas redan när informationssystemen byggs upp eller undergår större förändringar. Förenklat är det fråga om en förskjutning från efterhandsbedömningar till *förhandsbedömningar*. Myndigheterna måste veta vilka krav som ställs på utformningen av informationssystemen och känna ett reellt ansvar för att dessa krav iakttas. Det måste finnas personer hos varje myndighet som har till uppgift att se till att kraven iakttas. Här kommer diskussionen om offentlighetsansvar och god offentlighetsstruktur in.

(e) Förhandsprövningsprincipen

Ioch med att tyngdpunkten förskjuts mot förhandsbedömningar uppkommer frågan om *rättsliga förhandsprövningar*. Antag att en myndighet finner att en del av dess informationsbehandling är sekretesskänslig och därför önskar avskärma denna från insyn genom att helt

undanta vissa (logiska) delar från insyn. Ett exempel kan vara att möjligheterna spärras att, utan särskild behörighet, få fram uppgifter om vissa broars bärkraft ur ett geografiskt informationssystem. Vi kan anta att det handlar om en överslagsbedömning, där myndigheten konstaterar att endast vissa informationsuttag bör kunna medges medan andra överhuvudtaget inte bör få ske eftersom man inte kan förutse hur upptagningar kan komma att utnyttjas och heller inte kan utesluta att enskilda handläggare kan begå misstag vid skadebedömningar.

Sekretessbedömningar av detta slag innebär en schablonmässig "hemligstämpling" som kan få långtgående konsekvenser för informationssystemens uppbyggnad och upptagningars tillgänglighet. Frågan är hur väl de passar in i gällande rätt. Man skulle kunna uppfatta dem som en hybrid mellan absolut registersekretess av det slag som gäller för t.ex. allmänt kriminalregister enligt 7 kapitlet 17 § sekretesslagen och sådan sekretessprövning med stöd av skaderekvisit som gäller t.ex. patientregister enligt 7 kapitlet 1 § sekretesslagen och som med presumtion för sekretess ändå förutsätter bedömning av varje enskilt begärt utlämnande. Kanske behövs det en nykonstruktion i sekretesslagen som ger *vidgade möjligheter* till definitiv sekretessbeläggning på grund av generella risker för skadeverkningar i samband med framför allt massutlämnanden, massåtkomst och massutväxling av data.

Förhandsprövningsprincipen skulle också kunna innebära möjligheter för allmänheten att få *rättsligt prövat hur en myndighet valt att ordna sin informationsbehandling*. Jämför med personuppgiftslagens område, där allmänheten kan vända sig till Datainspektionen med klagomål och inspektionen i sin tur genom föreskrifter och förbud kan ingripa mot missförhållanden i informationssystemen (se 43-47 §§ personuppgiftslagen).

(f) Praktikabilitetsprincipen

Offentlighetsreglerna måste vara enkla att tillämpa i praktiken, lätta att utbilda om och lätta att realisera i datorprogram, databasuppbyggnad, behörighetskontroller, öppna datanät o.s.v. De måste också i så stor utsträckning som möjligt vara oberoende av den tekniska utvecklingen, d.v.s. lämna utrymme för utveckling och inte kräva översyn och nya begrepp vid varje nytt tekniskt gathörn.

En konsekvens kan bli att begreppsapparaten på hög nivå måste utformas mindre sofistikerat än som i och för sig vore möjligt och från teoretisk synpunkt kanske önskvärt. Det kan således vara nödvändigt att behålla en relativt *grov begreppsapparat* i tryckfrihetsförordningen och lita till att preciseringar kan ske i författningar på lägre nivå och i rättspraxis. Här aktualiseras bland annat tanken om en särskild tillämpningsförfattning, en lag om tillämpningen av 2 kapitlet tryckfrihetsförordningen på myndigheternas informationssystem.

3.2.2 Målkonflikter

Offentlighetslagstiftningen rymmer flera oundvikliga målkonflikter. För det första behöver samhället både offentlighet och sekretess. Behovet av information om kemiska produkter för debatter om miljöskyddet står t.ex. mot företagets behov av skydd för produktinformation. Möjligheten att få veta vilka som är anställda hos en viss statlig myndighet och vilken kompetens dessa personer har kan komma i konflikt både med den enskildes önskemål om skydd mot insyn i sina förhållanden och med myndighetens behov att värja sig mot "huvudjägare" från andra organisationer.

Att en enskild önskar viss insyn i en myndighets verksamhet är inte detsamma som att myndigheten är intresserad av att ge sådan insyn. Snarare uppstår det ofta konflikter mellan önskemål om insyn och önskemål om insynsbegränsning. Det ligger i offentlighetsprincipens natur att ge upphov till sådana konflikter. De gäller inte bara den enskilde informationssökaren kontra den "drabbade" myndigheten utan generellt, på samhällsnivå. En vidsträckt öppenhet har sina fördelar men också sitt pris. Detta gäller både rent bokstavligt och figurligt. Om handlingsoffentligheten utsträcks till att även gälla utlämnanden på elektroniskt medium kommer intäkterna från flera myndigheters informationsförsäljning att minska. För vissa avgiftsfinansierade myndigheter kan detta vara ytterligt allvarligt. Om öppenheten är markant större i det svenska rättssystemet än i omgivande rättssystem kan det leda till konflikter och kritik som är besvärande i umgänget med andra länder.⁸

Från flera synpunkter är det en fördel om den grundlagsfästa insynsrätten är förutsebar till sina verkningar. Sekretessbedömningarna underlättas, datainhämtande från olika håll till myndigheternas databaser kan ske under kända förutsättningar, gränsen mellan offentlighetsuttag och avgiftsbelagd verksamhet är klar. Men från andra synpunkter är det en fördel med en maximal insyn, en insyn som ger allmänheten rätt att själv söka i myndigheternas datasamlingar, en insyn som kan vara överraskande, inträngande och avslöjande. "Fixering" och "tillgänglighet" står mot varandra.

Uppräkningen av sådana konflikter kunde göras längre. Det centrala påpekanget får här bli att offentlighetslagstiftningen hittills har utformats snarare genom balansering av motstående intressen än genom val som utesluter endera av dem. Sekretesslagen ger exempel efter exempel. Mycket talar för att denna strategi bör tillämpas inte bara vid sekretessbedömningar utan också i andra sammanhang, t.ex. när det gäller fixering kontra tillgänglighet och lågpristillgång kontra marknadspristillgång.

3.3 Revidering av offentlighetsprincipens räckvidd?

⁸ Det s.k. scientologibibelfallet ger en aktuell illustration. Se prop. 1999/2000:35, Upphovsrätten och offentlighetsprincipen och vidare nedan sid. 24.

– Ärendeinsyn, verksamhetsinsyn och kunskapsinsyn

Man kan urskilja tre olika slag av handlingsoffentlighet: ärendeinsyn, verksamhetsinsyn och kunskapsinsyn. Den första kategorin ger endast möjligheter till insyn i handlingar hänförliga till ett bestämt ärende. Sökanden måste kunna identifiera ärendet i fråga och de begärda handlingarna måste ha ett klart samband med detta. Principen kan tolkas olika snävt: vad som är ett ärende kan t.ex. uppfattas på olika vis och sambandet mellan handling och ärende kan vara av mer eller mindre formell art. Den andra kategorin ger en mer omfattande insyn och förutsätter inte att begärda handlingar har anknytning till något visst av sökanden identifierat ärende. Den begränsas av sitt syfte att ge möjligheter till inblick i myndigheternas verksamhet. Begränsningen kan t.ex. i praktiken utformas som en ändamålsprövning inriktad på att utlämnandet måste vara nödvändigt för att ge möjlighet att bedöma rättssligheten och lämpligheten av myndighetens åtgärder. Den tredje kategorin innebär i sin mest extrema form att myndigheternas hela informationsinnehav skall stå till allmänhetens fria förfogande och lämnas ut i begärda urval och former. Informationsinnehavet betraktas som en gemensam tillgång som alla i samhället har varit med om att bygga upp och därför också bör få tillgodogöra sig.

– Kunskapsinsynens dilemma

Den nuvarande svenska offentlighetsprincipen skulle man kunna beskriva som en verksamhetsinsyn på gränsen mot kunskapsinsyn. Någon kanske skulle säga; en kunskapsinsyn på gränsen mot verksamhetsinsyn. I just denna gränsbelägenhet ligger problem. Dessa har karakteriserats som icke önskvärda bieffekter av insynen. Under 1980-talet gällde det närmast möjligheterna till kommersiella användningar av information som erhållits med stöd av tryckfrihetsförordningen. Under senare tid har därtill frågan uppkommit om myndigheterna skall vara skyldiga att ge allmänheten tillgång till all information som de själva har åtkomst till via Internet. Hur långt skall rättigheterna tänjas att få insyn som ger kunskaper av värde för studier, forskning och debatt om samhällsförhållanden? Hör det samman med handlingsoffentligheten att ge fördelaktiga villkor för utveckling och lansering av kommersiella kunskapsprodukter?⁹ Är det rimligt att betrakta informationen på Internet som en omfattande samling av förvarade och inkomna upptagningar, vilka skall tillhandahållas allmänheten på begäran?

– En insnävad offentlighetsprincip?

Att omvandla den svenska offentlighetsprincipen till en ärendeinsyn enligt förebilder i utländsk lagstiftning skulle naturligtvis lösa en rad problem som berörts i de föregående avsnitten. Men är detta överhuvudtaget tänkbart? Skulle det inte innebära en panikartad reträtt till positioner som

⁹ I diskussionerna hos EU, bl.a. i Grönboken om åtkomst till och exploatering av den offentliga sektorns information i informationssamhället, har just denna aspekt hamnat i förgrunden.

tidigare aldrig övervägts trots de konflikter och tolkningssvårigheter som offentlighetsprincipen onekligen innebär och alltid inneburit också i fråga om konventionella handlingar?

Vad man med rättspolitisk realism snarare kan överväga är förflyttningar i gränzonen mellan verksamhetsinsyn och kunskapsinsyn. Det skulle kunna handla om att göra offentlighetsprincipen effektivare för sitt "egentliga syfte", kort sammanfattat "kontrollsyftet", och att fixeringstanken (jfr ovan) fick ett större genomslag än för närvarande. Fixeringstanken innebär, sammanfattningsvis, att det är myndigheternas sätt att ordna sitt informationsinnehav som bestämmer insynens objekt och räckvidd. Enkelt uttryckt: det går bra att begära att få tillgång till alla e-brev till befattningshavaren NN men däremot inte att få ett sammanställning gjord av vilka personer som erhållit e-brev eller kopior av e-brev från NN i vilka det i texten nämns något om företaget X.

– En bibehållen offentlighetsprincip?

Skäl som talar för att låta offentlighetsprincipen behålla sin nuvarande räckvidd är dels att denna i praktiken hittills inte visat sig förknippad med några oöverkomliga svårigheter och risker, dels att de svårigheter och risker som faktiskt finns bör vara möjliga att hantera på andra vägar än genom en insnävning av själva grundrätten att få ta del av allmänna handlingar. Personuppgiftslagen och speciella registerlagar, föreskrifter i samband med utlämnande av sekretessbelagda handlingar, utbildning, sårbarhetsanalyser och tekniska skyddsåtgärder m.m. kommer då in i blickfältet.

En utvidgad offentlighetsprincip?

En utvidgning innebär en förflyttning mot en vidgad kunskapsinsyn. Den innebär än mer aktiva ansträngningar än hittills att dra nytta av de möjligheter informationstekniken ger att effektivisera utomståendes användning av myndigheternas informationstillgångar. Konkret och praktiskt kan detta innebära t.ex. att offentlighetsgrundsatsen utvidgas till en rätt att själv söka i myndigheternas informationssystem, att ha åtkomst till myndigheternas informationssystem via datanät, att få upptagningar utlämnade i elektronisk form o.l. Det skulle också kunna innebära att vissa verksamheter som hittills förknippats med informationsservice fördes över till offentlighetslagstiftningens område och kom att utgöra uttryckliga, grundlagsfästa förpliktelser för myndigheterna. Ett exempel är obligatoriska, datoriserade bevakningsrutiner som ger allmänheten möjligheter att t.ex. löpande följa förekomsten av särskilt viktiga ärenden och beslut.

4 Tillspetsning

Som framgått ovan kan diskussionen om handlingsoffentlighetens utformning föras på flera plan: det kan gälla lagstiftningens syften, vilken räckvidd speciella syften bör ha (t.ex. likställighetsprincipen), och olika

tänkbara sätt att förverkliga speciella syften (t.ex. möjligheten att få egna data bearbetade med en myndighets datorprogram, jfr ovan exemplet med Excel-arket).

Så långt har diskussionen varit inriktad på att formulera teman för diskussion. Uppgiften som nu står på tur innebär att försöka spetsa till diskussionen, att polarisera och att ställa ytterligheter mot varandra. Därmed är alls inte sagt att man i ytterligheterna finner de bästa lösningarna. Tanken är att det har sitt värde att försöka formulera dem i syfte att pressa fram tydliggöranden av argument och positioner.

5 Minimalism och maximalism

I diskussionerna om handlingsoffentlighetens framtida utformning har termerna ”minimalism” och ”maximalism” använts. De passar bra för att karaktärisera ytterlighetspositioner. *Minimalismen* går ut på att lokalisera handlingsoffentlighetens störningar och oönskade biverkningar. Framför allt innebär minimalismen att uppmärksamheten vänds mot handlingsoffentlighetens *egentliga syften*, de grundläggande skälen till att medge insyn. De egentliga syftena rör främst *kontroll* och *rättssäkerhet*. *Maximalismen* däremot innebär att handlingsoffentligheten bör töjas och sträckas så långt det är praktiskt möjligt, att den bör få leda till insyn av olika slag alldeles oberoende av om sökandens syften är de ena eller de andra. Öppenhet, förstått som total öppenhet, är lösenordet.

Klart är att en generell syftesbegränsning hos offentlighetsprincipen skulle innebära en vändpunkt för den svenska rättsutvecklingen. Den skulle kräva en grundlagsändring. En sådan skulle kunna komma till stånd t.ex. genom en modifierad inledning till 2 kapitlet tryckfrihetsförordningen, där de båda första stadgandena kan tänkas få följande lydelse:

1 § För att främja rättssäkerhet och allmän upplysning om den offentliga sektorns verksamhet skall varje svensk medborgare ha rätt att ta del av allmänna handlingar.

2 § Rätten att ta del av allmänna handlingar kan göras gällande endast till fullföljande av de syften som anges i 1 §. Den får i övrigt begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till...

Texten indikerar *ett grundläggande problem* med en minimalistisk formulering. Det har att göra med att en prövning förutsätts ske av ”samhällsnyttan” med ett begärt uttag. Frågan är: går det att precisera detta ”egentliga syfte” så att utrymmet för diskretionär prövning krymper till ett minimum och godtycklighet utesluts? Den uppgiften, som förtydligas strax här nedan, är allt annat än lätt och vid samtalet hos det IT-rättsliga observatoriet var många starkt skeptiska till en syftesprövning. Den skulle öppna möjligheter till diskretionär prövning som kunde ge myndigheterna alltför stort utrymme att värja sitt eget intresse av att hålla information undan

offentligheten. Försöket att stärka kontrollsyftet skulle på detta sätt motverka sig självt.

Om det ändå anses önskvärt att på detta sätt snäva in handlingsinsynen ligger det nära till hands att utforma konstruktionen på ett sätt som liknar den som gäller för sekretessprövning. Konstruktionen av sekretessen innebär att begränsningar är medgivna av hänsyn till vissa *specificerade sekretessintressen* vilka *preciseras* i en uppräkningslista i 2 kapitlet 2 § tryckfrihetsförordningen och enligt TF skall "angivas noga i bestämmelse i en särskild lag eller... i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar". Med denna strategi skulle uppgiften bestå i att *precisera* vilka syften som skall omfattas av huvudmålet "rättssäkerhet och allmän upplysning om den offentliga sektorns verksamhet". Man kan tänka sig en uppräkningslista liknande den av sekretessintressen:

- Kontroll av en myndighets verksamhet
- Bedömning av rättssäkerheten hos en myndighets beslut
- Överblick över en myndighets verksamhet
- Inblick i anhängiggjorda och avslutade ärenden
- etc.

Följer man sekretessmönstret nära, skulle dessa syften preciseras ytterligare i en särskild författning som detaljerat anger vilka slag av information och informationshanteringar som varje syfte omfattar. En enskild skulle endast kunna begära utlämnande med stöd av handlingsoffentligheten om hon dels identifierar vilka handlingar/upptagningar hon önskar få del av, dels anger vilken föreskrift om medgivet syfte som åberopas. Det skulle t.ex. kunna gälla tillgång till en myndighets diarium (uppfattat som *en* 'registerhandling'), en budget, ett styrelseprotokoll, en akt i ett av sökanden identifierat ärende. Däremot skulle det inte vara möjligt att begära att få tillgång till handlingar utan att på detta sätt ha preciserat syftet. Det skulle t.ex. inte gå att få ut ett enstaka brev utan att ange ett specifikt syfte sådant det bestämts i den särskilda författningen.

En reglering av detta slag skulle komma att ligga nära en ren ärendeinsyn. Den skulle närmast innebära *en presumption mot* utlämnande. Verksamhetsinsynen skulle snävas in till bestämda typer av handlingar och hanteringar av dessa.

En minimalistisk insyn enligt en annan modell skyttades i samtalet hos det IT-rättsliga observatoriet. Den skulle gå ut på att i långt mer betydande omfattning än idag reglera vilken information myndigheterna får ha tillgång till och vilka sökbegrepp o.l. de får använda. De begränsningar av möjligheterna (befogenheten) att söka fram och sammanställa uppgifter som då gäller för myndigheterna skulle också (enligt likställighetsprincipen) komma att gälla för allmänheten. Strategin har nära koppling till fixeringsprincipen. Genom att strama upp informationshanteringen hos myndigheterna – så går tanken – snävas insynen in och blir mer förutsebar till sin omfattning och sina verkningar. Men detta förutsätter att restriktionerna är väl

preciserade. Om de formuleras i vaga termer, t.ex. endast genom ändamålsanknytning eller i breda kategorier av tillåten behandling av data, blir situationen snarast den motsatta. Då kan nämligen insynens räckvidd komma att i hög grad bero av myndighetens tolkningar från fall till fall. Dessutom bestäms den på en låg författningsnivå på ett sätt som bryter mot regleringens mönster i övrigt.

I detta sammanhang finns det anledning att uppmärksamma bestämmelsen i 2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen som reglerar när upptagningar skall anses förvarade hos en myndighet och som lyder:

Upptagning som (kan uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel) anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar 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.

Stadgandet har inte har ändrats i och med personuppgiftslagens tillkomst. Det riktar således alltjämt in sig på ”*personregister*” i gamla datalagens mening medan den nya personuppgiftslagen inte längre bygger på detta begrepp (bortsett från manuella register). Regleringen i 2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen förutsätter således att begränsningarna av en myndighets behandling av personuppgifter *tar sikte på register* eller, annorlunda uttryckt, att regleringen sker i s.k. *registerlagar*. Att inskränkningar av olika myndigheters befogenheter att behandla information uteslutande skulle vara en fråga om *registerhantering* är emellertid inte självklart. Inte heller är det självklart att inskränkningar enbart skulle vara aktuella i fråga om *personuppgifter*. Men som regleringen i gällande rätt är utformad är det enbart i fråga om behandling uppgifter i personregister som inskränkande föreskrifter kan få direkt genomslag, däremot inte om det är fråga om t.ex. företagsuppgifter (oavsett om de finns i register).

En minimalistisk strategi som bygger på tanken att reglera vad som är medgiven informationsbehandling hos myndigheterna och låta sådan reglering få genomslag i insynsmöjligheterna måste ta ställning till frågorna som just berörts. Sammanfattningsvis handlar det om att hantera åtminstone tre olika fall:

Behandling av personuppgifter i register	Behandling av personuppgifter utan samband med register	Behandling av andra uppgifter än personuppgifter, t.ex. företagsuppgifter
--	---	---

Man kan också notera att, enligt gällande rätt, diskussionen ovan har bäring endast på tillgång till handlingar / upptagningar i traditionell, visuellt läsbar form, däremot inte på utlämnande på elektroniskt medium eftersom sådan informationsåtkomst inte för närvarande omfattas av den grundlagsskyddade insynsrätten. Den situationen kan emellertid komma att förändras.

För att balansera inskränkningar av insynen i förhållande till gällande rätt, kan man tänka sig att utveckla och precisera den insyn som går under beteckningen "service" och som är endast fragmentariskt och osystematiskt reglerad i gällande rätt. En tänkbar modell är att bryta ut bestämmelserna ur den nuvarande sekretesslagen – där deras placering knappast är logisk. I stället kan de tas in i en ny *lag om myndigheternas informationstjänster*. Mer om detta nedan.

Skissen till en minimalistisk version av handlingsoffentligheten visar en klar fördel med den gällande ordningen, nämligen att myndigheterna som huvudregel varken får eller behöver gå in på överväganden om syftet med ett begärt utlämnande: offentlighetsprincipen får så att säga fullt genomslag så snart det handlar om allmänna och icke sekretessbelagda handlingar. Utrymmet för en diskretionär prövning av "samhällsnyttan" med ett begärt uttag är således obetydligt, men kan tänkas ytterligare krympt genom en *maximalistisk utformning* av handlingsoffentligheten. Kort sammanfattat skulle en sådan utformning kunna ske i sex expansionsriktningar:

- Allmänhetens möjligheter att *söka* i myndigheternas informationslager.
- Utlämnande av upptagningar på *elektroniskt medium*.
- Myndigheternas skyldigheter att *aktivt* sörja för informationssammanställning och informationsspridning.
- En radikalt genomförd *likställighetsprincip*.
- Insyn också i *privatsektorns informationshantering* när denna har anknytning till offentlig verksamhet, t.ex. genom att finansieras med offentliga medel.
- Insyn i *datorprogram*.

Sökmöjligheterna har genom utvecklingen av IT kommit att bli en allt viktigare förutsättning för insyn. I gällande rätt är dessa möjligheter inte grundlagsfästa utan reglerade på lägre nivå (närmast i sekretesslagen). Regleringen innebär goda möjligheter för myndigheterna att undvika sökningar som de upplever som besvärande eller av andra skäl oönskade. Med en maximalistisk handlingsoffentlighet bör även allmänhetens rätt att söka efter upptagningar *regleras i tryckfrihetsförordningen* och myndigheterna bör vara ålagda att sörja för att sökmöjligheter finns både i fråga om teknisk utrustning och mjukvaror. Kostnaderna bör givetvis bäras av varje enskild myndighet.

Utlämnande på elektroniskt medium har nära samband med sökmöjligheterna men också med andra möjligheter att använda utlämnat

material. Datalagskommittén fann att också sådant utlämnande bör omfattas av grundlagsskyddet. Förslaget löd:

Den som begär det har /även/ rätt att mot en fastställd avgift i utskrift, kopia eller elektronisk form få ut en handling eller uppgifter ur en databas, allt till den del uppgiften får lämnas ut.

Det är givetvis helt i konsekvens med en maximalistisk strategi att reglera elektroniska utlämnanden i tryckfrihetsförordningen. Samtalet kom att ta upp flera frågor i anslutning till detta.

En sådan fråga gäller utvidgningens förhållande till punkt 72 i ingressen till EG-direktivet om persondataskydd. Någon hävdade att detta undantag till förmån för handlingsoffentlighet endast kan åberopas till stöd för den idag gällande svenska regleringen men däremot inte för en utvidgad handlingsoffentlighet. En sådan tolkning av direktivet fick inte stå oemotsagd i diskussionen men kan kanske inte helt uteslutas. Möjligen är liknande resonemang aktuella i slutdiskussionerna kring EG:s kommande direktiv om upphovsrätten i informationssamhället, alltså en reglering som bygger på att undantag till förmån för offentlighetslagstiftningen avser det rådande rättsläget men däremot inte utvidgade rättigheter.

Klart är att elektroniska utlämnanden för med sig nya situationer och sannolikt skärpta motsättningar mellan informationsfrihetsintressen och motstående intressen av informationsskydd. Detta hänger – som vanligt – samman med den IT-stödda automationens och kommunikationens möjligheter att hantera elektroniskt material, möjligheter som regelmässigt går långt utanför dem som är praktiskt och ekonomiskt tänkbara i samband med manuell informationsbehandling. Avvägningen av öppenhetsintressen mot skyddsintressen kommer i gällande rätt att koppla framför allt till 7 kap. 16 § sekretesslagen som föreskriver sekretess för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen. Utan att gå in på de komplikationer som rör förhållandet mellan personuppgiftslagen och 2 kap. tryckfrihetsförordningen, kan man konstatera att regleringen i personuppgiftslagen och tolkningen av denna skulle få stor betydelse för värdet av rätten att begära utlämnande av upptagningar på elektroniskt medium. Också annan lagstiftning som riktar in sig på användningen av material som lämnats ut med stöd av tryckfrihetsförordningen kommer in i bilden, framför allt upphovsrättslagstiftningen. En maximalistisk strategi måste vara uppmärksam på detta eftersom det är själva *användningen* som står för det intressanta ledet, inte utlämnandet i elektronisk form i sig.

En optimistisk tolkning enligt den maximalistiska strategin innebär att personuppgiftslagen egentligen inte kan innebära några hot mot offentlighetsintresset eftersom detta är starkt knutet till spridning av information. Därför skulle undantagen i personuppgiftslagen till förmån för journalistisk verksamhet och för konstnärligt och litterärt skapande få fullt genomslag. Ett sådant synsätt tydliggör å andra sidan den problematiska

relationen mellan tryckfrihetsförordningen och personuppgiftslagen. Hur skall myndigheterna förhålla sig till sekretessregeln i 7 kap. 16 § sekretesslagen när den som begär upptagningar utlämnade upplyser att han eller hon avser att utnyttja upptagningarna för syften som faller under de privilegierade undantagen enligt personuppgiftslagen (t.ex. skriva en bok)? Och hur skall ändamålsanknytningen enligt personuppgiftslagen bedömas i förhållande till handlingsoffentlighetens grundprincip att syftet med ett begärt utlämnande inte skall spela någon roll?

Det förtjänar också uppmärksamhet att skyddsintresset enligt personuppgiftslagen *inte är ett exklusivt sekretessintresse* (rätten att få behålla uppgifter för sig själv) utan är mer komplext. Dit hör element som den enskildes önskan att ha rådighet över de olika sammanhang där uppgifter om honom eller henne används, den enskildes krav på att uppgifterna har tillräckligt hög kvalitet för avsedda användningar, den enskildes önskan att genom sitt samtycke själv få ta ställning till varje planerad användning av personuppgifter m.m. Prövningen enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen kommer därför att gå utanför de ramar som vanligen gäller för sekretessbedömningar enligt sekretesslagen (känsliga uppgifter).¹⁰

I samtalet kom också en fråga upp som har nära samband med utlämnande på elektroniskt medium, nämligen frågan om vilka risker som är förenade med vad som brukar kallas *massutlämnanden*. Någon fann det obestyrkt att sådana utlämnanden skulle innebära särskilda problem. Att se risker med massutlämnanden vore att ”låta en rädsla för tomtar och troll motivera lagstiftning mot dem”. Att inte införa elektroniskt utlämnande som en del av handlingsoffentligheten enligt tryckfrihetsförordningen skulle innebära ”ett dråpslag” mot offentlighetsintressena. Synpunkterna markerar tydligt dels den grundläggande konflikt som råder mellan integritetsskyddsintresset och insynsintresset, dels den betydelse från offentlighetssynpunkt som bör tillmätas utlämnande på elektroniskt medium. Den förra konflikten innehåller komplikationen att integritetsskyddsintresset uppfattas och värderas olika. Man kan se det som ett starkt, reellt och entydigt intresse med tyngden hos en mänsklig rättighet. I Europaparlamentet verkar detta vara den dominerande synen. Och man kan se det som ett vagt, abstrakt intresse med inneboende sprickor (över femtio tusen personer vände sig i oktober 1998 till Konstitutionsutskottet i en kampanj mot personuppgiftslagen under devisen ”Rör inte mitt Internet”), kanske utbrett bland många människor men svagt till sin styrka (’en mil brett och en centimeter djupt’, som det formulerats av en expert).

Handlingsoffentligheten innebär idag ett i huvudsak *passivt* åliggande. Det är upp till allmänheten att ta initiativ och vända sig till en myndighet med en begäran att få ta del av någon viss allmän handling. Att sedan myndigheten är

¹⁰ Jur.dr. Lee Bygrave har nyligen (maj 2000) i sin doktorsavhandling vid Oslo universitet utvecklat resonemang om integritetsskyddets komplexa och mångfacetterade natur som mynnar ut i att ”dataskyddslagstiftningen” har en betydande bredd och att skyddet för känsliga data snarast bör ses som en obetydlig, till och med försumbar del av skyddet. Boken är under publicering.

skyldig att anstränga sig för att efterkomma begäran är en annan sak. En *aktiv* informationsplikt skulle däremot innebära mer eller mindre långtgående, *grundlagsfästa åligganden* för myndigheterna att *aktivt* uppmärksamma berörda intressenter på att det finns information att hämta eller att på andra sätt vara aktiva genom informationsspridning, t.ex. genom att konstruera sina informationssystem så att de stödjer aktiv informationsförmedling genom s.k. push-teknik eller genom diskussionsföra där allmänheten kan informera varandra och kommentera information från myndigheten.

Likställighetsprincipen skulle kunna få ett ännu starkare genomslag i lagstiftningen än idag. Det skulle bl.a. göras helt klart att en enskild har rätt att hos en myndighet begära att få del av upptagningar som myndigheten hämtar från allmänna datanät (läs Internet). Allt, säger allt, som en myndighet själv förfogar över i fråga om informationsresurser – databaser, datanät och datorprogram – skulle också stå till medborgarnas förfogande. Begränsningarna kan – utöver sekretessreglerna – utformas dels genom en utveckling av de förbehåll som undantar det inte färdigställda (inkomna, upprättade), dels genom en precisering av innebörden av ”myndighetens informationsresurser”. Det kan t.ex. handla om att koppla insynsrätten till endast sådana datasamlingar på Internet som en myndighet faktiskt använder eller som den har anledning att använda i sin egen verksamhet.

Vidgad insyn i privatsektorns informationsbehandling kom redan i och med 1973 års datalag som ålade de registeransvariga att informera de registrerade om förekommande användningar av personuppgifter om dem. Motsvarande, utbyggda, åligganden finns i EG:s dataskyddsdirektiv och den nya personuppgiftslagen. Sätillvida kan man säga att en offentlighetsprincip har kommit att bli införd för privatsektorn såvitt gäller personuppgifter, vilket innebär en insynsrätt som täcker en betydande sektor inom informationsbehandlingen. Men med en maximalistisk syn på handlingsoffentligheten är detta inte tillräckligt. Tvärtom, och som framkom i observatoriesamtalet, kan det finnas anledning att befara att både privatiseringen av verksamheter som tidigare bedrivits i offentlig regi och IT-utvecklingen som sådan har naggat handlingsoffentligheten i kanten på ett betänkligt sätt. Samtidigt tenderar IT att sudda ut gränserna mellan den privata och den offentliga sektorn genom att informationsbehandlingen inom de båda sektorerna bygger på ömsesidiga beroenden, förutsätter gemensam standardisering m.m. Från dessa synpunkter kan man, med en maximalistisk inställning, se skäl att utsträcka handlingsoffentligheten till att också omfatta fler grenar av informationsbehandling inom den privata sektorn än den gör för närvarande (konceptet är ju inte okänt i gällande rätt).

Handlingsoffentlighetens tillämpning på *datorprogram* kan ses ur tre synvinklar. Den första rör myndigheternas skyldighet att dokumentera sina datorprogram så att allmänheten kan få en åtminstone översiktlig uppfattning om deras inriktning och verkningssätt. Den andra rör möjligheterna att få ut datorprogram i elektronisk form, vilket kan ses som en särskild fråga när det gäller sådana utlämnanden (jfr ovan). Den tredje gäller möjligheterna att få

körningar utförda med data som sökanden tillhandahåller i syfte att få insikter i funktionssättet genom praktiskt studium.

Skyldighet för myndigheterna att dokumentera datorprogram kan föreligga, men anknyter då knappast direkt till handlingsoffentligheten, även om reglerna i 15 kapitlet 11 § sekretesslagen stipulerar vissa, vagt bestämda åligganden att tillhandahålla ”beskrivning av de register, förteckningar eller andra anteckningar hos myndigheten som förs med hjälp av automatisk databehandling (ADB-register)”. Exempel på andra regler som föreskriver dokumentationsskyldighet finns i fråga om räkenskaper och i fråga om personuppgifter (enligt 29 § personuppgiftslagen som handlar om automatiserade beslut). En maximalistisk grundsats bör vara att myndigheterna är skyldiga att dokumentera samtliga datorprogram eller åtminstone samtliga datorprogram med anknytning till ärendehandläggning och göra detta i en sådan form att allmänheten kan få både överblick och möjligheter att – om den intresserade så önskar – sätta sig in i betydelsefulla detaljer (t.ex. beloppsgränser, viktal, frister).

Möjligheten att få ut datorprogram i elektronisk form kan i och för sig ses som lika angelägen som andra fall av sådant utlämnande (jfr ovan). Den väcker emellertid frågor dels om faktisk nytta från insiktsynpunkt, dels om förhållandet till rättsskyddet för datorprogram enligt framför allt upphovsrätten. Även om inte upphovsrätten hindrar ett utlämnande (jfr 26b § upphovsrättslagen – allmänna handlingar skall oavsett upphovsrätten tillhandahållas enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen) så får den betydelse för möjligheterna att använda det datorprogram som lämnats ut. Undantaget till förmån för enskilt bruk enligt 12 § upphovsrättslagen gäller inte vare sig datorprogram i maskinläsbar (elektronisk) form eller datorprogram i direkt visuellt läsbar form. Inte heller lär undantagen enligt 26g § upphovsrättslagen till förmån för bl.a. provning av programmets funktion kunna åberopas eftersom ett utlämnande från en myndighet knappast kan anses innebära att mottagaren ”förvärvat rätt att använda ett datorprogram” (26g § första stycket) eller ”har rätt att använda ett datorprogram” (26g § andra och fjärde styckena). Här kolliderar således handlingsoffentligheten med det immaterialrättsliga ensamrättsskyddet. Det blir också tydligt, vilket berördes i observatoriesamtalet, att skyddet av handlingssynen inte sträcker sig till *användningen* av det material som lämnats ut. Det är bl.a. bristen på skydd av detta utsträckta slag som gör att man kan ifrågasätta nyttan med att lämna ut datorprogram i elektronisk form. Om handlingsoffentligheten även skall omfatta en rätt att få datorprogram utlämnade i elektronisk form bör därför samtidigt insynsskyddet kompletteras så att användning för insyns- och provningssyften blir möjliga.

I sammanhanget bör också nämnas att *databaser* (datasamlingar ordnade för sökning och sammanställning) åtnjuter både upphovsrättskydd och skydd enligt 49 § upphovsrättslagen för kataloger m.m. Detta innebär problem liknande dem som just berörts för datorprogrammets del.

6 Grundlag, service och försäljning

Förhållandet mellan grundlagsfäst åtkomsträtt och informationstjänster utförda av myndigheterna kan ses som ett ömsesidigt beroende. För det första är det uppenbarligen så att om den grundlagsfästa åtkomsträtten (alltså handlingsoffentligheten) utformas enligt en maximalistisk ideologi så får informationstjänsterna mindre utrymme, kanske också mindre intresse. Detta gäller ekonomiskt – möjligheterna att sälja information blir mindre om informationen kan begäras utlämnad med åberopande av handlingsoffentligheten. Frågan är om man kan vidga resonemanget och se det så, att en utökning av det ena området *generellt sett* minskar betydelsen av det andra.

I samtalet hos observatoriet visade sig åtminstone en myndighetsföreträdare vara inne på sådana tankegångar och beskrev myndighetens informationsstrategi i termer av tre kategorier: en som innebär att databaser är öppna för allmänhetens användning (en informationsservice), en som innebär handlingsoffentlighet, snarast enligt en minimalistisk modell (alltså koncentrerad på insyn i myndighetens ärendehantering) och en som innebär vissa aktiva informationsförpliktelser, t.ex. att redovisa styrelsebeslut, verksamhetsplaner o.l.

Om man godtar synsättet att det råder ett ömsesidigt beroende mellan grundlagsfäst åtkomsträtt och informationstjänster utförda av myndigheterna skulle en minimalistisk utformning av handlingsoffentligheten kunna motiveras av och knyts till en förstärkning och utvidgning av myndigheternas åligganden och/eller möjligheter att utföra informationstjänster. Den grundlagsfästa insynsrätten skulle med detta synsätt *kompletteras av informationstjänster* och dessa kan i sin tur grupperas med hänsyn till deras angelägenhet och betydelse som komplement.

Med en sådan strategi skulle insynsmöjligheterna kunna grupperas t.ex. enligt följande:

Handlingsinsyn	Rättssäkerhets- och kontrollsyften	Grundlagsstöd Rätt att få ta del på stället. Alltid gratis
Handlingsåtkomst	Rättssäkerhets- och kontrollsyften	Grundlagsstöd Rätt att få en utskrift / avskrift. Alltid gratis
Grundläggande informationstjänster	Allsidig upplysning, medborgarbetydelse, demokratianknytning	Åliggande för myndigheterna enligt en särskild lag om myndigheters informationstjänster. Rätt att få ut elektronisk information, på fysiskt medium eller via datanät. Avgifter på låg (subventionerad) nivå som medger bred användning.
Påbyggda informationstjänster	Samhällsnyttig informationsspridning	Möjlighet för myndigheterna enligt en särskild lag om myndigheters informationstjänster.

Insynens gränser – Allt eller intet?

		Möjlighet att få ut elektronisk information på fysiskt medium eller via datanät. Priser som bestäms med delvis kommersiella hänsyn
Övriga informations-tjänster	Kommersiellt motiverade informationstjänster	Möjlighet för myndigheterna enligt bestämmelser i myndighetsinstruktion eller i speciella författningar. Möjlighet att få ut elektronisk information på fysiskt medium eller via datanät. Priser som bestäms på kommersiella grunder.

7 God offentlighetsstruktur

God offentlighetsstruktur är ett begrepp som används utan att ha lyckats ta sig in i någon författningstext (Data- och offentlighetskommitténs förslag att åstadkomma detta ledde inte till åtgärder). Ändå är det ett viktigt begrepp genom att det sätter en etikett på den praktiska verklighet, där det i stor utsträckning bestäms hur pass effektivt insynslagstiftningen fungerar. Det handlar om informationssystemens uppbyggnad i stort och om hur denna uppbyggnad skall eller bör anpassas till insynsbehoven och möjligheterna att ge insyn. För närvarande är det närmast diverse spridda bestämmelser i 15 kapitlet sekretesslagen som reglerar den goda offentlighetsstrukturen.

Oavsett om lagstiftningen utformas enligt en minimalistisk eller en maximalistisk modell bör det vara angeläget att reglera den goda offentlighetsstrukturen enhetligt och mer genomtänkt än idag. I observatoriesamtalet betonades bl.a. att detta är frågor för den högsta ledningsnivån hos myndigheterna, vilket på många håll förbises. Ett skäl kan vara att utvecklingen av god offentlighetsstruktur hos myndigheterna inte styrs av preciserade krav och till dessa knutna sanktioner – hur en myndighet väljer att utforma sina informationssystem från offentlighetssynpunkt är alltså i betydande utsträckning myndighetens ensak. Men frågan kan ställas om det inte bör finnas möjligheter för allmänheten att ifrågasätta hur en myndighet valt att utforma eller inte utforma sina informationssystem med avseende på handlingsoffentligheten ("systembesvär").

Det behöver inte och bör heller inte handla om en reglering av allehanda detaljer i informationssystemens uppbyggnad. Det är tillräckligt med väl genomtänkta *grundkrav* och möjligheter att pröva hur pass väl dessa krav möts – genom dokumentation, genom periodisk översyn, genom möjligheter till rättslig överprövning. JO-ämbetet skulle här kunna få nya uppgifter. En tänkbar struktur:

Informationssystemkon	Grundkrav i särskild lag som	Systemdokumentation enligt
-----------------------	------------------------------	----------------------------

Insynens gränser – Allt eller intet?

struktion	innehåller bl.a. bestämmelser motsvarande dem som idag finns i 15 kap. SekrL.	fastställda normer som ger möjlighet att bedöma hur pass väl grundkraven har uppfyllts.
Informationssystemdrift	Övervakning av särskilt utsedda "offentlighetsansvariga" hos myndigheterna – jfr personuppgiftsombud enligt PUL.	Årlig rapportering om tillämpningen av regler om handlingsoffentlighet och informationstjänster (förebilder i t.ex. Kanada och USA).
Kontinuerlig informationssystemutveckling	Grundkrav som vid systemkonstruktion. Revision av JO eller på annan väg.	Möjligheter för allmänheten att yrka på förändringar i informationssystemen. Möjligheter för de "offentlighetsansvariga" att ta initiativ och påyrka åtgärder.

8 Det internationella perspektivet

Offentlighetslagstiftningens natur har tidigare inneburit att internationella övertväganden inte befunnit sig i förgrunden. Regleringen i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen speglar således i hög grad svenska erfarenheter och värderingar.¹¹

I ett internationellt perspektiv kan man diskutera den svenska regleringen dels med hänsyn till hur pass väl Sverige lever upp till internationella åtaganden att sörja för öppenhet, dels med hänsyn till om den svenska lagstiftningen om öppenhet kommer i konflikt med andra skyddsintressen som värnas internationellt.

I de första hänseendet kan man konstatera att Sverige genom sin internationellt sett långtgående handlingsoffentlighet väl lever upp till åtaganden i internationella konventioner m.m. om skydd av informationsfrihet och till denna anknytande grundläggande rättigheter. Det gäller bl.a. Europarådets rekommendation R (80) 2 om offentliga myndigheters utövande av diskretionär makt och R (81) 19 om tillgång till information hos offentliga myndigheter. Givetvis kan det finnas anledning att resa frågor om enskilda aspekter, t.ex. hur pass väl Sverige uppfyller åliggandet enligt den senare rekommendationen (artikel II) att tillse att effektiva och lämpliga medel ställs till förfogande för att säkerställa åtkomsten till information ("Effective and appropriate means shall be provided to ensure access to information"). Jämför med diskussionen om god offentlighetsstruktur ovan.

På personuppgiftsområdet skyddas intressen som lätt kommer i konflikt med öppenheten. Tidigare, d.v.s. före EU:s persondatadirektiv, har detta inte lett till några akuta problem. Den svenska handlingsoffentligheten har i stort sett

¹¹ Se t.ex. Petrén, Ragnemalm, Sveriges grundlagar, sid. 41.

uppfattats som förenlig med t.ex. Europarådets konvention av år 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter.¹² Inom EU uppmärksammade kommissionen relativt tidigt handlingsoffentlighetens mellanstatliga komplikationer. En utredning i början av 1980-talet pekade bl.a. på att stora skillnader i möjligheterna till åtkomst av offentliga handlingar i olika länder kan vara störande från affärsvärldens synpunkt.¹³ Senare, och framför allt genom persondatadirektivets tillkomst, har blicken främst riktats mot förhållandet mellan personuppgiftsskyddet och handlingsoffentligheten. Den svenska inställningen, som framför allt går ut på att handlingsinsynen är det överordnade intresset, har fått ett av sina konkreta uttryck i 8 § personuppgiftslagen och i den från svensk sida ofta åberopade ingresspunkten nummer 72 i persondatadirektivet som ger möjlighet att vid direktivets genomförande ta hänsyn till rätten till handlingsinsyn. Som framgått ovan ville vissa deltagare i samtalet hos det IT-rättsliga observatoriet sätta frågetecken för möjligheterna att åberopa detta undantag till förmån för en utvidgning av handlingsinsynen i förhållande till gällande rätt. Att det skulle förhålla sig så verkar alls inte självklart. Antagligen är det riktigast att se punkten 72 på det sättet att dess räckvidd i förhållande till den svenska handlingsoffentligheten generellt sett är något oklar. Innebär den t.ex. verkligen att – som propositionsförfattaren tycks hävda – ändamålsanknytningen i personuppgiftslagen helt förlorar sin betydelse eftersom uppgiften att bereda handlingsinsyn ingår som en självklar och allmänt godtagen del i varje myndighetsverksamhet?¹⁴

Ännu en indikation på de internationella intressena i handlingsoffentligheten ger Scientologtexterna, alltså de, enligt Scientologkyrkan, heliga texter som blivit tillgängliga för allmänheten i Sverige genom att lämnas in till svenska myndigheter och därmed bli till offentliga, allmänna handlingar.¹⁵ Här handlar det om förhållandet mellan upphovsrätten och offentlighetsprincipen. Under trycket av framför allt amerikansk kritik har Sverige retirerat. En ändring i

¹² Förhållandet mellan persondataskydd och handlingsoffentlighet har givetvis inte uppfattats som problemfritt. Inom t.ex. Europarådet bedrevs under slutet av 1980-talet arbete med att utarbeta principer för intresseavvägningar mellan persondataskydd och handlingsoffentlighet.

¹³ "(T)here is an increasing amount of information flow from the private to the public sector (ranging from statistics to product test data). When they reach the public sector they become a possible target for information requests. The mechanisms by which such requests are handled, the way in which interests in disclosure and interests in secrecy will be balanced will be of importance to the business community (as a potential threat but also as a strategy), to the public sector which relies heavily on such information laws and to the general public (f.e. consumer organisations, etc)... One should be reminded... that where access is not restricted to nationals, such problems have to be viewed on an international scale, in particular in an era when more and more enterprises are operating internationally and consequently have to answer the information needs of various governments which are "open" in different degrees". Rapporten konstaterar att det inte är möjligt att uttala sig om problemens vikt eftersom de är föga utredda och att situationen sannolikt är olika inom olika affärsområden. "Data Security and Confidentiality. A Joint Research Programme between ADI, GMD and NCC sponsored by the Commission for the European Communities and National Governments", GMD 1983, sid. 143-144, jfr även sid. 104-111.

¹⁴ Proposition 1997/98:44, sid. 44.

¹⁵ Se om detta proposition 1999/2000:35, Upphovsrätten och offentlighetsprincipen.

Insynens gränser – Allt eller intet?

sekretesslagen har öppnat en möjlighet att hävda sekretess för ”uppgift i ett upphovsrättsligt skyddat verk som inte kan antas sakna kommersiellt intresse”.

Andra frågor och möjliga konflikter finns också med i bilden. De har i stor utsträckning att göra med en växande internationell datatrafik och, överhuvudtaget, kommersiella och administrativa verksamheter över nationsgränserna.¹⁶

Ett försök till överblick:

Motstående intresse	Exempel på konflikter
Skyddet av personlig integritet enligt persondatadirektivet och andra internationella förpliktelser	Utlämnande av allmänna handlingar med information om lön och familjeförhållanden.
Skyddet av upphovsrätt enligt krav som ställs av WTO m.fl.	Utlämnande av allmänna handlingar med beskrivningar av datorprogram.
Skyddet av företagshemligheter enligt internationellt accepterade normer i affärlivet	Utlämnande av allmänna handlingar som möjliggör sammanställning av känslig information (t.ex. om planerad verksamhetsinriktning).
Konkurrensnedvridning genom olika villkor för informationstjänster i olika länder	Utlämnande av allmänna handlingar i situationer som kan uppfattas som informationsförsäljning till subventionerade priser.
Hinder mot insyn i ett annat rättssystem	Utlämnande av en svensk myndighet av allmänna handlingar vilka innehåller uppgifter som egentligen härrör från en utländsk myndighet hos vilken de inte är åtkomliga.
Grundläggande enhetlighet vid internationellt inriktad administration och justitieförvaltning	Utlämnande av allmänna handlingar som inte är tillgängliga i något av de andra samverkande länderna.

En *minimalistisk strategi* innebär att den svenska offentlighetslagstiftningen bör anpassas till internationell ”standard”, definierad så att man väljer den nivå som ger anledning till *minst möjliga konflikter* med andra länder och internationella organisationer. Den tid då Sverige kunde hantera dessa frågor helt i enlighet med sin egen uppfattning är till ända.

En *maximalistisk strategi* innebär att Sverige har en uppgift att fullfölja i det internationella samfundet nämligen att – ensamt eller i samverkan med andra länder – formulera och *driva en öppenhetens ideologi*. Detta bör ske även om det innebär nackdelar och konflikter i det internationella umgänget eftersom öppenhetsintresset är viktigt för Sverige som nation och på sikt kan förutses vinna bred internationell förståelse.

¹⁶ Exempel på de diskussioner som förs ger: R Beca, Codifying Information Access. I: Transnational Data and Communication Report, vol. IX (1986) nr 1 och T M Rankin, Business Secrets Across International Borders: One Aspect of the Transborder Data Flow Debate. I: Canadian Business Law Journal, vol. 10 (1985).

9 Sammanfattning

Denna promemoria har utgjort ett diskussionsunderlag som senare reviderats och kompletterats med vissa synpunkter vilka kom fram i diskussionen. Den förordar varken en minimalistisk eller en maximalistisk utformning av handlingsoffentligheten. Vad den däremot förordar, även om det så långt mest skett mellan raderna, är *en förutsättningslös hållning* till offentlighetsprincipen. Många skäl talar för detta, t.ex. möjligheterna att effektivisera handlingsoffentligheten för dess centrala syften samtidigt som också informationsåtkomsten med stöd av författningar på lägre nivå effektiviseras. *Helheten* bör ägnas uppmärksamhet, d.v.s. hela *det kontinuum av möjligheter till informationsåtkomst* som stöds eller motverkas av regler av olika slag. I samtalet förekom inga invändningar eller ställningstaganden som går på tvärs mot denna inställning, snarare tvärtom, d.v.s. det finns anledning att tala om ett synsätt som håller på att etableras. Men hur synsättet bör utformas i detaljer och, framför allt, hur det bör få genomslag i det praktiska lagstiftningsarbetet är alltså i högsta grad osäkert.

Några enkla, förbehållslösa argument för den minimalistiska eller den maximalistiska modellen förekom knappast heller. Skall man, försiktigt, tala om någon trend eller åsiktslutning så gick den snarast i riktning mot en viss utvidgning av dagens gällande regler, t.ex. genom elektroniskt utlämnande och genom en särskild lagstiftning om myndigheters informationstjänster.

Flera betonade att den nuvarande regleringen i tryckfrihetsförordningen är sinnrik och komplicerad. Den har visat sig kunna någorlunda väl möta den förändrade värld av informationsbehandling som IT har fört med sig. Detta talar för försiktighet med ingrepp. Bristerna i den praktiska tillämpningen kan till en inte obetydlig del hänföras till svag kompetens, d.v.s. varken verksledningar eller tjänstemän har de insikter i principer (t.ex. om god offentlighetsstruktur) och detaljer (t.ex. upptagningsbegreppet) som den praktiska tillämpningen av det komplicerade regelverket kräver. För egen del vill jag avslutningsvis också komma tillbaka till att det är angeläget att precisera hur myndigheternas informationssystem kan ges *en god offentlighetsstruktur* och att med sådana preciseringar som plattform följa upp utvecklingen, användningen och underhållet av informationssystemen. Med sådana åtgärder kan man förmodligen inom ramen för dagens handlingsoffentlighet och med vissa utvidgningar av denna nå långt med att säkerställa och även förbättra insynen. Skall man kalla detta en 'minimalistisk maximalism'. Varför inte?