

Sammanfattning

Journalister som behöver utnyttja elektroniskt lagrad information hos myndigheter möter ofta dubbla hinder. Dels en bestämmelse i tryckfrihetsförordningen (TF 2:13) som ger myndigheten rätt att bestämma i vilken form kopior av allmän handling ska lämnas ut, dels en registerlag.

Det första hindret är inte absolut. Myndigheten kan, om den vill, lämna ut kopior i elektronisk form. Här blir det alltså fråga om research på myndighetens nåder.

Det andra hindret, registerlagen, är dock absolut. Om journalisten vill ha datafiler med personuppgifter i som myndigheten inte behöver för sin egen verksamhet är det helt enkelt förbjudet att ta fram dem.

Två konkreta exempel:

- Sveriges Radio tvingades betala 50 000 kronor för att få ut uppgifter om representativiteten hos drygt 68 000 kandidater i förra valet när det gällde kön, inkomst, boendeform mm.
- Uppsala Nya Tidning försökte 2004 genomföra en granskning av taxibranschen. Det visade sig omöjligt eftersom Vägverket vägrade lämna ut offentliga uppgifter om taxiförare i Uppsala.

Med registerlag menas en författning som uttryckligen reglerar hur en myndighet får handskas med information. En typisk registerlag innehåller bestämmelser om vilka uppgifter myndigheten får samla in, för vilka ändamål de får användas och vad som ska ske med uppgifterna när myndigheten inte längre behöver dem. De striktaste registerlagarna har t o m regler om vilka sökbegrepp myndigheten får använda när den hämtar uppgifter ur sin databas. Effekten blir att myndighetens eget kunskapsbehov kan tillfredsställas, men inte medborgarnas.

Registerlagar är inte en helt ny företeelse. Hanterandet av enstaka, särskilt integritetskänsliga eller kontroversiella dataregister har reglerats i lag sedan 1960-talet.

Med början i mitten av 1990-talet sköljde dock en formlig flod av registerlagar in i lagboken. Det är svårt att mer exakt beräkna antalet, men en kvalificerad gissning är att det idag finns omkring 150 registerlagar som mer eller mindre effektivt inskränker offentlighetsprincipen. De flesta större ansamlingar av persondata inom statlig förvaltning regleras nu med en särskild lag. Den sammantagna effekten för offentlighetsprincipen är slående. Inte på 200 år har så mycken information flyttats ut ur den offentliga sfären på så kort tid.

Dörren har på tio år stängts om en närmast ofattbart stor kunskapsmassa. Då talar vi om kunskap som är lätt tillgänglig för myndigheterna, som inte anses integritetskänslig och som därför inte är skyddad av några sekretessregler.

Såvitt bekant har ingen i den offentliga debatten efterfrågat dessa registerlagar. Något övergripande eller principiellt beslut om att de ska stiftas har varken riksdag eller regering fattat. Ett gigantiskt lagstiftningsprojekt har genomförts under största möjliga tystnad.

Ingenstans i förarbetena beaktas eller diskuteras överhuvudtaget registerlagarnas effekter för offentlighetsprincipen. De argument som i lagens förarbeten åberopas för registerlagarna handlar om att stärka skyddet för människors personliga integritet, men de är vid närmare påseende argument utan täckning. Det finns inte ett enda känt exempel på att en registerlag har fyllt denna integritetsskyddande funktion, inte en enda individ som på ett för omgivningen begripligt sätt kränktes innan registerlagen fanns och sedan slapp kränkningar när lagen trätt i kraft.

1. Bakgrund

När man i Sverige för drygt 200 år sedan bestämde att "allmänna handlingar" skulle vara offentliga rådde ingen tvekan en "handling" var ett pappersdokument. Först vid mitten av 1950-talet började handlingsbegreppet bli problematiskt. Domstolar började då spela in, på vanliga ljudband, delar av rättegångarna. Därmed minskade man risken för att rätten i efterhand skulle få dispyter om vad vittnen, målsägare m fl egentligen hade sagt.

Journalister började fråga efter sådana bandupptagningar hos domstolarna, och hävdade att inspelningarna utgjorde "allmän handling". Vissa domstolar vägrade lämna ut dem med argumentet att grundlagens begrepp "handling" uppenbarligen syftade på pappersdokument. Frågan utreddes.

I riksdagen kunde man relativt snabbt enas om att själva öppenhetsidealet måste vara bestämmande. Den information som myndigheterna faktiskt förfogar över ska också vara tillgänglig för medborgarna, oavsett med vilken teknik den lagras. Undantag från offentlighet ska göras endast för uppgifter som är belagda med sekretess. I TF moderniserades flera gånger beskrivningen av vad som menas med "handling". Sedan 1976 lyder den:

"Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel." (TF 2:3, första meningen.)

Så här långt inriktade lagstiftarna och deras ämbetsmän sina ansträngningar på att realisera offentlighetsprincipen fullt ut även på information som lagrades på datormedium. På våren 1976 skrevs på Justitiedepartementet direktiv till en ny utredning om dels datorer och integritetsskydd, dels datorer och offentlighet. Ansvarigt statsråd var Lennart Geijer (s):

"En annan betydelsefull fråga gäller datoriseringens sätt att påverka offentlighetsprincipen. Denna princip innebär att allmänheten har fri tillgång till den 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 konventionellt slag. Bristen på fackkunskap om ADB-teknik blir vidare för många ett faktiskt eller 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." (Direktiv till datalagstiftningskommittén, DALK, citerat ur SOU 1980:31, sid 151.)

Men man kan inte stanna där, konstateras i direktiven. Det räcker inte att innehållet i datorminnena blir tillgängligt för medborgarna i samma utsträckning, på samma sätt som innehållet i pappersdokumenten. Tillgängligheten borde öka:

"Enligt min mening finns det emellertid goda skäl att sätta målet högre än att upprätthålla nuvarande standard ifråga 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." (sid 151)

Så långt, till våren 1976, uppfattades offentlighetsprincipen i Sverige som något tämligen okomplicerat och självklart positivt.

Men i slutet av 1970-talet händer något. Sedan dess har de statliga utredningarna, justitiedepartementet och riksdagen med stor konsekvens valt, när val har funnits, en offentlighetsfientlig linje framför en offentlighetsvänlig. Detsamma kan sägas om domstolarna (kammarrätter/regeringsrätt) även om det finns några undantag, d v s domar som pekar i offentlighetsvänlig riktning. Att i detalj skildra och analysera statsmaktens förändrade inställning låter sig inte göra här. (Frågan behandlas mer utförligt - men långtifrån uttömmande - i min bok "IT och det fria ordet" från 1996.)

Sammanfattningsvis brukade den offentlighetsfientliga linjen motiveras med antingen praktiskt-ekonomiska argument eller integritetsargument.

1.1. Praktiskt-ekonomiska argument

De praktiskt-ekonomiska problemen kring offentlighetsprincipen uppstod i stor utsträckning därför att datortekniker och jurister under 1960- och 70-talen inte talade med varandra. Systemerare och programmerare som byggde datorsystem för myndigheter hade aldrig hört talas om offentlighetsprincipen. Myndigheternas jurister, som borde ha upplyst teknikerna om vilka krav som måste ställas på informationsbehandlingen, vägrade i det längsta att befatta sig med något så triviale som eldrivna kontorsapparater. Chefsjurister i 50-årsåldern betraktade vid denna tid datorer som lika intressanta, ur juridisk synpunkt, som elektriska pennvässare.

Följaktligen konstruerades inga datorsystem som medgav att man "släppte in" medborgarna. Man gjorde inga ansträngningar att i systemen skilja sådan information som var allmän handling från sådan som inte var det, eller att skilja sekretesskyddade uppgifter från offentliga. Hos nästan alla myndigheter kunde den person som fick tillgång till en datorterminal också ändra (sudda/lägga till) i den lagrade informationen. I den mån det konstruerades olika behörighetsnivåer i systemen för olika kategorier användare var det aldrig någon som planerade för *medborgarna* som användare.

Så sker, år 2006, fortfarande inte. Sedan slutet av 1970-talet har lagstiftaren koncentrerat sig på att anpassa rättsordningen efter existerande, icke offentlighetsvänliga datorsystem och administrativa lösningar istället för att anpassa datorsystem och administrativa lösningar till offentlighetsprincipen. Det nästa steg som Lennart Geijer skissade i utredningsdirektiven 1976 - att med ADB-teknik öka medborgarnas tillgång till allmänna handlingar - har de senaste 30 åren inte ens blivit föremål för seriös diskussion.

Först när man räknar in, redan på design-stadiet, medborgaren som användare av myndigheters IT-system uppstår förutsättningar att bättre realisera de ideal som bär upp offentlighetsprincipen: stärkt rättssäkerhet, en effektiv offentlig förvaltning, kunnigare medborgare. Dit är det fortfarande långt.

1.2. Integritetsargument

Den andra typen av argument som sedan slutet av 1970-talet har legat till grund för inskränkningar i offentlighetsprincipen handlar alltså om integritetsskydd. Att en del myndigheter förfogar över känslig information om medborgarna och att den kunde behöva skyddas var naturligtvis inget nytt. Intresset tillgodosågs genom sekretesslagen. Redan på 70-talet var de sekretessregler som syftade till att skydda enskildas integritet fler än alla de övriga sekretessreglerna tillsammans. Det nya var att lagstiftaren började hänvisa till integritetsrisker i *allmänna ordalag* och inskränka offentlighetsprincipen utan att kunna peka på några reellt existerande människor vars integritet var hotad.

Ett exempel på ett sådant steg i inskränkande riktning som fortfarande har långtgående effekter, se nedan, var att man låste rätten till kopia av allmän handling till pappersmediet. Den som ville ha kopia av innehållet i en databas hade, även om alla uppgifterna var offentliga, inte rätt att få denna kopia i elektronisk form utan bara som utskrift på papper. Principen utvecklades först i rättspraxis och skrevs på 1980-talet in i TF 2:13. ("*Myndighet är dock ej skyldig att lämna ut upptagning för automatisk databehandling i annan form än utskrift.*") Därmed hamnade journalister och andra medborgare i ett kunskapsmässigt underläge gentemot myndigheterna. Att skriva in, från ett pappersunderlag, stora mängder information i datorminne för att därmed kunna analysera eller på annat sätt bearbeta materialet är i de flesta fall praktiskt ogenomförbart.

Ett annat exempel var beslutet att avskaffa rätten för medborgaren att få bearbetningar - till exempel statistiska sådana - utförda hos myndigheten med hjälp av datorprogram

som medborgaren själv bistod med. (Se prop 1990/91:60.) Med denna reform befastes än tydligare myndigheternas informationsövertag.

1.3. Potentiella handlingar

De flesta diskussionerna kom emellertid att handla om så kallade potentiella handlingar.

TF:s begrepp "handling" är enkelt och tydligt så länge det syftar på pappersdokument, men visar sig svårare att applicera på innehållet i ett datorsystem. I systemet kan visserligen matas in data i ofantliga mängder, men poängen med att använda datorn är ofta att man vill ha ut data *i annan form* än man matade in dem. Datorn ska ordna, räkna, sammanställa eller på annat sätt bearbeta dem - och hur inmatade data kan se ut när de framträder på datorskärmen beror helt på vilka program som används.

En telefonkatalog i pappersform är "fast" information. Den kan bara användas på ett sätt - till att söka via abonnenters efternamn. Samma telefonkatalog i en databas är "fri" information. Sätten att söka i, bearbeta eller på annat sätt använda informationen är praktiskt taget oräkneliga. Finns databasen hos en myndighet är antalet handlingar som är tillgängliga via databasen därmed oräkneligt. Myndigheten använder databasen för att klara sina arbetsuppgifter, och den information myndigheten därvid väljer att ta fram blir allmän handling. Alla andra handlingar - de som myndigheten teoretiskt *skulle kunna* ta fram ur databasen - är "potentiella".

Hur viktigt det är att också de potentiella handlingar som en myndighet förfogar över räknas som *allmänna* handlingar, sådana som kan utkrävas med stöd av offentlighetsprincipen, kan illustreras med ett fall ur verkligheten. 1979 försökte journalister på TV:s Studio-S-redaktion ta reda på om försäkringskassorna behandlade invandrare sämre än svenskar. Redaktionen hade fått tips från en f d anställd vid försäkringskassan om att det var så. Studio-S ville bl.a. veta om invandrarna avkrävdes läkarintyg från första sjukdagen oftare än svenskar, dvs. om de kontrollerades hårdare.

Svaret på frågorna fanns i riksförsäkringsverkets, RFV, datorsystem. Det fordrades bara några enklare kompletteringar i ett av myndighetens datorprogram - och en körning med programmet - för att ge svar på frågan om läkarintyg. RFV vägrade dock. Myndigheten hävdade att de statistiska uppgifter som journalisterna begärde att få se inte omfattades av offentlighetsprincipen.

Statistiken utgjorde en typisk "potentiell" handling. Den fanns inte, men kunde plockas fram av de ansvariga för driften vid RSV:s datorcentral med några tämligen enkla statistiska bearbetningar av de egna registren.

RFV och Studio-S kom aldrig överens om vilken part som hade rätt i juridisk mening, men efter drygt ett års ilsken brevväxling beslöt RFV ändå att ta fram uppgifterna. (Och krävde då bra betalt för jobbet.) Statistiken visade att försäkringskassorna i stora delar av landet, men inte överallt, verkligen diskriminerade invandrare. Det fanns bara ett sätt att få fram dessa uppgifter: genom bearbetning av uppgifterna i RFV:s datorsystem.

Medborgarnas rätt att läsa "potentiella handlingar" är helt enkelt rätten att ta del av den kunskap som myndigheten i praktiken har tillgänglig i elektronisk form - en rätt som är absolut nödvändig om offentlighetsprincipen ska ha någon reell kraft & betydelse i IT-samhället.

Är då de potentiella handlingarna allmänna och tillgängliga för allmänheten? Intressant nog utreddes och diskuterades frågan redan i början av 1970-talet i olika lagförarbeten. En statlig utredning - Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén, OSK - uttalade sig först i ett betänkande (SOU 1972:47) i mer vaga ordalag. I en senare skrivelse till regeringen uttalade man dock starka reservationer mot att de potentiella handlingarna skulle betraktas som allmänna. En myndighet kunde då inte i förväg veta vilka sammanställningar av uppgifter som den skulle bli skyldig att lämna ut, och därmed kunde man inte heller veta hur sekretesskyddet behövde utformas, hävdade utredarna. Bakom resonemanget låg uppenbarligen den då nyväckta rädslan för datorers farlighet: även harmlösa uppgifter om människor kunde, om de lagrades i dator, bli farliga eller kränkande uppgifter. (Lagstiftaren kunde ju inte heller veta vilka *pappershandlingar* en myndighet skulle förfoga över i framtiden, och *det* ansågs aldrig vara något hinder för att skapa fungerande sekretessregler.)

I en proposition från 1976 diskuterade regeringen - med justitieminister Lennart Geijer som undertecknare - OSK:s ståndpunkt. Regeringen gick OSK till mötes på en punkt genom att ge den statliga Datainspektionen rätt att förbjuda myndigheter att ta fram viss preciserad, särskilt känslig information ur sitt datorsystem. I TF 2:3 heter det sedan dess:

"En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad databehandling anses dock inte förvarad hos myndigheten (och därmed allmän, min anm) om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig."

Propositionen fortsätter:

"Emellertid anser jag att OSK har dragit alltför långtgående slutsatser av sina resonemang om skyddet för personuppgifter. Den av utredningen föreslagna bestämmelsen om rättslig befogenhet för myndighet att överföra upptagning till läsbar form såsom villkor för upptagningens offentlighet gäller alla upptagningar, oavsett innehåll. För en bestämmelse med denna räckvidd kan enligt min mening inte förebringas tillräckliga skäl. Lika litet som i fråga om konventionella handlingar bör beträffande ADB-upptagningar myndighetens egen användning generellt sätta en gräns för allmänhetens informationstillgång. Uppgifter som i mera faktisk bemärkelse är tillgänglig för en myndighet bör i princip också vara det för allmänheten, vare sig uppgifterna är fixerade i en vanlig handling eller i ett dataminne. Det vore enligt min mening betänkligt om allehanda föreskrifter om myndighetens rätt till ADB-uttag skulle få konsekvenser för handlingsoffentligheten." (Prop 1975/76:160, sid 88.)

Två sidor längre fram preciserade regeringen var den ansåg att offentlighetens gräns borde gå:

"En analogi med förhållandena i fråga om vanliga handlingar leder mig till följande slutsatser. Ett visst urval eller en viss sammanställning av data får anses utgöra 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 till exempel nyskrivning av datorprogram, kan den upptagning som skulle bli resultatet av bearbetningen inte anses tillgänglig för myndigheten i grundlagens mening. Huruvida de åtgärder som kan komma i fråga skall betecknas som programmering saknar i och för sig betydelse. Det angivna synsättet torde leda till att en myndighet blir skyldig att tillhandagå med nytt datorprogram endast om sådant kan upprättas inom myndigheten genom en enkel arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader eller andra komplikationer." (sid 90-91)

Småningom lagfästes också denna princip om likställdhet mellan myndighet och medborgare, dvs att "uppgifter som i mera faktisk bemärkelse är tillgänglig för en myndighet bör i princip också vara det för allmänheten."

Detta skrevs således under den offentlighetsvänliga eran, och gäller fortfarande. I TF heter det numera att:

"En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock förvarad (och därmed allmän, min anm) hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder." (TF 2 kap. 3 §, andra stycket.)

Om det rutinbetonade innebär att man ändrar i existerande program eller skapar nya program har ingen betydelse. Därmed har medborgaren rätt att läsa även handlingar som ingen på myndigheten har sett eller ens tänkt på att den förfogar över - handlingar som existerar bara "potentiellt". Det kan tilläggas att myndigheterna enligt sekretesslagen 15 kap. 11§ är skyldiga att hålla tydliga beskrivningar av sitt datorlagrade material tillgängliga för allmänheten, vilket gör det möjligt att räkna ut vilka "potentiella handlingar" som kan finnas där.

Någon tydlig rättspraxis har inte utvecklats vad gäller tolkningen av begreppet "rutinbetonade åtgärder". Kammarrätter och regeringsrätt har i några fall prövat frågan, men även om de i flertalet fall har gått på myndigheternas offentlighetsfientliga linje hittar man i domarna inga motiveringar eller generella resonemang. Så mycket står dock klart att det rutinbetonade inte behöver vara något som går fort. Att det tar lång tid för en myndighet att få fram en allmän handling - det må gälla pappersdokument eller data på en bildskärm - är inget godtagbart skäl för att vägra lämna ut den. (Kammarrätten i Stockholm beordrade i en dom 1991 en myndighet att lämna ut uppgifter ur sitt datorsystem som, enligt myndighetens egna uppgifter, skulle ta 130 arbetstimmar att få fram. Mål nr 49-1991.)

Medborgarnas principiella rätt att se potentiella handlingar har alltså bestått in på 2000-talet, trots tidvis hårda attacker från Datainspektionen och andra förespråkare för

integritets-intressen. Att den har överlevt beror säkert i hög grad på att kritikerna aldrig har lyckats identifiera en enda fysiskt existerande person som blivit kränkt eller skadad genom utlämnande av en potentiell handling. Det är uppenbarligen inte svårare att tillämpa sekretessregler vid utlämnande av potentiella handlingar än vid utlämnande av några andra.

2. Registerlagar

Vid mitten av 1990-talet gick emellertid striden mellan förespråkarna för en vid offentlighet å ena sidan och förespråkarna för en (i integritetsskyddets namn) starkt begränsad offentlighet in i en ny fas. Regering och riksdag började plötsligt att med stor energi stifta "registerförfattningar", d v s lagar och förordningar som i detalj reglerade enskilda myndigheters hantering av information. (Jag kallar fortsättningsvis dessa författningar "registerlagar".)

Företeelsen var inte helt ny. Sedan länge hade det funnits särskilda lagar om bland annat det statliga person- och adressregistret, SPAR, och om domstolars och polisers register. Här handlade det dock om register som ansågs vara i någon mening kontroversiella och hade vållat debatt.

2.1. Syftet med registerlagar

Hur den formliga flod av registerlagar som, med början 1994, har sköljt in i lagboken ska förklaras är inte självklart. Någon officiell förklaring eller motivering har veterligen aldrig presenterats. Två alternativ tycks möjliga.

Det första är att lagstiftaren verkligen anser att registerlagar skapar ett bättre integritetsskydd, och att man inte närmare har reflekterat över effekterna för offentlighetsprincipen. (Ingenstans i det offentliga trycket förs någon diskussion om registerlagar och offentlighetsprincip.) Den anda i vilken man lagstiftar genomsyras av en stark övertygelse om att uppgifter som lagras i elektronisk form är farligare och integritetskänsligare än andra. I en utredning om socialförsäkringsregister argumenteras för att de sökbegrepp myndigheter får använda måste begränsas så strängt som möjligt. Medborgarnas känslighet är större än prinsessans på ärtan:

"Genom att olika registeruppgifter används som sökbegrepp kan oförutsedda och oönskade följder uppstå. Även om en uppgift i sig kan vara harmlös, kan urval och sammanställningar av flera sådana uppgifter framstå som integritetskränkande. Och om det i en sådan sammanställning ingår någon eller några uppgifter av mera känslig natur kan sammanställningen upplevas som mycket integritetskränkande. Även om sekretess skulle gälla för sammanställningen, kan det ändå vara kränkande och obehagligt för den enskilde att en sådan sammanställning kan göras." (SOU 1993:11, sid 156)

Lagförarbetena rör sig, precis som här, alltid på en rent teoretisk nivå. Några praktiska exempel på att "oförutsedda och oönskade följder" faktiskt har uppstått någonstans, för någon person eller i något dataregister, anförs aldrig. (Det finns heller inga exempel.) Skräcken för det "oförutsedda och oönskade" är så stark att inte ens sekretesslagen räcker

som skydd. Integritetsskydd fordrar i vår tid både hängslen och livrem på myndigheterna, både sekretesslag och registerlag. Den andra tänkbara förklaringen, mer grundad i realpolitiska och taktiska överväganden, är denna:

Inför folkomröstningen om svenskt EU-medlemskap 1994 blev offentlighetsprincipen en av de hetare frågorna. Nej-sidan hävdade att svensk öppenhetslagstiftning inte skulle kunna överleva en "harmonisering" med EU-rätten. Ja-sidan lovade för sin del att Sverige aldrig på grund av EU-medlemskapet skulle tvingas inskränka offentlighetsprincipen. När anslutningsfördraget småningom skrevs under deklarerade Sverige denna Ja-ståndpunkt officiellt. ("*Offentlighetsprincipen, särskilt rätten att ta del av allmänna handlingar, och grundlagsskyddet för meddelarfriheten, är och förblir grundläggande principer som utgör en del av Sveriges konstitutionella, politiska och kulturella arv.*")

Något löfte från EU:s institutioner eller övriga EU-länder om att framdeles värna den svenska offentlighetsprincipen avgavs aldrig, och det måste redan 1994 ha varit uppenbart för ledande svenska politiker att utfästelserna om en oinskränkt offentlighetsprincip skulle bli svåra att infria. Särskilt när man skulle hävda offentlighet som huvudregel även för personuppgifter - en djärv tanke i flertalet EU-stater - framstod den svenska inställningen som extrem. Det EG-direktiv om skydd för persondata som i flera år hade varit "på gång" antogs 1995 och förbjöd, som sin utgångspunkt, unionens medborgare att överhuvudtaget befatta sig med personuppgifter. (dir 95/46/EG) Endast ett fåtal undantag från denna grundprincip medgavs.

Också Europakonventionen, vars artikel nr 8 handlar om allas rätt till skydd för privatlivet, kunde på grund av den praxis Europadomstolen utvecklade visa sig svår att förena med en långtgående offentlighetsprincip. Risken för att någon svensk medborgare vars uppgifter lämnades ut med allmänna handlingar skulle driva frågan rättsligt till EG-domstolen eller Europadomstolen och att Sverige skulle förlora en sådan tvist var akut. Vad göra?

Sverige implementerade 1998 EU-direktivet, i huvudsak genom att översätta det till svenska, i form av personuppgiftslagen, PUL. Just därför att så långtgående löften hade utställts före folkomröstningen var riksdagen också tvingad att på en punkt i PUL markera något som inte har tydligt stöd direktivet:

"8 § Bestämmelserna i denna lag tillämpas inte i den utsträckning det skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen att lämna ut personuppgifter."

Emellertid stadfästes den rakt motsatta principen i sekretesslagen 7:16:

"Sekretess gäller för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen".

De rättsliga oklarheter och den förvirring som uppstod genom lagfästade av så oförenliga normer diskuteras närmare i en utredning genomförd på

Journalistförbundets uppdrag 2004. Den är tillgänglig på förbundets hemsida www.sjf.se.

Att sitta på två stolar samtidigt, och att tillsätta utredningar om de svårigheter som därmed skapades, var ett sätt för den svenska statsledningen att handskas med problemet. Om svenska medborgare klagade på att offentlighetsprincipen trots allt inskränktes på grund av EU-rätten kunde man förneka det och peka på PUL § 8. Om man från EU-håll klagade på att Sverige med sitt fasthållande vid offentlighetsprincipen inte respekterade EU-direktivet om skydd för persondata kunde man förneka även det och peka på sekretesslagen 7:16. Om någon klagade på att paragraferna var sinsemellan oförenliga kunde man hänvisa till att frågan skulle utredas, var under utredning eller just hade utretts och att olika reformer f n övervägdes inom regeringskansliet.

Detta var dock, fortfarande ur den svenska statsledningens synvinkel, snarare en uppehållande taktik än en lösning på problemet. Registerlagar däremot, framstår som en på sikt mer hållbar linje för att tillfredsställa EU-krav på långtgående restriktioner för hantering av persondata utan att man med uppseendeväckande ändringar i grundlag eller sekretesslag retar upp svenska offentlighetsvänner. Registerlagar är en effektiv metod att inskränka den i grundlag garanterade handlingsoffentligheten, men samtidigt svår att upptäcka eftersom både TF och sekretesslagen lämnas orörda.

Denna senare förklaring till att så många registerlagar stiftas - ett omfattande och kostsamt arbete - kan synas konspiratorisk. I frånvaro av officiella förklaringar och politisk debatt i frågan återstår dock bara möjligheten att spekulera. Om den senare förklaringen framstår som en anklagelse riktad mot regering/riksdag kastar dock den första, vid närmare påseende, inte heller något försonande ljus över lagstiftningsarbetet. Ett påstående om att riksdag/regering inte förstår effekterna av hundratals egna beslut om registerlagar - effekterna för den offentlighetsprincip man gång på gång helig-förklarar - är en allvarlig inkompetensförklaring.

2.2. Detta är en registerlag

Den renodlade registerlagen reglerar således vad en specifik myndighet får göra med information inom ramen för en specifik verksamhet. Ett typexempel är "*Lag (2001:184) om behandling av uppgifter i kronofogdemyndigheternas verksamhet*". Den går igenom kronofogdemyndigheternas olika databaser (det finns en för utsökning och indrivning, en för betalningsförelägganden och handräckning, en för skuldsanering och en för konkurstillsyn) och preciserar:

- vilket innehåll databaserna får ha,
- för vilket ändamål personuppgifterna får användas,
- vilka sökbegrepp som får användas för att utvinna information,
- och
- när uppgifterna ska gallras, d v s raderas.

Fokus ligger alltså på kronofogdarnas verksamhet. Lagen ska möjliggöra för kronofogdarna att sköta sina arbetsuppgifter effektivt, samtidigt som den information de handskas med inte används i några andra syften. Myndigheten själv är därmed uttryckligen förbjuden att utvinna annan kunskap ur sina databaser än sådan den behöver för sin verksamhet.

Det ska dock påpekas att begränsningarna för kronofogdarna själva inte är så hårda som de kan framstå vid första påseendet. Myndighetens ändamål är visserligen att sköta indrivning, konkurstillsyn mm, men lagen medger också att personuppgifter framsöks och bearbetas för så vagt definierade syften som kronofogdarnas "*tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten.*" (2 kap. 2 §) Detta är en standardformulering som används i många registerlagar. Inte heller lagens innehållsbegränsningar är, ur myndighetens perspektiv, så strikta. Kronofogdarna får behandla uppgifter om personer som är föremål för beslut och åtgärder - gäldenärer, personer som har gått i konkurs eller har näringsförbud m fl. Men: "*Uppgifter om andra personer får behandlas om det behövs för handläggningen av ett mål.*" (2 kap. 4 §)

2.3. Över 150 registerlagar

Frågan om antalet registerlagar kan av flera skäl inte besvaras exakt. Det finns ingen formell definition av begreppet "registerlag". Vissa författningar har enbart bestämmelser om myndigheters informationsbehandling. Andra författningar har en del bestämmelser om informationsbehandling men också om annat, medan vissa författningar i huvudsak handlar om annat men har någon enstaka inskjuten regel om hantering av information. Att gå igenom alla gällande författningar och med en hemgjord definition av begreppet registerlag räkna fram en siffra är av praktiska skäl uteslutet.

Därtill kommer att riksdagsarbetet hela tiden mynnar ut i nya lagar och lagändringar som på kort tid gör varje försök till noggrant räknande meningslöst. Under den tid det tar att räkna hinner lagstiftaren ändra så mycket i SFS att den slutsiffra man kommer fram till har hunnit bli inaktuell.

De mest ambitiösa försöken att räkna och överblicka registerlagarna görs nu av Riksarkivet, RA. Eftersom den typiska registerlagen också rymmer några slags bestämmelser om när registerdata ska förstöras, vilket är relevant och ofta problematiskt för Riksarkivet, började myndigheten i november 2002 att bygga upp och fortlöpande uppdatera en databas med information om registerlagar.

Varje uppdaterad förteckning över sådana lagar kallas Lützenrapport, eftersom beslutet att upprätta databasen fattades den 6 november - på dagen 370 år efter slaget vid Lützen. Förteckningarna publiceras fortlöpande på RA:s webbplats www.ra.se.

Vid årsskiftet 2005/06 upptar denna förteckning 153 giltiga registerlagar. Då måste dock påpekas, för det första, att RA delvis fokuserar på andra egenskaper hos lagar än författaren till denna rapport. Riksarkivet försöker hålla reda på lagar som innehåller bestämmelser om gallring (d v s förstörande) och leverans (till arkiv) av information.

Som journalist är man främst intresserad av lagar som genom regler om ändamål och tillåtna sökbegrepp inskränker möjligheterna att få tillgång till information hos myndigheter. De allra flesta registerlagar rymmer båda typerna av bestämmelser, men inte alla. Av de 153 lagar som den senaste Lützenrapporten räknar upp finns således några som har gallrings- och leveransregler men inga regler om ändamål eller sökbegrepp. Å andra sidan kan man utgå från att det finns lagar med regler om ändamål och/eller sökbegrepp, men som inte säger något om gallring/leverans, och därför inte har uppmärksammats av RA.

Samtidigt understryker Håkan Lövblad (personligt samtal 2006-01-27) vid RA:s Tillsynsbyrå att Lützenrapporterna inte på något sätt är heltäckande. Inte ens en myndighet som RA har möjlighet att följa lagstiftningens utveckling i detalj. När nya registerlagar stiftas kan man normalt fånga upp dem i Lützendatabasen, men när äldre författningar som tidigare inte reglerade informationsbehandling kompletteras med bestämmelser om gallring, leverans, ändamålsbegränsning eller sökbegrepp slinker de lätt igenom RA:s nät.

Ett försök att via Riksdagens SFS-databas beräkna antalet registerlagar med relevans för journalister skapar inte heller någon större klarhet. Ordet "sökbegrepp" förekommer i 69 författningar, och ögnar man igenom listan över dessa förefaller den bestå av enbart registerlagar. Där återfinns man dock inte lagar som inskränker offentlighetsprincipen endast genom ändamålsbegränsning. (Då stadgas alltså att myndighetens information får användas endast i syfte A, B och C, d v s för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter, varvid medborgarnas alla syften automatiskt faller utanför.) Söker man på begreppet "ändamål" i SFS-databasen finner man att det förekommer på 1 197 ställen i SFS. Att söka igenom alla dessa träffar på jakt efter registerlagar är inte möjligt inom ramen för denna studie.

Sammanfattningsvis får den senaste Lützenrapportens siffra - 153 - fungera som ett hyggligt riktmärke. Att få fram ett säkrare underlag för räknandet av registerlagar skulle vara mycket resurskrävande.

2.4. PUL som registerlag

Det går heller inte att dra en strikt gräns mellan Personuppgiftslagen, PUL, och registerlagarna. PUL - som ska tillämpas fullt ut på alla myndigheter som saknar egen registerlagstiftning - bygger också på principen om ändamålsbegränsning. Av PUL 9 § c) och d) framgår att personuppgifter ska "*samlas in bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål*" och att de inte ska "*behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in*". Formuleringarna är nästan ordagrant hämtade ur EG-direktivets Artikel 6.

Hur dessa regler egentligen ska fungera tillsammans med 8§ i samma lag, som saknar direkt stöd i EG-direktivet, är fortfarande oklart: "*Bestämmelserna i denna lag tillämpas inte i den utsträckning det skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen att lämna ut personuppgifter.*"

När uppgifterna lämnas ut från myndigheten kommer de ju praktiskt taget alltid att "behandlas" för något annat ändamål än myndighetens eget, d v s användas för något

annat ändamål än de samlades in. Denna inbyggda motsättning mellan EU-rättens regler om dataskydd och svenska grundlagsregler om offentlighet kan alltså mycket väl bli föremål för prövning i EG-domstolen.

För att sammanfatta ett motsägelsefullt rättsläge: PUL skulle kunna tolkas som en för all offentlig förvaltning heltäckande registerlag, men såvitt jag har kunnat utröna finns få exempel på att så har skett. PUL har många gånger fungerat inskränkande på offentlighetsprincipen, men då främst genom kopplingen till sekretesslagen 7:16. (Se avsnitt 2.1. ovan.)

2.5. Registerlagarnas effekt på handlingsoffentligheten

För de många myndigheter vars informationshantering regleras i registerlagar är de alltså inte särskilt begränsande. De har i praktiken hyggligt stor frihet att samla in personuppgifter och bearbeta dem på olika sätt eftersom det behövs för "*tillsyn, kontroll, uppföljning*" eller "*planering*". Någon annan ordning vore också orimlig.

Vilken kunskap en myndighet kan komma att behöva i framtiden går inte att förutse med någon större noggrannhet, och den måste ha relativt fria händer att använda sådana uppgifter om medborgarna som den har samlat in i laga ordning. Att varje gång ett nytt, oförutsett kunskapsbehov uppstår på myndigheten tvingas övertyga riksdagen om att den ska ändra i registerlagen vore alltför otympligt och tidskrävande.

Problemet är alltså att *medborgarens* framtida kunskapsbehov inte beaktas överhuvudtaget. Personuppgifter får inte med nya sökbegrepp eller särskilda bearbetningar plockas fram ur myndigheternas databaser för medborgarens räkning. Att uppgifterna är offentliga, d v s inte täcks av någon sekretessparagraf, saknar betydelse eftersom TF 2:3 säger att handlingarna som de ingår i inte ska anses förvarade hos myndigheten och därmed inte räknas som allmänna:

"En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad databehandling anses dock inte förvarad hos myndigheten om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig."

Ett praktiskt exempel illustrerar rättsläget.

På Upsala Nya Tidning, UNT, bestämde man sig 2005 för att kartlägga de branscher i staden som främst bygger på kontanthantering, bl.a. taxi-, frisörs- och restaurangbranscherna.

UNT begärde, som ett första steg i kartläggningen av taxibranschen, att från Vägverket få en förteckning över personer som bor i Uppsala och har taxiförarlegitimation. Uppgifterna fanns lätt tillgängliga i Vägverkets datorsystem. De var helt offentliga, d v s inga sekretessregler hindrade att de lämnades ut. Ändå vägrade myndigheten att ta fram förteckningen.

Vägverket åberopade "förordningen om vägtrafikregister" (SFS 2001:650) där det finns bestämmelser om vilka sökbegrepp myndigheten får använda. UNT:s begäran förutsatte att Vägverket sorterade ut Uppsalaborna i registret, d v s använde adressen

som sökbegrepp. Men av förordningen framgår att Vägverket bara får använda ett fåtal begrepp när de söker information i registret, och bland dessa finns inte adress. Alltså får Vägverket inte ta fram en lista över taxiförare i Uppsala. Därmed är den inte "förvarad" hos myndigheten i TF:s mening. Ingen, varken Vägverket eller medborgarna, får se den. UNT överklagade beslutet i domstol, vilken dock gav Vägverket rätt. (Kammarrätten i Sundsvall, mål 194-05.) Regeringsrätten beviljade inte prövningstillstånd.

Att UNT intresserade sig just för taxiförare spelade alltså ingen roll, det kunde ha handlat om vilket urval som helst. Behandlar Vägverket kvinnor sämre än män i något avseende? För att få reda på om det stämmer måste myndigheten ta fram uppgifter ur registret sorterade efter kön. Det är på grund av "förordningen om vägtrafikregister" också olagligt. Eftersom Vägverket inte *behöver* sortera sin information efter kön för att sköta sina uppgifter ska det vara *förbjudet* för den, och därmed för alla andra.

Istället för att, som tidigare, rättsligt definiera vad som är hemligt beskrivs nu vad som är offentligt. Det visar sig vara en försvinnande liten del av den näst intill obegränsade mängd information som - registerlagen förutan - vore både lätt tillgänglig och offentlig.

2.6. En överblick - hur stort är problemet?

Av antalet rättsfall att döma kunde man dra slutsatsen att registerlagar bara i teorin, inte i praktiken, utgör en allvarlig inskränkning i offentlighetsprincipen. UNT-fallet är kanske den enda domen som entydigt handlar om en myndighet som med hänvisning till en registerlag vägrar lämna ut uppgifter som är både lätt tillgängliga och offentliga. (Det kan finnas fler tydliga fall. Att systematiskt gå igenom alla mål i förvaltningsdomstolarna sedan början av 1990-talet har inte varit möjligt.)

En sådan slutsats vore dock förhastad. Skälen är flera.

1. Teorin är inte ointressant. Att det finns få rättsfall beror bland annat på att arbetsvillkoren för journalister ytterligt sällan medger den sorts ambitiösa research som UNT-fallet illustrerar. Tempot och kraven på produktivitet i journalistiskt arbete har höjts. Endast redaktioner med särskilda gräv- eller researchgrupper har i praktiken möjligheter att verkligen undersöka och utnyttja innehållet i myndigheters databaser. Värdet hos en medborgerlig rättighet, till exempel rätten till insyn i myndigheters verksamhet, kan inte bestämmas efter antalet rättsfall där den aktualiseras. Det faktum att journalister sällan driver rättsfall i offentlighetsmål bör inte tolkas som att insynsrätten är ointressant utan som att journalistisk research numera bedrivs under orimliga villkor och, som en följd därav, med orimligt låga ambitioner.

2. Tittar man närmare på de fall då större redaktioner, som åtminstone periodvis har både ambitioner och resurser, har mött motstånd när de försökt komma åt elektroniskt lagrad information hos myndigheter visar det sig att saken många gånger helt enkelt fått rinna ut i sanden. Det är inte ovanligt att journalisten ger upp sitt projekt när myndigheten säger nej. Få reportrar har tid att gräva ned sig i snåriga lagparagrafer, rättsfall och besvärsskrivelser för att - med bara svagt hopp om att vinna - driva fram formella beslut och domar.

3. Journalister vill alltså ha resultat. När myndigheter inte genast och frivilligt lämnar ut begärd information uppstår ofta förhandlingssituationer där redaktionsledningen måste ta beslutet och väljer att kompromissa på olika sätt, till exempel genom att betala för att få ut material istället för att skjuta upp den journalistiska undersökningen i väntan på ett ovisst rättsligt avgörande. På det finns många exempel.

4. När journalister trots allt har tagit sig tid att överklaga myndigheters vägran att lämna ut uppgifter ur databaser har tvisten rent formellt inte handlat om en registerlag utan om TF:s paragraf 2:13. Då journalisten med stöd av TF begär ut en så stor mängd information att den bara meningsfullt kan hanteras i elektronisk form får myndigheten i praktiken ett val. Den kan vägra antingen med hänvisning till sin registerlag (som talar om ändamål och/eller sökbegrepp) eller med konstaterandet att allmänna handlingar bara - enligt 2:13 - behöver lämnas ut i pappersform. ("*Myndighet är dock ej skyldig att lämna ut upptagning för automatisk databehandling i annan form än utskrift.*") Den senare utvägen framstår uppenbarligen som enklare, och det finns en rad rättsfall där bestämmelser i en registerlag kunde ha åberopats som skäl för att vägra lämna ut handlingar, men där avslaget baseras på TF 2:13 istället. Regeln är entydigt formulerad, den finns i grundlag och här hittar man en utvecklad rättspraxis. Det finns då ingen anledning för myndigheten att driva den lika korrekta men betydligt mer komplicerade argumenteringen kring registerlagen.

Några exempel från verkligheten illustrerar hur det kan gå till.

Inför valet 1998 ville Sveriges Radio, SR, studera den grupp - sammanlagt 68 000 människor - som kandiderade till en post i lokala, regionala eller nationella församlingar. (Hur såg denna grupp ut med avseende på köns- och ålderfördelning, inkomst, boendeform mm? Var den representativ för befolkningen som helhet?)

Uppgifter om vem som kandiderar i val är självfallet offentliga. Lika självklart är att journalister som vill göra statistiska bearbetningar av ett så stort material måste använda dator. Vid denna tidpunkt var det fortfarande en enhet på Riksskatteverket, RSV, som administrerade valet. Journalisterna på SR begärde därför av RSV att få ut informationen om kandidaterna i elektronisk form. RSV vägrade, med konstaterandet att TF 2:13 inte innebär någon skyldighet för myndigheter att lämna ut kopior i annan form än papper. SR överklagade till kammarrätten, som gav RSV rätt. (Kammarrätten i Stockholm, mål 5684-1998.) SR skrev också till regeringen i ett försök att få RSV:s beslut ändrat, men fick inget gehör. (Regeringsbeslut 1998-09-17, dnr Fi98/2375.)

Vid den rättsliga prövningen handlade det alltså bara om TF 2:13. När emellertid Kerstin Brunnberg och Fredrik Laurin, informationschef respektive projektledare vid SR, skrev en debattartikel i Dagens Nyheter där de kritiserade såväl lagstiftningen som RSV, svarade myndighetens generaldirektör Anita Steen att problemet var datalagen, alltså föregångaren till PUL. Den fungerade enligt Steen som vore det en registerlag:

"RSV har tillstånd enligt datalagen att föra sitt ADB-register. Det får bara användas (till exempel genom utlämning av personuppgifter) enligt det av Datainspektionen föreskrivna ändamålet, såvida inte utlämnandet sker enligt lag, annan författning eller i enlighet med den registrerades medgivande.

*Om RSV bryter mot detta kan den ansvarige vid RSV dömas till böter eller fängelse i högst ett år för brott mot datalagen.
Enligt datainspektionens föreskrifter får registret enbart användas för slutlig röstsammanräkning, för kontroll av valbarhet och för valsedelsbeställning.
Ett utlämnande av uppgifterna - på det sätt som radion begärt - innebär att vi avviker från ändamålet med vårt register."
(DN 1998-07-05.)*

Inför valet 2002 bestämde sig Ekoredaktionen på SR för att på nytt försöka få ut ett liknande material i elektronisk form. Ekot begärde att få uppgifter om "*samtliga förtroendevalda politiker i kommuner och landsting, med uppgifter om namn, personnummer och parti*", och dessutom begärde man återigen ut listan över 1998 års kandidater i valen. Förutsättningarna hade nu delvis ändrats. Dels hade enheten för valadministration brutits loss från RSV och blivit en egen myndighet, Valmyndigheten, dels hade datalagen ersatts av PUL, och sist men inte minst hade en särskild registerlag stiftats som reglerade Valmyndighetens hantering av den information man samlade in: *Lag (2001:183) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar.*

Valmyndigheten avslog Ekots begäran med hänvisning till sin registerlag:

"Enligt 2 kap. 7 § får uppgifter i val- och folkomröstningsdatabasen lämnas ut till en enskild på medium för automatiserad behandling endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det. (...) Då regeringen inte meddelat sådana föreskrifter beslutar Valmyndigheten att inte lämna ut de begärda uppgifterna." (Beslut 2001-10-17, Dnr 01-42/90)

Ekot kunde 2001, precis som 1998, få ut uppgifterna på pappershandlingar. Det skulle bli 9 000 A4-sidor á 2 kr styck. I den formen var materialet omöjligt att använda. Projektledaren Björn Häger berättar i Grävande Journalisters tidskrift Scoop 3/2002 hur han tillsammans med Ekots researcher Jenny Nordberg försökte lösa problemet.

Valmyndighetens beslut överklagades inte till domstol. Istället försökte Häger och Nordberg övertyga Valmyndigheten om att lämna datafilen med kandidater direkt till en annan myndighet - Statistiska Centralbyrån, SCB - som kunde samköra den med vissa av sina register. Då skulle det ju uppgifterna inte "*lämnas ut till en enskild*". Efter många och långa diskussioner med Valmyndigheten och SCB lyckades journalisterna övertyga de båda myndigheterna att göra vad de på intet sätt var tvungna till. Hos SCB var det också en prisfråga. Myndigheten tjänar åtskilliga miljoner om året på att producera statistik på beställning, så kallad uppdragsverksamhet, och SR måste denna gång betala 50 000 kr för att ur diverse innehållsligt harmlösa register utvinna den kunskap journalisterna sökte.

Och rent journalistiskt var projektet en framgång. Materialet rymde intressant information, som till exempel att socialdemokraterna var det parti som hade lägst andel låginkomsttagare på sina valsedlar. Med SR:s lokala kanaler inräknade, gjordes totalt mer än 100 nyhetsinslag på basis av denna research.

På grund av registerlagen var den dock inte möjlig att göra med stöd av offentlighetsprincipen utan genomfördes på myndigheternas nåder och till en kostnad av 50 000 kr.

Ett parallellfall var när SvT:s redaktion Striptease 1998 lyckades övertala länspolismästaren i Stockholm att lämna en datafil med personnummer på länets alla vapenägare till socialstyrelsen, som samkörde den informationen med ett register över personer som diagnostiserats med psykisk sjukdom. Striptease kunde därmed avslöja att det praktiskt taget aldrig skedde någon prövning av det lämpliga i att den psyksjuka hade vapen hemma. Även de som hade aggressiva eller våldsamma tendenser fick normalt behålla sina vapen. Denna undersökning genomfördes också på myndigheternas nåder. (Den var dock billigare. Socialstyrelsen ville bara ha 5 000 kr för att göra jobbet.)

Striptease-reportern Johan Brånstad berättar (också i Scoop 3/2002) att hans redaktion ofta beställer statistik från SCB. "*... då kan det kosta uppåt 20 000 - 30 000 kronor*" säger han.

En snabbsökning i arkiven visar att det i själva verket finns ganska många fall där journalister för sin research har försökt utnyttja elektroniskt lagrad information hos myndigheter. En del har lyckats, andra inte. (Och de flesta fall där försöket misslyckades har naturligtvis *inte* lämnat spår i några arkiv.) Konflikterna är många, men bara i undantagsfall får domstolar avgöra.

2. 7 Några exempel

1994 begärde Svenska Dagbladet av miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholm att i elektronisk form få ut (det helt offentliga) registret över hundar/hundägare. Myndigheten vägrade med hänvisning till TF 2:13 - man behöver bara lämna ut kopior i pappersform. Tidningen överklagade till kammarrätt och regeringsrätt, utan framgång.

1999 begärde Ekoredaktionen att från Domstolsverket få en datafil med uppgifter om landets ca 8 000 nämndemän. Domstolsverket, som inte hade någon förbjudande registerlag att beakta och som heller inte gjorde bedömningen att PUL stod hindrande i vägen, skickade omgående över datafilen. Ekot kunde sedan i en rad inslag redovisa hur nämndemannakåren ser ut, bland annat demonstrera att den med avseende på till exempel ålder och etnisk tillhörighet inte alls återspeglade befolkningen som helhet.

Vägverket har i tidigare skeden medgett direktuppkoppling till en databas över bilägare, vilket många stora redaktioner utnyttjade, men vid slutet av 90-talet beslöt myndigheten att ta bort bilägarnas personnummer från denna databas. Därmed kunde redaktionerna bara sällan fastställa bilägares identitet, och det blev omöjligt att göra samkörningar och statistik med hjälp av andra register. GöteborgsPosten begärde hos regeringen att få en ändring av Vägverkets beslut, men fick nej även där.

Sammanfattningsvis möter journalister som behöver utnyttja elektroniskt lagrad information hos myndigheter ofta dubbla hinder. Dels den bestämmelse i TF 2:13 som ger myndigheten rätt att bestämma i vilken form kopior av allmän handling ska lämnas ut, dels en registerlag. Det första hindret är inte absolut. Myndigheten kan, om den vill, lämna ut kopior i elektronisk form. Här blir det alltså fråga om research på myndighetens nåder. Det andra hindret, registerlagen, är dock absolut. Om journalisten vill ha datafiler med personuppgifter i som myndigheten inte behöver för sin egen verksamhet är det helt enkelt förbjudet att ta fram dem.

3. Om framtiden

Att få igång en diskussion om registerlagarna som inskränkning i offentlighetsprincipen har hittills visat sig omöjligt. Författaren till denna studie skrev första gången om saken i Dagens Nyheter för tio år sedan. ("*Bara trottoaren är tillåten mark. Regeringens nya databestämmelser vänder upp och ned på offentlighetens regelverk*" 1996-06-10) och i en bok som kom ut samma år ("*IT och det fria ordet. Myten om Storebror*"). Varken då eller vid senare försök har det lyckats att få någon ledande politiker eller ämbetsman att uttala sig i ämnet.

På en punkt som berörts i denna rapport finns utrymme för viss optimism, nämligen den om rätt att få ut allmänna handlingar i elektronisk form. Riksdagens/regeringens försök att beskriva offentlighetsprincipen som en ren "pappersrättighet" blir i IT-samhället alltmer absurda. Denna linje kan motståndarna till en vid offentlighet av praktiska och logiska skäl inte försvara så länge till.

En utrednings lagförslag (i SOU 2001:03) om att myndigheter ska bli skyldiga att lämna ut kopior av allmänna handlingar i elektronisk form avvisades 2002 av regeringen. Istället beslöts om en ändring i TF (från och med den 1 januari 2003) som gör det möjligt att senare införa en sådan skyldighet genom vanlig lag. Rimligen är det bara en tidsfråga innan TF 2:13 ("*Myndighet är dock ej skyldig att lämna ut upptagning för automatisk databehandling i annan form än utskrift.*") förlorar sin offentlighetshämmande funktion.

Om - eller när - så sker står registerlagarna emellertid fortfarande i vägen för de medborgare som söker kunskap i den elektroniskt lagrade information som myndigheterna förfogar över. Precis som illustrerades genom konflikten mellan Studio S och RSV redan 1979, är möjligheten att på medborgarnas initiativ söka kunskap ur myndigheters databaser avgörande för att realisera offentlighetsprincipen i en tid när samhällelig administration har blivit IT-baserad.

Med det nuvarande batteriet av registerlagar - som skapar mycket högre hinder för insyn och kunskapssökande än som rimligen kan motiveras i termer av integritetsskydd - är det mycket som människor aldrig får veta om sitt eget samhälle.