

# Hantering av allmänna handlingar vid universitetet

## ***Förord till andra upplagan***

Regelsystemet för allmänna handlingars offentlighet är viktigt från såväl principiella som praktiska synpunkter. Det är också både omfattande och krångligt. Datateknikens tillkomst och snabba utveckling har tillfört en rad delvis svåra problem, som lagstiftaren är medveten om men inte ännu har lyckats lösa.

Föreliggande handbok är ett viktigt hjälpmedel för de anställda vid universitetet att erhålla tillräckliga kunskaper för att lagstiftningens krav skall kunna uppfyllas. Handboken består av fem avsnitt. Den inleds med en kort översikt av huvudpunkterna i gällande regelsystem, som innehåller vad man bör kräva att varje befattningshavare med anknytning till handlings- och dataområdet gör sig förtrogen med. Därefter följer några större avsnitt som ger mera ingående information. Det andra och tredje avsnittet rör de allmänna reglerna om allmänna handlingars offentlighet respektive sekretess inom högskolan. Det fjärde avsnittet behandlar datafrågorna, som till följd av sin speciella natur har fått en samlad framställning för sig. Slutligen behandlas arkivfrågorna i det femte avsnittet.

Handboken har utarbetats av professor Fredrik Sterzel (*Offentlighetsprincipen*), universitetslektor Ulla Björkman (*Om allmänna handlingar och Sekretess inom högskolan*), universitetsjurist Magnus Hallberg (*Datafrågor*) och universitetsarkivarierna Thomas Aurelius och Håkan Svensson (*Arkivering*).

Uppsala i maj 2006

*Bo Sundqvist*

*Lena Marcusson*

## **Till tredje upplagan**

I denna upplaga har uppdateringar skett med anledning av att en ny offentlighets- och sekretesslag (2009:400) har trätt ikraft den 30 juni 2009 och ersatt sekretesslagen (1980:100).

Augusti 2009

## ***Innehåll***

<b>Offentlighetsprincipen</b>	5
<b>Om allmänna handlingar</b>	12
Inledning	12
Posthantering och registrering	12
Vilka inkomna handlingar är allmänna?	15
Inkomna handlingar i forskningen	16
Inkomna handlingar hos administrativa funktioner inom myndigheten	17
Privatbrev	19
Upprättade handlingar	19
En eller flera myndigheter?	22
Generella undantag	22
Utlämnande av allmän handling	23
<b>Sekretess inom högskolan</b>	25
Allmänt om sekretess	25
Tentamensexemplet	26
Hemligstämpling	27
Sekretessregler är färskvara	27
Sekretessregler som rör studenterna	27
Sekretessregler som rör de anställda	28
Sekretessregler som rör ekonomi- och egendomsförvaltningen	30
Sekretessregler som rör forskning (även examensarbeten)	31
Biblioteks- och arkivsekretess	33

<b>Datafrågor</b>	35
Tryckfrihetsförordningen och upptagningar för automatiserad behandling	35
Den tekniska utvecklingen; särskilt Internet	36
Elektronisk post (e-post)	38
God offentlighetsstruktur och upptagningar för automatiserad behandling	40
Personuppgiftslagen	41
<b>Arkivering</b>	46

## Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen är grundläggande för hela den offentliga förvaltningen i Sverige. De regler som kringgärdar och konkretiserar den hör därför till det fåtal förvaltningsrättsliga regler som är så viktiga, att man måste kräva att varje anställd känner till i vart fall deras huvuddrag. Detta gäller inte minst inom dagens stora universitet.

Offentlighetsprincipen vetter åt allmänheten och medierna. Det gör den extra känslig. Om man går igenom t.ex. några årgångar av Justitieombudsmannens (JO) verksamhetsberättelser skall man finna, att det alltid finns en särskild avdelning med ärenden om offentlighet och sekretess, där JO riktar kritik mot olika myndigheters hantering av dessa regler.

### *Tradition och aktualitet*

Offentligheten är inte något påfund i modern tid, inte ens något som följt demokratin i kölvattnet. Medan demokratin brukar anses etablerad efter första världskriget, genom 1921 års riksdagsval, härleds offentlighetsprincipen ända tillbaka till frihetstiden, till 1766 års tryckfrihetsförordning. Naturligtvis har dess öden växlat under tiderna, men det historiska perspektivet klargör att det rör sig om något verkligt väsentligt.

Envar som följer med hjälpligt i tidningar och TV vet också, att ökad offentlighet inom EU har varit en huvudpunkt alltifrån början i svensk EU-politik.

Mot den här bakgrunden är det självklart att det måste ställas krav på de stora universiteten som företrädare för svenskt kulturliv och allmän upplysning, att de på ett föredömligt sätt hanterar dessa viktiga regler.

### *Justitiekanslern m.fl.*

Tyvärr är verkligheten inte alldeles sådan som man har anledning att önska. Det har bl.a. konstaterats av Justitiekanslern vid en inspektion vid ett av de andra universiteten. Han gjorde en del påpekanden som det ankommer på alla universitet och högskolor att iaktta. Även Riksarkivet brukar vid sina kontinuerliga inspektioner ha en hel del anmärkningar mot det sätt på vilket allmänna handlingar tas om hand. Däremot kan man med glädje konstatera att det under senare år endast förekommit få enskilda klagomålsärenden hos JO. Det är mera den löpande hanteringen av handlingsmaterialet som kritiserats vid inspektioner etc.

### *Internutredning*

Vid Uppsala universitet genomfördes 1998–1999 en internutredning av hur reglerna på detta område efterlevdes. Vissa brister kom fram. Särskilt gällde det sådant som postöppning, registrering av handlingar, hantering av personadresserad post och arkivering. Ingen av de

brister som påtalats var i och för sig av elakartad beskaffenhet, men det allmänna intrycket blev att själva regelsystemet inte är bekant i den utsträckning som måste krävas. Mot den här bakgrunden ges i denna lilla skrift en översikt över de viktigaste frågor som aktualiseras inom universitetet. Allra först ges i denna inledning en mycket kort information om de mest centrala begreppen och frågorna.

### ***Regelsystemet***

Regelsystemet omfattar enkelt uttryckt tre steg. De mest grundläggande reglerna om själva offentligheten har ansetts så viktiga för samhället, att de har getts i en av landets fyra *grundlag*ar. De finns i 2 kap. *tryckfrihetsförordningen*, som omfattar 18 paragrafer. Det är inte bara historiska skäl som har föranlett att vi fortfarande har regler i grundlag. Som alla vet har frågor om mänskliga fri- och rättigheter fått en ständigt ökad aktualitet, särskilt under det senaste årtiondet. Offentligheten hänger nära samman med några av de viktigaste fri- och rättigheterna, såsom informations- och yttrandefriheterna.

Undantagen från offentligheten står inte i tryckfrihetsförordningen utan i *offentlighets- och sekretesslagen* som är en vanlig lag. Det ligger i sakens natur att det behövs många sådana undantag i den moderna, utomordentligt komplicerade förvaltningen.

En annan viktig lag är *personuppgiftslagen*. Det är den idag viktigaste författningen på dataområdet.

*Arkivlagen* är den grundläggande författningen på arkivområdet.

De tre lagarna har som alla lagar antagits av riksdagen. *Offentlighets- och sekretessförordningen* har däremot utfärdats av regeringen. Här är vi över på det tredje steget i regleringen. På regerings- eller myndighetsnivå finns också en rad andra författningar, särskilt på arkivområdet.

Man förstår av dessa uppgifter att regelsystemet är ganska krångligt. Det är dock ingalunda så att envar ens i princip måste känna till alla regler. Det centrala, vars huvudinnehåll alla bör vara medvetna om, är 2 kap. tryckfrihetsförordningen, 4–6 kap. offentlighets- och sekretesslagen samt ytterligare kanske två tre lagparagrafer samt de viktigaste arkivföreskrifterna för den egna myndigheten.

Detta är emellertid fullt tillräckligt för att orsaka en del problem i den vardagliga tillämpningen. Reglerna är delvis formella, delvis har de inte ändrats i takt med den tekniska utvecklingen, främst på dataområdet. Det måste kraftigt understrykas, att det inte duger med att lita på vad man uppfattar som sitt ”sunda förnuft” och tro att det ”nog” förhåller sig så eller ”rimligen” bör vara godtagbart att förfara på ett visst sätt. Det är – åtminstone i huvudsak – fullt möjligt att åstadkomma praktiska och fungerande lösningar inom ramen för gällande regler, men en absolut förutsättning är att man *utgår från* dessa regler och inte från egna funderingar.

### ***Vad är en handling? Vad omfattar regelsystemet?***

Från början omfattade regelsystemet bara handlingar i trängre mening, dvs. papper av olika slag. Den begränsningen är för länge sedan övergiven. Även andra slags informationsbärare omfattas, t.ex. disketter och kassetter. Tryckfrihetsförordningen definierar begreppet handling som ”framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel”. Vad detta innebär mera exakt lämnas tills vidare åt sidan – frågan återkommer – men envar är skyldig att känna till den grundläggande regeln. Även fotografier och bandupptagningar omfattas t.ex. av regelsystemet liksom förstås datamaterial. Den närmare avgränsningen innebär en del praktiska problem, men den enskilde anställde behöver sällan fördjupa sig i dem utan kan vid behov vända sig till expertis.

När fortsättningsvis ordet handling används, avses således all sådan information som täcks av tryckfrihetsförordningens citerade definition.

Regelsystemet omfattar hela händelseförloppet, hela ”livscykeln” för en handling. Till någon del blir det tillämpligt redan när informationen börjar produceras respektive kommer in till myndigheten, och det fortsätter att vara tillämpligt fram till arkivering och utgallring ur arkiv.

### ***Allmänna handlingar och andra***

Vad saken gäller är handlingar som är ”allmänna”. Återigen gäller det att känna till en lagfäst definition. En handling är allmän om den *dels* förvaras hos myndighet, *dels* enligt särskilda regler – som vi strax kommer till – är att anse som antingen inkommen eller upprättad. Tills vidare stannar vi inför ordet förvarad. Det betyder enkelt uttryckt att handlingen *faktiskt finns* hos myndigheten och att det inte bara beror på något misstag eller annan tillfällighet, t.ex. att någon utomstående har glömt kvar några papper eller att en tjänsteman tagit med sig ett rent privatbrev till arbetet.

Det här är en mycket vidsträckt definition. Det behövs därför ett undantag för handlingar som är enskilda men befinner sig hos myndigheten utan att det kan sägas bero på misstag eller ren tillfällighet. Det mest praktiska exemplet är privatadresserad post som hamnar i universitetets postfack eller privat elektronisk post (e-post) som kommer in till datorn på tjänsterummet.

Även här måste man akta sig för att göra alltför subjektiva bedömningar. Man måste utgå från vad som sägs i tryckfrihetsförordningen. Det heter där att ”brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och ej är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning”. Även detta är en vidsträckt formulering. Den täcker i praktiken mycket mera än universitetets anställda vanligen föreställer sig. Så snart ett brev e.d. *åtminstone delvis rör en fråga som ankommer på universitetet*, är det en allmän handling. Och märk att det sägs ”som innehavare” av annan ställning, *inte* ”som privatperson”. Vad man tänker på är främst t.ex. fackliga förtroendemän.

Man skall särskilt observera att det enligt lagen inte gör någon skillnad om t.ex. ett brev i en tjänsteangelägenhet hamnar i privatbostaden, antingen därför att det har sänts dit eller därför att mottagaren har tagit hem det. Om brevet etc. är av sådan beskaffenhet som sägs *skall* det i princip förvaras hos myndigheten. Det hör dit och det skall behandlas därefter.

Det finns en specialregel för datamaterial som säger – i korthet och förenklat – att alla uppgifter skall anses förvarade hos en myndighet som denna kan plocka fram själv med sina vanliga tekniska hjälpmedel. Med dagens utveckling av datatekniken blir detta enligt bokstaven enormt mycket. Det har erkänts av lagstiftaren att bestämmelsen inte är praktisk, men det har ännu inte gått att skriva en bättre paragraf, eftersom det krävs grundlagsändring. Till dess får vi försöka leva med den nuvarande. Även om vi vet att det finns praktiska gränser för vad som kan krävas av allmänhet och medier, kan inte universitetet ge några rekommendationer som avviker från den faktiskt gällande grundlagstexten. En lojal och förnuftig tillämpning är vad som måste krävas.

### ***Inkomna och upprättade handlingar***

Det nämndes att i definitionen på en allmän handling ingår att den inte bara är förvarad hos myndigheten utan också är antingen inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

Ordet *inkommen* bereder inga stora problem. Det betyder helt enkelt att handlingen har anlät till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Dataupptagning anses inkommen så snart den blivit tillgänglig för myndigheten, med de praktiska vanskligheter som nämndes nyss. Åtgärd som bara vidtas som led i teknisk bearbetning eller lagring av handling, som annan myndighet lämnat över, leder inte till att handlingen skall anses inkommen.

Ordet *upprättad* är svårare att bestämma, särskilt i praktiken. Man kan enkelt räkna med tre steg. En handling anses upprättad när den expedieras. Även om den inte expedieras anses den upprättad om den hänför sig till ett särskilt ärende och detta har slutbehandlats. I sista hand gäller att handlingen har justerats av myndigheten ”eller på annat sätt färdigställt”. Det är det sista som är det viktiga t.ex. för en forskare, men det är inte heller alltid lätt att precisera. Om t.ex. en serie prover eller experiment har avslutats och färdigbearbetats, lär resultaten kunna bli allmän handling (därmed inte utan vidare sagt offentliga, men även det är mycket möjligt).

Man skall särskilt observera två saker. Det spelar ofta ingen roll i vilket *skick* en handling befinner sig i. Ett preliminärt utkast *kan* bli offentligt t.ex. som inkommen handling. Vidare är en särskild svårighet på dataområdet att *datorerna själva* producerar en del handlingar, t.ex. cookie-filer och globalfiler som behandlas närmare i det följande.

### ***Några praktiskt viktiga undantag***

Det finns en del praktiskt viktiga undantag, som delvis har utbildats i rättspraxis. Man har t.ex. ett visst utrymme för förtroligt samråd mellan myndigheter utan att den utväxlade informationen blir att anse som inkommen. Det finns också specialregler om olika slags arbetshandlingar i samband med ärendehandläggning. Dessa undantag redovisas i det följande.

### ***Registrering och postöppning***

Vi kommer nu till de punkter där de mest påtagliga bristerna har konstaterats vid universitetet. För att systemet med offentlighet skall kunna fungera är det en självklar förutsättning, att man på ett enkelt sätt kan få reda på *vilka* allmänna handlingar som finns

och *var* de finns, naturligtvis också att man i praktiken kan få *tillgång* till dem. Detta åsyftas med reglerna i 4–6 kap. offentlighets- och sekretesslagen om registrering och utlämnande av allmänna handlingar m.m.

Huvudregeln är att en allmän handling skall *registreras utan dröjsmål* när den har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Innan man kommer till frågan om registrering har man frågan om *postöppning*. På många håll inom universitetet, framför allt på institutionerna, förekommer det i praktiken ingen ordnad postöppning, utan all personadresserad post läggs i vederbörandes postfack och mycket litet blir sedan registrerat. Det är *alldeles solklart att det förekommer många allmänna handlingar bland den personadresserade posten* och att regelsystemet alltså inte blir tillämpat på ett korrekt sätt.

Från huvudregeln om registreringskyldighet finns *två undantag*: Om det är uppenbart att en handling är ”av ringa betydelse för myndighetens verksamhet”, behöver den inte registreras. Och registrering kan underlåtas ”om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling kommit in eller upprättats”. Det måste betonas att det alltså är fråga om undantag från en lagfäst huvudregel.

Det är inte bra att i för stor utsträckning sätta sin lit till sådana undantag, men onekligen kan det sägas att det moderna storuniversitetet med dess många institutioner, stora personalstyrka och massor av studenter avviker rätt mycket från bilden av en vanlig myndighet som den såg ut då de här diskuterade reglerna skrevs. Vissa avsteg från registreringsplikten är därför godtagbara, men det måste inskräpas att förutsättningen är att man *utan svårighet* kan få tag på varje allmän handling. Varje anställd måste med självkritik överväga om hans eller hennes arbetsrum ser ut så, att detta kriterium kan anses uppfyllt.

Det är nödvändigt att på detta område skapa bättre kunskap och medvetenhet om gällande regler. En säker bedömning är att en bättre ordning *kan* åstadkommas i praktiken utan att man hamnar i onödig byråkrati och formalism.

### ***Några viktiga begrepp: myndighet m.m.***

För att kunna på enklaste sätt hålla ordning i tjänstepapper av skilda slag bör man känna till några viktiga förvaltningsrättsliga begrepp. Ett sådant är *myndighet*. Uppsala universitet är en myndighet; en institution är juridiskt sett endast en del av – ett ”organ” inom – myndigheten universitetet. Här är två saker att tänka på. Samma handling behöver inte registreras på flera håll. I det följande bortses alltså från all internpost.

Vidare finns det en specialregel som säger, att en handling inte blir att anse som inkommen och upprättad när den sänds mellan olika organ inom samma myndighet annat än då de uppträder ”som självständiga i förhållande till varandra”. Normalt klarar man de interna relationerna utan problem med offentlighetsreglerna.

Inom förvaltningsrätten skiljer man mellan *handläggning av ärenden* och annan verksamhet. Här måste juridiska detaljer lämnas åt sidan men allmänt kan sägas, att ett ärende typiskt sett utmynnar i ett beslut, t.ex. en dispens eller ett betyg. Undervisning är ett typexempel på annan verksamhet än ärendehandläggning, även om många ärenden och beslut kan förekomma under resans lopp, t.ex. under en kurs. Forskning betraktas vanligen som annan verksamhet, men det hävdas också att åtminstone vissa forskningsprojekt bör ses som ärenden i juridisk mening. I det här sammanhanget går det inte att säga annat än att man måste vara

uppmärksam på de allmänna reglerna och t.ex. inte utan vidare utgå från att det egna forskningsmaterialet helt och hållet är undandraget offentlighet oavsett hur man hanterar det.

Det nämndes nyss att det finns specialregler för vissa arbetspapper vid ärendehandläggning. Det gäller till en början minnesanteckningar, varmed lagen förstår ”promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har tillkommit endast för ärendes föredragning eller beredning”. Sådant blir inte ”upprättat” i lagens mening om det inte i efterhand tas om hand för arkivering. Detsamma gäller enligt en annan regel ”utkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling”.

De viktigaste ärendena är de som gäller *myndighetsutövning*. Det här är ett viktigt begrepp inom förvaltningsrätten och innebär enkelt uttryckt, att man fattar bindande beslut som gynnar eller betungar någon person (”part”). Typexempel på myndighetsutövning är examination, dispenser och anställningar. Ett sådant beslut kan ofta överklagas, och hela handläggningen kommer vanligen att falla under *förvaltningslagen* som ger grundläggande regler för handläggning av ärenden.

En självklar konsekvens av det sagda är att allt som gäller myndighetsutövning måste hållas åtskilt och registreras. En annan konsekvens är att det är tillrådligt att allt som innebär handläggning av ett ärende också hålls åtskilt och registreras. För enklare småärenden av typ dispenser inom ramen för en kurs kan undantag tänkas.

### ***Sekretess förutsätter alltid ett bestämt lagstadgande***

Att en handling är allmän behöver naturligtvis inte betyda att den också är offentlig. Den kan också vara hemlig enligt någon av de många undantagsregler som ges i offentlighets- och sekretesslagen. Det är emellertid utomordentligt viktigt att komma ihåg, att man aldrig kan hävda sekretess utan att kunna stödja sig på *en bestämd paragraf i offentlighets- och sekretesslagen*.

I det följande ges en särskild orientering om de sekretessbestämmelser som framför allt har praktisk betydelse vid universitetet. Som redan antytts är de inte många. Många, särskilt forskare och lärare, hyser orealistiska föreställningar om möjligheterna att hemlighålla handlingar och uppgifter som syns känsliga. På den här punkten finns det idag ett klart upplysningsbehov. Att utan laga stöd vägra lämna ut en allmän handling är en allvarlig förseelse, som kan vålla åtskilligt obehag både för vederbörande anställd och för universitetet.

*Hemligstämpling* är inte obligatorisk och inte bindande utan bara ett *varningstecken* för den som senare får en handling i sin hand, att den som tidigare haft handlingen ansåg den vara (helt eller delvis) hemlig.

### ***Tillhandahållande av allmänna handlingar***

Om själva tillhandahållandet, alltså kärnan i offentligheten, skall bara några huvudpunkter antecknas nu. I övrigt hänvisas till följande kapitel.

Tillhandahållande skall ske *skyndsamt* (”genast eller så snart det är möjligt”). Det skall ske på sådant sätt att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Det skall ske *utan*

*avgift.* Kopia eller avskrift (utskrift) skall utges mot fastställd avgift. Tillhandahållandet skall ske *på stället* om inte ”betydande hinder” möter.

I praktiken bereder reglerna ofta vissa svårigheter. Särskilt gäller detta i fråga om datamaterial, där myndigheten har en skyldighet att i viss utsträckning bearbeta och sammanställa information som enskilda vill ta del av.

### ***Särskilt om e-post***

E-posten börjar medföra sådana problem att det finns anledning att särskilt uppmärksamma den. Det har blivit vanligt att man korresponderar med varandra via e-post på arbetet även i privata ämnen. Detta kan leda till problem med reglerna om offentlighet. En konsekvens, som har slagits fast av Regeringsrätten – vår högsta förvaltningsdomstol – är att själva den förteckning över e-postförsändelser som uppkommer utgör en allmän handling. Att radera ett privat meddelande kommer därmed att innebära att man delvis förstör en allmän handling. Överhuvudtaget finns goda skäl att *motverka privat begagnande av universitetets datorer.*

### ***Arkivering***

Det andra område, vid sidan av postöppning och registrering, där man måste konstatera brister i hanteringen av offentlighetsreglerna, gäller arkivering. Detta har slagits fast av Riksarkivet. Allmänt sett syns gälla att arkivfrågorna inte får önskvärd uppmärksamhet inom universitetet.

Arkiveringen kan sägas fylla tre olika syften. För det *första* är den på kort sikt en förutsättning för att systemet med allmänna handlingar skall fungera i praktiken. Handlingar måste både arkiveras och gallras på ett sådant sätt, att det blir möjligt att i efterhand på ett någorlunda enkelt sätt få tag på det som verkligen är viktigt. För det *andra* är såväl arkivering av det viktiga som utgallring av det oviktiga praktiska förutsättningar för att *det egna arbetet* skall kunna drivas på ett optimalt sätt. Slutligen, för det *tredje*, innebär arkivhanteringen samtidigt en hantering av en viktig del av det som högtidligt brukar kallas vårt kulturarv och som bör vara en självklar realitet för den som arbetar vid vårt mer än femhundraåriga universitet.

I detta sammanhang behöver inte mera sägas på den här punkten än att *universitetet givetvis skall åtgärda Riksarkivets anmärkningar* och överhuvudtaget bemöda sig om att sprida ökad respekt för gällande bestämmelser på området. Något behov av nya föreskrifter eller andra riktlinjer föreligger inte.

## Om allmänna handlingar

### *Inledning*

Universitetet är en myndighet och faller därmed under den s.k. offentlighetsprincipen som innebär en skyldighet att på begäran tillhandahålla allmänna handlingar, om innehållet inte är hemligt.

Offentlighetsprincipen formuleras på följande sätt i 2 kap. 1§ respektive 3§ första stycket andra meningen i tryckfrihetsförordningen (TF):

**”Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar.”**

**”Handling är allmän om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 §§ är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet”.**

**”Allmän handling som får lämnas ut skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar taga del därav”** (2 kap. 12§ TF, del av första stycket).

Att TF är en grundlag innebär att eventuella ändringar i TF kräver två riksdagsbeslut med nyval emellan. Utifrån grundlagsdefinition av vad som är en allmän handling skall i det följande ges belysande exempel som knyter an till universitetets olika verksamheter. Framställningen tar i första hand sikte på arbetet vid institutionerna. Uppläggningsen utgår från de två slagen av allmänna handlingar som regeln anger, dvs de *inkomna* och de *upprättade*. Inledningsvis berörs en funktion för myndighetens hantering av allmänna handlingar som får anses som avgörande för att systemet alls skall fungera; nämligen postrutinen och ordningen för diarieföringen.

### *Posthantering och registrering*

Allmänna handlingar, både inkommande och upprättade, skall enligt 5 kap. 1§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) registreras eller hållas ordnade på ett enhetligt sätt så att de kan återfinnas utan svårighet. Hemliga handlingar måste alltid registreras. Av detta följer att alla anställda måste dagligen kontrollera eller genom fullmakt låta kontrollera sin inkommande post, både i form av brevförsändelser och e-post, och ta ställning till om den innehåller allmänna handlingar. Också den utgående posten måste bedömas på samma sätt.

Universitetet måste uppfylla de krav på sk god offentlighetsstruktur, som skall råda inom svenska myndigheter. Det skall med andra ord vara möjligt för allmänheten, och dess företrädare i form av massmedias representanter, att besöka en myndighet och där skaffa sig en överblick över vilka allmänna handlingar som hanteras inom myndigheten och att få ta del av dessa i den mån innehållet inte omfattas av sekretess.

Vid institutionen skall en person ha registratorsfunktion och ha kännedom om var och hur allmänna handlingar förvaras. Det datoriserade, gemensamma diarieföringssystemet för universitetet skall därvid användas enligt de närmare anvisningarna för detta.

Vissa förekommande rutiner i framförallt institutionernas verksamhet innebär risk att handlingar som skall anses som allmänna inte hanteras som sådana. Det är främst rutinerna för hanteringen av inkommande post och diarierutinerna som har betydelse i sammanhanget. Hanteringen av e-posten hör också hit.

När posten kommer till institutionerna är den vanliga ordningen att brev och andra försändelser fördelas direkt till de anställdas postfack utan föregående postöppning. Det är en ordning som framstår som logisk med tanke på att många försändelser anger adressatens personnamn före institutionens adress och eftersom fullmakt att öppna brev mer sällan lämnats till kanslipersonalen. Försändelser som är privatadresserade innehåller dock ofta handlingar som rör tjänsteangelägenheter. Den tillämpade ordningen innebär att i den mån posten innehåller handlingar som skall anses som allmänna så är risken stor att dessa varken blir diarieförda eller kommer att förvaras och hållas ordnade och bevaras, så som lagstiftaren avsett för att offentlighetsprincipen skall upprätthållas. Tjänsteärenden riskerar också att försenas om posten inte dagligen kontrolleras. (Ang. den närmare innebörden av privatbrev – se särskilt avsnitt.)

En orsak till problemen är att många som arbetar vid universitetet är knutna hit på olika basis och i olika utsträckning. Många är helt enkelt inte alltid regelbundet på plats. En del har fast heltidstjänst, t ex som lärare och forskare eller endera, men somliga har kortare förordnanden, alltifrån förordnanden för enstaka undervisningstillfällen till mer eller mindre löpande korttidsanställningar, kanske på deltid, varvid verksamheten vid institutionen kombineras med annan reguljär verksamhet åt annan uppdragsgivare. Det reses mycket och ofta inom verksamheten, inom och utom landet, och många är borta från arbetsplatsen långa perioder p g a detta. Åtskilliga tillämpar således en relativt fri arbetstidsförläggning och tömmer inte sina postfack regelbundet. När väl adressaten har öppnat sin post, torde det mera sällan förekomma att posten sänds för registrering.

Bisysslor är också vanliga inom alla lärare/forskare- kategorier och bisysslorna avser ofta uppdragsverksamhet och liknande inom det egna kunskapsområdet, vilket gör gränsdragningsfrågorna svåra. Det står inte alltid klart för en person som innehar postfack vid institutionen i vilken av alla sina olika egenskaper han eller hon emottar post eller ens vilken post som är tjänstepost hos universitetet. Många forskare torde vidare felaktigt betrakta forskningsverksamheten som ”sin privata”, även om den bedrivs i tjänsten eller med hjälp av forskningsmedel som tillställts universitetet.

Rutinerna och systemen för att förvara posten inne på tjänsterummet torde variera med vars och ens personliga läggning. Ordningen är inte tillfredsställande från offentlighetssynpunkt. Här finns också en risk för rättsförluster, t ex om en student skriftligen ansöker om brådskande dispens eller intyg.

Det kan visserligen sägas, att det i myndighetssammanhang okonventionella arbetssätt som tillämpas inom universitetet troligen inte leder till stora nackdelar för de huvudsakliga ”avnämarna” av verksamheten, nämligen studenterna. De fria arbetstiderna innebär vanligen att lärarna inte avvisar kontakter från studenterna utanför kontorstid, via e-post inte minst, varför uppsatsarbete kan drivas framåt effektivt, direkta frågor besvaras utan dröjsmål osv. Men öppenheten utåt samhället i övrigt är knappast optimal eller ens i god överensstämmelse med lagens krav. Den omfattande e-postkommunikationen innebär också sina särskilda problem i sammanhanget, som senare skall utvecklas.

Även bortsett från offentlighetsprincipen måste verksamheten vara kontrollerbar för de myndigheter som utövar tillsyn, t ex Justitiekanslern, Justitieombudsmannen, Högskoleverket, något som understryker behovet av en korrekt hantering av handlingar.

Det är bl a därför det finns ett principiellt krav på registrering av allmänna handlingar i 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Som skall utvecklas i det följande gäller detta inte bara inkommande handlingar utan även handlingar som anses upprättade inom universitetet och som därmed blivit allmänna.

Det skall dock noteras, att det kan finnas flera olika registersystem inom en och samma myndighet, att registreringskravet inte gäller handling som uppenbart är av ringa betydelse för verksamheten, t ex cirkulär eller reklambroschyrer, varken i tryckt form eller som massutskick genom e-postsystemet och att registrering inte behöver ske om man håller handlingarna så ordnade, att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats.

Givet nuvarande system, där var och en själv öppnar den post som bär hans/hennes namn, måste det kravet ställas, att var och en regelbundet kontrollerar sin post och tar ställning till om handlingen verkligen är rent privat eller om den gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten, i vilket fall handlingen vanligen skall anses som allmän och därmed underkastad den principiella registreringskyldigheten, som avses i 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Alternativet är att lämna fullmakt till någon annan att utföra den arbetsuppgiften.

Handlingar som skall anses som allmänna skall således regelmässigt registreras eller förvaras på ett enhetligt sätt så att de kan återfinnas utan svårighet. Handlingar som är hemliga måste alltid registreras. Beroende på förhållandena kan det vara lämpligt att allmänna handlingar förvaras på institutionens kansli eller av den kanslipersonal som närmast är knuten till den kurs, den forskargrupp eller liknande mindre enhet som postmottagaren tillhör. Särskilt gäller detta handlingar som inte registreras. En person vid institutionen måste ha funktion som registrator och dessutom ha kännedom om var och hur handlingar förvaras inom institutionen.

Tryckfrihetsförordningens 2 kap. 12 § innehåller ett *skyndsamhetskrav* som är unikt i lagstiftningen; en allmän handling som inte är hemlig skall på begäran av vem som helst kunna lämnas ut *genast* eller så snart det är möjligt. En ordning som innebär att det är utomordentligt komplicerat att fastställa vilka allmänna handlingar som finns och var de befinner sig skulle inte vid en rättslig prövning godtas som ursäkt för att en begäran att utfå en allmän handling drar ut på tiden. Ytterst kan ett straffrättsligt tjänstefelsansvar komma att aktualiseras om lagens krav inte uppfylls.

För e-posten gäller i princip samma sak som för vanlig post. Utifrån inkommande e-post betraktas som inkommen handling i samma mån som vanlig post och får, som utvecklas i avsnittet om datafrågor, inte godtyckligt hanteras och raderas utan bedömning av handlingens karaktär. Gallring får ske i samma mån som beträffande vanlig post. Skräppost som massutskickad reklam och andra universitetet ovidkommande meddelanden får dock rensas genast. Härifrån avsänd e-post är på motsvarande vis att se som upprättad, expedierad handling. Allmänna handlingar inom e-postsystemet måste hållas ordnade. Handlingarna bör skrivas ut på papper i den mån som det tekniska systemet bedöms inte kunna härbärgera postmängden. Den förteckning över e-post som finns i varje anställds dator är i sig en allmän handling. Det bör vidare noteras, att genom en skärpning i förvaltningslagen (1986:223) är

myndigheterna numera skyldiga att se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt (5§).

### ***Vilka inkomna handlingar är allmänna?***

Utifrån definitionen av allmän handling i tidigare citerade 2 kap 3 § första stycket andra meningen Tryckfrihetsförordningen (TF) ser vi nu närmare på begreppen; en *handling* är *allmän* om den *förvaras* hos myndigheten och är att anse som *inkommen* till eller *upprättad* hos myndigheten. Som så ofta inom juridiken har begreppen en vidare innebörd än vanligt språkbruk antyder. Det är emellertid viktigt att förstå, att offentlighetsprincipen gäller just de allmänna handlingarna och att det hos myndigheten finns en hel del handlingar som inte är allmänna eller som inte *ännu* är allmänna, varför det för myndighetens del är viktigt att fastställa vad som är vad. En allmän handling kan därtill innehålla sekretesskyddad information, helt eller delvis, som berörs närmare i nästa kapitel.

Sålunda är *handling* ett begrepp som täcker in mycket mer än rena pappershandlingar. Hit hör kartor, bilder, disketter, bandkassetter och andra informationsbärare; ”upptagning som kan läsas avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel” (2 kap. 3 § första stycket TF). Exempel på det senare är idag främst databuren information av olika slag (se vidare avsnittet om datafrågor).

Begreppet *förvaras* lämnar inte utrymme för en myndighet att välja att låta bli att förvara en handling som kommit in eller upprättats. Handlingar får således inte godtyckligt förstöras utan får gallras i särskild ordning. Det följer av 3 § arkivlagen (1990:782), att myndighetens arkiv bildas av dess allmänna handlingar och att gallring därur sker enligt särskilda regler. Arkiveringsreglerna behandlas utförligare under särskilt avsnitt. Det följer också av andra regler, t ex av förvaltningslagen (16 – 17 §§), att uppgifter som tillförts ett partsärende som det skall fattas beslut i och som avser myndighetsutövning måste vara tillgängliga för parten och även ges honom eller henne tillkänna. Till yttermera visso skall uppgifter i sådana ärenden som myndigheten erhåller på annat sätt än genom en handling dokumenteras (15 §). Det senare aktualiseras ibland i anställningsärenden, då referenser inhämtas muntligt per telefon.

Förvaring av en handling för annans räkning som led i en teknisk bearbetning faller dock utanför begreppet allmän handling (2 kap. 10§ TF).

*Myndigheten* är universitetet med dess olika enheter, t ex institutionerna. Se vidare om myndighetsbegreppet under avsnittet ”En eller flera myndigheter?”. De stiftelser m fl särskilda juridiska personer som universitetet förvaltar eller har intressen i räknas inte som myndigheter i sammanhanget. (Det kan tilläggas, att de högskolor som drivs i stiftelseform enligt 2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen faller under offentlighetsprincipen till följd av särskilda regler i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen.)

Alla handlingar som utifrån *inkommer* till myndigheten eller kommer behörig befattningshavare till handa är sålunda allmänna i lagens mening, oavsett om handlingen är i saklig mening slutgiltig eller ej (se dock specialfall nedan, sk *delning*). Regeln innebär vidare att en tjänstehandling är allmän som kommer hem till en befattningshavare eller som denne arbetar med i hemmet. Se dock vidare om *privatbrev* nedan.

Vad närmare gäller *den tidpunkt* då en handling anses inkommen bör noteras, att brev som fortfarande ligger kvar på postanstalten anses ännu inte inkommet i TF:s mening. Här bör man lägga märke också till 10 § förvaltningslagen (1986:223, FL): en handling anses enligt FL komma in till en myndighet den dag en avi om en betald postförsändelse som innehåller handlingen anländer till myndigheten eller kommer en behörig tjänsteman tillhanda.

Funktionen med FL:s regel är en annan än den som TF har; FL skall bl a tillgodose partsintressen av att t ex överklaganden anses inkomna i rätt tid, medan TF syftar till insyn i de handlingar som faktiskt är tillgängliga för myndigheten. Således skall t ex en avi avseende en ansökan att bli antagen till en kurs som anländer sista ansökningsdagen leda till att ansökan i sak behandlas som om kommit in i tid, medan ansökningshandlingens som sådan inte kan anses som en allmän handling förrän den fysiskt och faktiskt har kommit till myndigheten.

När är då e-posten inkommen enligt gällande rätt? När annan gjort den tillgänglig så att den kan läsas, dvs vanligen innan den faktiskt tas fram på skärmen av adressaten (2 kap. 6 § och 3 § andra stycket TF).

#### *Handlingar som inkommer till institutionen från studenter*

I kontakten med *studenterna* förekommer ofta att framställningar, skriftliga uppgifter under kurs, uppsatser och andra handlingar lämnas av studenten direkt till en lärare, i handen eller i postfacket, eller till institutionens kansli. Studenterna räknas i dessa sammanhang inte till myndigheten, utan handlingar som inkommer på angivet sätt har "anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare tillhanda". Därmed är handlingen att anses som inkommen i TF:s mening och alltså allmän (2 kap. 6 § TF). Detsamma gäller tentamensskrivningar som lämnas till skrivningsvakten. Registreringsordningen för detta slag av handlingar varierar, men vanligen torde det finnas ett sorts registreringsystem inom ramen för kursdokumentationen för att primärt hålla ordning på att studenterna fullgör sina uppgifter och denna sorts noteringar torde normalt även fylla kravet på registrering av de allmänna handlingarna. Det finns utrymme att betrakta detta som en sorts löpande journalföring över studenterna, varom mera nedan under avsnittet upprättade handlingar. Det bör observeras att det samtidigt innebär att man arbetar med personregister enligt personuppgiftslagen inom UPPDOK-systemet och att det finns särskilda hanteringsregler kring dessa. Se vidare avsnittet om datafrågor.

Examensarbeten och andra uppsatser under grundutbildningen räknas som inkomna när de lämnas för slutlig bedömning. Den handledning som föregår ett sådant inlämnande torde i allmänhet inte behöva innebära, att en handling blir inkommen.

#### ***Inkomna handlingar i forskningen***

När det gäller licentiat- och doktorandarbeten, som undan för undan i preliminära versioner lämnas till handledaren för granskning finns det möjligen ett visst utrymme för att anse detta handlingssätt som ett sådant samråd kring en s.k. mellanprodukt (2 kap. 9 § andra stycket TF), som inte ger upphov till någon allmän handling. En förutsättning bör dock vara, att forskarstuderanden anses knuten till myndigheten genom tjänst eller uppdrag, eftersom det är myndighetens mellanprodukt som avses i 2 kap. 9 § andra stycket TF: "Utkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse eller annan därmed jämställd handling som ej har expedierats anses ej som allmän handling, såvida den icke tages om hand för arkivering".

En färdig avhandling ger också upphov till ett ärende, examinationsärendet, i vilket den får ses som inkommen. En enskild som lämnar in ett vetenskapligt arbete för bedömning, eventuellt examination ger självfallet upphov till en inkommen handling i lagens mening. – Ibland har ifrågasatts om lic. avhandlingar borde ses som ett osjälvständigt led på vägen till doktorsavhandling och därför ej allmän handling, men det kan inte anses vara fallet. Här sker ju också särskild examination.

I de fall en anställd forskar i tjänsten blir arbetet vid någon tidpunkt färdigställt och därmed en upprättad och således allmän handling, varom mera i det följande om upprättad handling.

Forskningsverksamheten hör till myndigheten och forskarnas korrespondens och produktion blir allmänna handlingar på motsvarande sätt som i den övriga verksamheten. Vad gäller inkommande post bör särskilt noteras, att handlingar blir allmänna i detsamma som de inkommit. Också i forskningen är det möjligt att tänka sig ett samråd kring en mellanprodukt utan att en handling anses inkommen. Det kallas då för *delning* (se mer i ett följande avsnitt om inkomna handlingar i administrativa frågor). Vad gäller eventuellt sekretesskydd för handlingarnas innehåll så behandlas detta i särskilt avsnitt.

Inom universitetets verksamhet förekommer framställning av *tryckta skrifter*. Om ett manuskript skickas iväg från myndigheten för att tryckas av fristående tryckeri och den färdiga produkten så småningom återkommer, uppstår då en allmän handling? Här gäller, att den tekniska bearbetningen i form av tryckning med ty åtföljande transport inte skall leda till att en allmän handling uppkommer enbart p.g.a. detta förfarande (2 kap. 6 § sista st TF). Den allmänna handlingen uppkommer därför först när handlingen, boken, kan anses som upprättad, d.v.s. normalt när den expedierats från myndigheten eller, om så ej sker, när den färdigställts (2 kap. 7 § första st TF).

### ***Inkomna handlingar hos administrativa funktioner inom myndigheten***

Inom *administration* förekommer åtskillig ärendehandläggning som så småningom skall leda till beslut pga ansökningar till universitetets utbildningar, inkommande anbud, kontrakt, tjänsteansökningar, tjänsteskrivelser från andra myndigheter etc och även en mängd korrespondens mellan universitetets olika enheter. Somliga ärenden avser myndighetsutövning mot enskild, t. ex. i antagnings- och anställningsärendena, medan det i andra fattas beslut som kommer att leda till ett avtal med t. ex. en leverantör. Själva ärendehandläggningen skiljer sig åt i vissa avseenden beroende på om ett ärende rör myndighetsutövning eller ej. Från offentlighetssynpunkt är dock skillnaden inte stor, dock tillkommer rätten till partsinsyn i myndighetsutövningsfallen, varom mera nedan.

För anbud gäller särskilda regler. Anbudet kan vara sådana som avses i 2 kap. 6 § andra stycket TF: Tävlingsskrift, anbud eller annan sådan handling som enligt tillkännagivande skall avlämnas i förseglat omslag anses ej inkommet före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet. Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling ger i 9 kap. 1 och följande §§ närmare regler om anbuds förfarandet vid annonserad upphandling.

Vad de interna kommunikationerna inom universitetet beträffar bör ytterligare observeras, att offentlighetsprincipen inte kräver formell diarieföring hos alla enheter som berörs, utan att det räcker att diarieföringen sker på ett ställe. Av administrativa skäl kan det vara nödvändigt med någon motsvarande notering hos de berörda enheterna för att helt enkelt hålla reda på pappren, men dubbla diariesystem bör undvikas. Det interna utbytet av löpande handlingar

ger inte upphov till några allmänna handlingar mellan t ex institution och centralförvaltning i enlighet med det synsätt som Justitiekanslern gett uttryck för och som innebär, att universitetets olika verksamhetsgrenar inte ses som så självständiga i förhållande till varandra att de bör anse vara separata myndigheter i Tryckfrihetsförordningens mening (2 kap. 8 § TF). Se vidare separat stycke om en eller flera myndigheter i det följande.

En annan sak är, att när beslut fattas i verksamheten ger det givetvis upphov till en allmän handling där beslutet fattats, genom att det då finns en *upprättad* handling (se vidare i det följande under särskild rubrik).

En anställd som söker ny befattning inom verksamheten, ger upphov till en allmän handling i och med sin inkomna ansökan. I vissa anställningsärenden förekommer under beredningen å ena sidan olika beredningsgrupper, som får anses agera internt, å andra sidan yttranden från externa sakkunniga, som får anses ge upphov till inkomna, allmänna handlingar. Båda slagen av utredning innebär dock att anställningsärendet tillförs information som det kommande beslutet skall grundas på. Det har redan nämnts, att muntlig information i sådana fall skall dokumenteras i en handling (15 § FL). Tillsättningen innebär myndighetsutövning mot enskild och i förhållande till denne dvs parten, sökanden, så gäller att han/hon under alla förhållanden har rätt till partsinsyn enligt 16 § FL även om kommunikationsplikten i 17 § FL inte gäller dessa ärenden.

Det kanske också förekommer, att en facklig organisation tillskriver personalavdelningen eller någon annan funktion inom myndigheten och framför fackliga synpunkter. En sådan skrivelse är att se som en inkommen handling, även om den facklige förtroendemannen s a s finns på plats, rent fysiskt.

Åtskillig korrespondens i förvaltningssammanhang avser, som redan nämnts, ärenden som det skall fattas beslut i. Här måste alltså uppmärksammas, att en inkommen handling i ett ärende är allmän så fort den kommit in, även om övriga handlingar i ärendet som är under produktion inom myndigheten blir allmänna först på ett senare stadium.

Handlingar som skickas från en myndighet till en annan för *samråd* innan beslutsfattande sker anses dock inte inkomna till den senare myndigheten utan hanteras närmast som om handlingen cirkulerat runt ett sammanträdesbord, det rör sig om en sk *delning* av en mellanprodukt på väg mot en slutlig produkt (2 kap. 9 § TF). Detta dock förutsatt att det faktiskt finns ett samrådssyfte bakom delningen och inte enbart ett informationssyfte. Om det senare är fallet anses handlingen inkommen respektive upprättad hos mottagande respektive avsändande myndighet. Även om samrådssyfte ligger bakom att en handling sänds ut och den alltså inte anses som allmän förhåller det sig annorlunda med eventuella svar som produceras med anledningen av delningen. Dessa bedöms för sig och kan bli allmän handling. Se vidare om upprättade handlingar i det följande. En annan fråga är om innehållet i den allmänna handlingen omfattas av sekretess. Se vidare avsnittet om sekretess i det följande.

Det är alltså inte nödvändigt, att en handling avser ett ärende hos myndigheten för att den skall anses som allmän. Rättspraxis ger exempel på handlingar som skickats in till myndigheter i det enda syftet att handlingarna skall bli allmänna, t ex den sk Scientologi-bibeln, som skickades in till olika myndigheter för att dess innehåll skulle kunna läsas av envar och inte längre skulle vara mytomspunnet, svåråtkomligt och dyrt! (Regeringsrättens dom RÅ 1998 ref. 42).

### **Privatbrev**

Rena privatbrev, som alltså rör enbart personliga angelägenheter, och som av någon anledning kommer till den myndighetsanställda på hans arbetsplats, förblir givetvis enskilda handlingar och skall ej diarieföras. Ett praktiskt fall är forskaren som åtar sig privata expertuppdrag och ställer all sin post till sin ordinarie arbetsplats. Särskilt vad gäller e-posten riskerar denne att en journalist måste beredas insyn i hans e-post lista, varvid det blir praktiskt svårt att skydda den privata delen. Det riktiga är givetvis, att hålla isär den privata delen av sin korrespondens i en privat e-postadress. Se vidare avsnittet om datafrågor.

Vissa gränsfall är svårbedömda. Situationen kan vara den, att en handling i och för sig rör myndigheten men är avsedd för mottagaren ”endast som innehavare av annan ställning”, som lagtexten lyder (2 kap. 4 § TF). I så fall är handlingen inte allmän. Undantaget i TF syftar bl a på fackliga företrädare i denna egenskap eller på politiker. Rättspraxis innebär dock, att i den mån ett brev är avsett för mottagaren både som anställd vid myndigheten och som innehavare av annan ställning, så betraktas brevet som allmän handling. Ett praktiskt fall som illustrerar det sistnämnda skulle kunna vara ett brev som handlar om ett anställningsärende vid myndigheten och som är ställt till en anställd som i tjänsten handlägger sådana ärenden vid myndigheten men som dessutom är facklig företrädare. Här kan det uppstå tveksamhet om i vilken egenskap vederbörande tillställts brevet, men eftersom det är svårt att säga att mottagaren fått brevet endast i sin fackliga egenskap bör handlingen anses som allmän.

Andra svårbedömda fall rör myndighetsföreträdare i företag. Det finns kommunala exempel på att offentlighetsprincipen s a s väger över; en kommunstyrelseordförande, som också var ordförande i en stiftelse för värmedistributionen i kommunen, fick brev från ett privat kraftföretag om kommunens planer för en viss fjärrvärmeanläggning. Ordföranden ansåg, att brevet rörde hans stiftelseuppdrag och därför ej borde anses som allmän handling, men JO ansåg, att brevet rörde en fråga som ankom kommunen och därmed skulle det vara allmän handling (JO 1990/91 s. 395). (Idag skulle brevet ha varit en allmän handling i vilket fall som helst, eftersom offentlighetsprincipen numera gäller i alla kommunala företag. - S.k. dubbla uppdrag kan leda till även andra rättsliga komplikationer, t ex vad gäller jäv. Hos juridiska avdelningen kan beställas en särskild informationsskrift om jävsfrågor inom högskolan.)

Somliga brev kan ha blandat innehåll, såväl av tjänste- som privat karaktär. Inte minst korrespondensen per e-post (mera om e-postens rättsliga karaktär i dataavsnittet) tycks tendera att få en relativt ledig utformning, där privata hälsningar tjänstemän emellan kan förekomma tillsammans med tjänsteärenden på ett sätt som tidigare kan ha förekommit vid telefonsamtal men som knappast varit vanligt i konventionell myndighetskorrespondens. Eftersom tjänsteärendet i dessa fall är det egentliga ämnet för e-post-meddelandet bör den rimliga slutsatsen vara, att meddelandet blir allmän handling i sin helhet, när e-post meddelandet inkommit till myndigheten, dvs när det gjorts tillgängligt för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas (2 kap. 6 § första st andra meningen och 2 kap 3 § andra st TF).

### **Upprättade handlingar**

Huvudregeln är att en handling anses upprättad och därmed allmän när den *expedierats*, dvs avsänts från myndigheten, och det oavsett det skick den då befinner sig i (2 kap 7 § första st

första meningen TF). Självfallet är det en form av expediering också när man sänder iväg ett meddelande med e-post till extern mottagare. Expediering förutsätter dock inte alltid att handlingen skickas iväg från myndigheten. En handling kan hållas tillgänglig för avhämtning och anses då som expedierad. Det kan gälla t ex rättelser till tentamensskrivningar, som studenterna får hämta själva eller den på anslagstavlan uppsatta tentamenslistan.

Om en myndighets ledamöter, t ex i *fakultetsnämnd* eller *konsistorium*, får handlingar till ett kommande sammanträde sig tillsända med posten anses handlingarna inte som expedierade eftersom de finns kvar inom myndigheten; ledamöterna utgör ju i någon mening myndigheten i sammanhanget. Men om handlingarna dessutom skickats till någon utomstående, t ex till media för kännedom, anses expediering ha skett och handlingarna har därigenom blivit allmänna.

Undantaget från expedieringsregeln är det fall då en handling översänds från en myndighet till annan för konsultation om dess utformning eller innehåll, det rör sig t ex om ett beslut som skall fattas och myndigheten behöver råd i saken dessförinnan. Handlingen anses i dessa fall varken expedierad från den första myndigheten eller inkommen till den andra (se tidigare avsnitt om delning).

Handling som ej har expedierats anses allmän när det *ärende* dit den hör slutbehandlats hos myndigheten, dvs normalt när beslut fattats i ärendet, t.ex. om upphandling eller anställning eller examination. Beslut kan fattas inte bara i ärenden med utanförstående adressat utan även internt, t ex i personalärenden. Om handlingen inte hör till något ärende blir den allmän när handlingen justerats av myndigheten eller på annat sätt *färdigställts* (2 kap 7 § första st andra meningen TF).

Ibland är gränserna inte så tydliga. Ett exempel kan vara nyss nämnda tentamenslistor som justeras av examinator och sätts upp på institutionens anslagstavla till allmän kännedom. Här sammanfaller kanske examinationsärendets slutbehandling med justeringen av listan och ty åtföljande uppsättning. (Det bör f.ö. noteras, att i och med att beslut sålunda tillkännagivits får ändring av betyg i för tentanden negativ riktning normalt inte ske. Detta följer av de allmänna principerna om fattade besluts rättskraft. Ändring i positiv riktning får dock ske genom omprövning enligt 27 § FL.)

I ärenden förekommer vidare olika slag av provisoriska handlingar som, när ärendet är avslutat, vanligen inte blir allmänna handlingar. Hit hör sk *minnesanteckningar*, som enligt definitionen i 2 kap 9 § första stycket TF är promemoria eller annan uppteckning eller upptagning som kommit till endast för ärendes föredragning eller beredning, dock ej till den del den tillfört ärendet sakuppgift. Observera alltså, att det skall vara fråga om ett ärende som det skall fattas beslut i för att minnesanteckningsregeln alls skall vara tillämplig. Observera vidare, att en minnesanteckning kan finnas i form av en upptagning för ADB. Andra *mellanprodukter*, preliminära versioner och andra ”steg på vägen” till slutprodukt som utkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling kan förekomma i ärenden men också utan samband med ärende (samma lagrum andra stycket). I båda fallen innebär 2 kap 9 §, att om handlingen har expedierats ut från myndigheten eller tas om hand för arkivering så blir den allmän men inte annars.

*Forskning* anses inte som ärendehandläggning utom i vissa fall av uppdragsforskning, vilket medför, att en handling som produceras inom forskningen blir upprättad och därmed allmän så snart handlingen färdigställts, t ex en bandinspelning. Frågan är omdebatterad, men detta torde vara gällande rätt (se även Alf Bohlin: Offentlighet och sekretess i myndighets

forskningsverksamhet. Förvaltningsrättslig tidskrift 5-6/96). Detta kan innebära, att handlingar successivt blir allmänna inom ett forskningsprojekt innan själva projektet är avslutat. Ett enkätformulär eller en delrapport kan ha skickats ut under arbetets gång och har därmed blivit allmänna. Att inkomna handlingar, t ex enkätsvar, blir allmänna omedelbart som de kommer in har redan berörts och det har också erinrats om att det tillkommer, att undersöka om eventuellt sekretesskydd för innehållet i handlingarna föreligger, något som är aktuellt även när det gäller upprättade handlingar. Frågan här är vad som avses med färdigställd. Många handlingar inom forskningen anses säkerligen av preliminär beskaffenhet in i det sista och således som utkast eller mellanprodukter, som ovan nämnts, men vissa slag av handlingar kan ofta också identifieras som slutgiltiga relativt omgående, t ex handlingar som utvisar provtagningsserier, laborationsresultat etc. Vad gäller frågan i vad mån sekretess kan gälla innehållet i en handling som nu sagts så behandlas den i kapitlet Sekretess i högskolan.

### *Särskilda regler*

Ifråga om vissa slag av handlingar finns särskilda regler för vid vilken tidpunkt de skall anses upprättade. För universitetets del är särskilt reglerna i 2 kap 7 § andra st punkterna 1 och 3 TF av intresse.

Punkten 1 avser *diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande*. Sådana handlingar anses som allmänna så snart de färdigställts för anteckning eller införing. Hit hör, förutom de diarium som förs av registrator, även UPPDOK-systemet (som också berörs av personuppgiftslagen, varom mera i dataavsnittet), men även andra förteckningar över studenter och personal som kan förekomma i verksamheten. Journaler förekommer givetvis bl a i form av patientjournaler inom den medicinska verksamheten, men närmast inom landstingets verksamhet och faller då under särskild lagstiftning (patientdatalagen 2008:355). Register och journaler torde förekomma även inom annan forskningsverksamhet.

Punkten 3 avser *myndighetens protokoll*, som anses upprättade när handlingen justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts, således vanligen innan en expediering sker och oavsett om alla eventuella ärenden som berörs av protokollet är slutbehandlade. Till myndighets protokoll hör givetvis protokoll från sammanträden med bl.a. institutionsstyrelserna, fakulteterna, fakultetsnämnderna, områdesnämnderna, konsistorium men också alla andra utskott och organ som kan finnas inrättade inom verksamheten med beslutande funktioner enligt gällande delegationssystem. Diverse arbetsgrupper med osjälvständig, närmast beredande ställning kan däremot inte räknas som ”myndigheten” i detta sammanhang. För protokoll från sådana grupper gäller istället huvudregeln; handlingen blir allmän när den expedierats eller, om handlingen hör till ärende, vilket kanske i dessa sammanhang är det vanliga, när detta slutbehandlats eller, om handlingen är fristående, den eljest färdigställts (vilket i och för sig säkerligen sammanfaller med en justering).

### *En eller flera myndigheter?*

Vid tillämpningen av offentlighetsprincipen måste även observeras att utväxling av handlingar inom vad som i organisatorisk mening ses som en myndighet ändå ibland skall ses som om handlingarna utväxlades mellan olika myndigheter. Det beror på regeln i 2 kap 8 § TF, som innebär att utväxling av handlingar mellan två organ som ingår i samma myndighetsorganisation i fall då dessa uppträder som självständiga i förhållande till varandra

leder till att handlingarna anses som expedierade från det ena organet och inkomna till det andra.

Här finns vissa paralleller till relationen mellan institutionerna och universitetsledningen, men det riktiga är antagligen, som Justitiekanslern framhållit, att normalt se universitetet som en enda myndighet utan sådana självständiga grenar som här avses. En annan sak är att beslutanderätten på myndighetens vägnar ofta är delegerad till något särskilt organ som t ex fakultetsnämnd eller prefekt. Någon gång kan det diskuteras om inte en handling som fakultetsnämnden tillställer rektor bör anses som inkommen dit. Det gäller t ex i vissa anställningsärenden, där fakultetsnämnden numera har samma funktion som tidigare tjänsteförslagsnämnder, vilka uppfattades som fristående organ i detta sammanhang och vars förslag hanterades som inkommen, allmän handling.

Ett JO-fall belyser att ett organ kan tänkas inta en sådan självständig ställning bara i vissa hänseenden (JO 1987/88 s. 182). Frågan gällde om verksamhetsplaner som olika klinikchefer sänt in till ett regionsjukhus var allmänna handlingar. JO kom i fallet fram till att det fanns situationer då en klinikchef måste ses som ett självständigt organ i TF:s mening gentemot sjukhusdirektionen, nämligen då det gäller den rent medicinska, patientvårdande verksamheten där klinikchefen äger att självständigt fatta beslut. När det emellertid rör sig om ärenden på det ekonomiska och administrativa området är det fråga om beslut som skall fattas av det politiska beslutsorganet inom landstinget (direktionen). I JO-fallet uppträdde klinikcheferna som osjälvständiga beredningsorgan inom myndighetsorganisationen.

Vissa enheter inom universitetets verksamhet, t ex inom den medicinska forskningen och undervisningen, arbetar nära samman med annan myndighet, nämligen landstinget. Detta kan ge upphov till specifika problem. Handlingar rörande vården av patienterna hör till landstinget och inte till universitetet, de skyddas av sträng sekretess med hänsyn till den enskildes integritet och kan inte användas rutinmässigt i forskning och undervisning, utan utlämnande måste prövas hos sjukvårdsmyndigheten. Paralleller kan förekomma inom annan verksamhet.

Konklusionen av resonemanget beträffande en eller flera myndigheter är alltså, att handlingar, även e-post, som utväxlas enbart inom universitetet i normalfallet anses som interna och att de ej genom att skickas från den ene anställde till den andre blir expedierade respektive inkomna utan frågan om när en sådan handling uppnår statusen av allmän handling beror, som tidigare utvecklats, på om handlingen hör till något ärende där det kommer att fattas beslut eller om handlingen är helt fristående, när denna kan anses färdigställd. Ofta är kommunikationen inom en myndighet av det slaget att det är fråga minnesanteckningar som inte behöver sparas eller annars mellanprodukter.

### ***Generella undantag***

Vissa slag av handlingar i myndigheternas verksamhet undantages generellt från offentlighetsprincipen (2 kap 11 § TF). I universitetets verksamhet kan det gälla handlingar som inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för offentliggörande i *periodisk skrift* som utges genom myndigheten, artiklar och insändare till tidningen "Universen", t ex, eller till någon annan periodisk skrift som ges ut inom universitetet. Undantaget avser att skydda de anonymitetsregler som gäller i tryckfrihetssammanhang. Förutsättningen är dock att handlingen verkligen är avsedd att publiceras.

Ett annat undantag av stor betydelse gäller tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i *bibliotek* eller som från enskild tillförts *allmänt arkiv* uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som eljest har överlämnats till myndighet uteslutande för sådana ändamål. Detsamma gäller upptagning av innehållet i sådan handling – magnetband t ex, eller mikrofilm – som arkivmyndigheten eller biblioteket förvarar. Databaser som en myndighet har tillgång till genom avtal med en annan myndighet skall dock hanteras enligt reglerna om allmänna handlingars offentlighet.

Det har varit omdiskuterat, huruvida myndighetens tillgång till *Internet* kan tolkas in under biblioteksregeln eller ej. Numera torde anses att allmänheten inte har rätt att få ”surfa på nätet” hos en myndighet, som inte vill erbjuda den servicen. Frågan behandlas närmare under dataavsnittet.

### ***Utlämnande av allmän handling***

Enligt 2 kap 12 § TF skall allmän handling som får lämnas ut tillhandahållas på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift. Den som begär att få se en allmän handling får ej tillfrågas om sitt namn och syfte med begäran. Om det är en handling med hemligt innehåll som efterfrågas får man däremot upplysa om att det kan underlätta för den prövning som skall göras av om handlingen kan lämnas ut eller ej, att myndigheten vet vem som begär handlingen och varför. Är handlingen delvis hemlig skall den tillhandahållas i vad avser de öppna delarna, t ex genom att man kopierat handlingen med vissa partier övertäckta. Inte heller detta skall kosta något för den som vill ta del av handlingen. Vill han/hon däremot ha en kopia, har han/hon rätt till det enligt 2 kap 13 § TF mot avgift enligt avgiftsförordningen (1992:191) f.n. till ett pris av 50 kr för 10 sidor och 2 kr för varje ytterligare sida. mindre än 10 sidor är gratis. Myndigheten är än så länge inte skyldig att lämna ut handlingar på diskett eller annat medium, men man är skyldig att skriva ut informationsinnehållet på papper, om detta hittills bara funnits på något tekniskt medium.

Av 6 kap 3 § offentlighets- och sekretesslagen framgår, att om viss befattningshavare vid myndigheten svarar enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handling, vanligen registrator eller motsvarande, ankommer det på honom/henne att i första hand pröva frågan om utlämnande och att i tveksamma fall hänskjuta frågan till myndighetens avgörande. Hänskjutning skall även ske om tjänstemannen vägrar lämna ut handlingen och den enskilde begär detta. Det är sedan myndighetens beslut som kan överklagas och det sker enligt 6 kap 8 § till Kammarrätten. Inom universitetet får med myndigheten i dessa sammanhang enligt gällande delegationer förstås prefekten vid respektive institution, så länge det är fråga om att lämna ut en handling. Ett beslut att vägra lämna ut en handling måste dock fattas av rektor.

Om det är en annan myndighet som begärt handlingens utlämnande och som fått avslag på framställningen prövas överklagande av regeringen enligt 6 kap 8 § offentlighets- och sekretesslagen.

Beträffande avgiftsuttag bör ytterligare poängteras skillnaden mellan att lämna ut en kopia av en existerande allmän handling och att producera en helt ny handling på beställarens begäran, t ex en bearbetning eller sammanställning. Här innebär datoriseringen det problemet i sammanhanget, att det är relativt enkelt att göra bearbetningar av olika slag och, som framgår av dataavsnittet, åligger det då också myndigheten att i viss utsträckning göra detta inom

ramen för systemet med tillhandahållande av allmän handling och till pris enligt samma tariff (s k potentiell handling). Om det som efterfrågas är en helt och hållet ny produkt får dock full kostnadstäckning begäras.

## Sekretess inom högskolan

### *Allmänt om sekretess*

En viktig grundprincip som är fastslagen i 2 kap 2 § TF är att begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar måste göras i lag som i sin tur måste hållas inom de sekretessgrunder som TF anger. En myndighet får alltså inte skapa egna sekretessregler eller ingå avtal om sekretess med visst undantag för uppdragsforskning, som senare skall beröras. Den lag som ger sådana begränsningar är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Den reglerar även tystnadsplikten i myndigheternas verksamhet. Självklart sammanfaller tystnadsplikten och handlingssekretessen vad gäller hemliga uppgifter i allmänna handlingar, men det bör observeras, att tystnadsplikten även kan avse hemliga förhållanden som inte finns dokumenterade i en handling.

Vem behöver känna till sekretessreglerna? Självfallet de befattningshavare som har till arbetsuppgift att ha allmänna handlingar i sin vård och som därvid har att ta ställning till begäran om att utfå en allmän handling, men var och en som i sitt arbete kommer i kontakt med uppgifter och handlingar som kan omfattas av sekretess måste givetvis ha tillräckliga kunskaper för att kunna förvara och hantera dem på ett riktigt sätt, inte minst när frågor om deras innehåll ställs.

Förbudet enligt 2 kap 1 § offentlighets- och sekretesslagen att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift gäller för myndigheten där uppgiften är sekretessbelagd samt för person som på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar i eller har deltagit i myndighetens verksamhet och därvid fått kännedom om uppgiften. Observera att tystnadsplikten kvarstår även efter det att man lämnat sin anställning.

Åsidosättande av tystnadsplikt är straffbelagd i brottsbalkens 20 kap 3 § som brott mot tystnadsplikt med straffskalan böter eller fängelse i högst ett år. Även ett oaktsamt åsidosättande är straffbelagt, dock endast med böter.

I vissa fall viker tystnadsplikten för den sk *meddelarfriheten*, som i korthet innebär att somliga sekretessregler inte utgör hinder för att en befattningshavare i publikationssyfte (men bara i publikationssyfte) bryter sin tystnadsplikt och muntligen meddelar upplysning om något hemligt förhållande till media. De sekretessregler som innehåller sk kvalificerad sekretess tar dock över och hindrar meddelarfriheten, dvs där gäller tystnadsplikten full ut.

Observeras bör att meddelarfriheten gäller muntliga uppgifter. Det är aldrig straffritt att lämna ut en hemlig handling, ens till media.

Sekretessreglerna är vanligen utformade så, att sekretessen gäller en viss uppgift i ett visst sammanhang, oftast viss verksamhet eller myndighet, under viss tid och i de fall det finns risk för att det intresse som sekretessen avser att skydda kommer att skadas om uppgiften lämnas ut. Det finns mycket få sekretessregler som innebär en absolut sekretess i alla sammanhang. Sekretessen gäller också i princip mellan myndigheter även om det finns många s.k. sekretessbrytande regler.

Svårigheten med den konstruktionen är att den som ställs inför att eventuellt lämna ut en hemlig uppgift måste göra en bedömning av omständigheterna i det särskilda fallet.

Därvid är bl a att notera den viktiga huvudprincip som gäller ifråga om utfående av allmänna handlingar, att den som begär att få se en handling har rätt att vara anonym och inte behöver redovisa skälen till förfrågan. I förhållande till sekretesskyddade handlingar fungerar det så, att myndigheten får upplysa den enskilde om att han/hon har möjlighet att välja att tala om sitt syfte med att få se handlingen för att myndigheten skall kunna göra en fullständig sekretessprövning och därvid bedöma risken för att det sekretesskyddade intresset skadas i det särskilda fallet.

### ***Tentamensexemplet***

Ett exempel från undervisningsområdet kommer nu i illustrationssyfte att diskuteras förhållandevis utförligt för att åskådliggöra offentlighets- och sekretesslagens tolkningsmetod, nämligen:

#### **17 kap 4 § offentlighets- och sekretesslagen:**

”Sekretess gäller för uppgift som ingår i eller utgör underlag för kunskapsprov eller psykologiskt prov under myndighets överinseende, om det kan antas att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs.”

Regeln gäller uppenbarligen tentamenssekretessen. Kan nu av paragrafen utläsas, att en skrivningsfråga är och förblir hemlig i alla lägen? Nej, den är hemlig om (och bara om) *det kan antas* att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs. Under den förutsättningen är skrivningen normalt hemlig, i vart fall i förhållande till tentanderna, innan tentamen hållits, men hur blir det sedan? Är det försvarbart att, som lär förekomma, hemlighålla skrivningsfrågorna även efter tentamen? Kan alltså hävdas, att syftet med provet motverkas också efter det att det har hållits? Är det, rent praktiskt, någon idé att ens försöka behålla sekretessen, när en grupp studenter redan fått del av provuppgifterna?

Från pedagogisk synpunkt är väl många närmast beredda att säga tvärtom; en skrivning som givits är intressant att gå igenom i belysning av de lösningar som presterats för att därvid diskutera de problem som behandlats. I den pedagogiska frågan kan dock antagligen olika uppfattningar hävdas.

Rättsligt sett måste emellertid ett hållbart resonemang kunna föras till stöd för att det skulle motverka syftet med provet att lämna ut frågorna sedan provet hållits, om man vill hävda fortsatt sekretess när någon kommer efter skrivningen och vill se på frågorna.

Självklart är ett hållbart resonemang att studenterna tenterar kursen successivt i form av olika inlämningsuppgifter och andra prov. I så fall måste sekretess kunna hävdas till dess den siste studenten kommit igenom provomgångarna. Det har även förekommit en typ av standardiserade prov, som konstruerats för att ges upprepade gånger, som kan motivera standpunkten att sekretessen kvarstår efter ett provtillfälle. Det normala bör väl eljest vara att varje ny kursomgång får ett eget prov.

I sammanhanget bör påpekas, att tentamensresultatet, betyget, inte är hemligt och även att det av studenten inlämnade provsvaret är en allmän handling, så länge den finns kvar hos universitetet och inte har återlämnats till tentanden. (Egentligen innebär möjligheten att återlämna provet till den som lämnat in det ett avsteg från huvudprincipen, att myndigheten måste bevara de allmänna handlingarna tills de får utgallras i särskild ordning, men det är alltså tillåtet att återlämna skrivningarna. Beträffande examensarbetena gäller andra

bevaranderegler, se det särskilda arkivavsnittet.)

### ***Hemligstämpling***

Myndigheten får åsätta en handling med sekretesskyddat innehåll en s k hemligstämpel (2 kap 16 § TF). Tillämpligt lagrum skall då anges på följande sätt: ”Hemlig enligt X kap Y § offentlighets- och sekretesslagen”. Stämpeln tjänar dock bara som varningssignal i den dagliga hanteringen. Om handlingen begärs utlämnad måste alltid en förnyad prövning ske.

### ***Sekretessregler är färskvara***

Sekretesslagen ändras ofta, ibland flera gånger per år, varför aktuell lagbok inte är pålitlig. Kontrollera alltid före tillämpning att aktuell sekretessregel är oförändrad. Detta kan ske genom kontakt med universitetsförvaltningens jurister eller genom direktsökning i regeringskansliets rättsdatabaser på webbsidan <http://62.95.69.15/> där man söker författningarna i enlighet med anvisningarna under ”lagar och förordningar” på namn och SFS-nummer, dvs offentlighets- och sekretesslagen, SFS nr 2009:400.

### ***Sekretessregler som rör studenterna***

Det finns ganska få sekretessregler till skydd för studenternas integritet. Uppgifter om t ex studieresultat och liknande är inte föremål för sekretess. De sekretessregler som finns handlar om särskilt känsliga personuppgifter enligt följande:

#### **23 kap 3 § offentlighets- och sekretesslagen**

rör sekretessen inom skola och utbildningsväsende. Paragrafen har följande lydelse:

” Sekretess gäller i annan utbildningsverksamhet än sådan som anges i 2 § för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om en enskilds personliga förhållanden hos psykolog, kurator eller syofunktionär, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.”

”Sekretess gäller i annan utbildningsverksamhet än sådan som anges i 2 § i annat fall än som avses första stycket och hos Verket för högskoleservice i verksamhet som avser biträde vid antagning av studenter för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs”

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Syftet med det andra stycket är att en student som är utsatt för förföljelse skall kunna skyddas. Det är alltså inte fråga om någon generell sekretess för aktuella uppgifter utan en individuell prövning skall ske om särskild anledning föreligger i det enskilda fallet. Om exempelvis en student företer bevis om att han eller hon är sekretessmarkerad i folkbokföringen enligt 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen torde dock hemlighållande av uppgifterna enligt 23 kap. 3 § kunna ske.

### **23 kap 6 § offentlighets- och sekretesslagen**

handlar om avskiljandeärenden:

”Sekretess gäller i ärende om avskiljande av studerande från högskoleutbildning för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider betydande men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärendet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.”

Dessa två regler skiljer sig åt när det gäller det s.k. skaderekvisitet. I 23 kap 3 § första stycket innebär att sekretess gäller *om det inte står klart* att uppgiften kan röjas utan men för den som uppgiften rör etc, en ganska stark sekretess med andra ord, medan sekretessen enligt 23 kap 6 § är svagare, den gäller (bara) *om det kan antas* att den som uppgiften rör etc lider *betydande* men om uppgiften röjs. Observera också att beslutet om avskiljande alltid är offentligt.

Här är det sålunda tydligt, att insynsintresset är starkare när det handlar om disciplinära åtgärder än när det handlar om förtroendesituationer.

I övrigt finns inte något generellt skydd för personuppgifter inom högskolan. Dock skall noteras den skyddsregel i **21 kap 5 § offentlighets- och sekretesslagen**, som gäller inom all offentlig verksamhet och som syftar till att skydda utlänningar i vissa fall, typiskt sett politiska flyktingar:

”Sekretess gäller för uppgift som rör utlänning om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.” (Sekretesstiden är högst femtio år).

En motsvarande skyddsregel finns för fall där någon har s.k. fingerade personuppgifter (**22 kap 2 §**).

Vidare gäller sekretess enligt **21 kap 7 § offentlighets- och sekretesslagen** för personuppgift om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen. Också den ena generella regeln utan begränsning till högskolan. Det skall då observeras, att varje personuppgift i sig kanske inte alls är hemlig, men eftersom regeln syftar till att försvåra upprättandet av personregister i strid med personuppgiftslagen, så blir den tillämplig framförallt när någon begär uttag av stora mängder persondata, t ex från universitetets egna, tillåtna personregister. (Se vidare om personregister i avsnittet om datafrågor, särskilt personuppgiftslagen.)

### ***Sekretessregler som rör de anställda***

**39 kap 1–3 § offentlighets- och sekretesslagen** innehåller regler till skydd för olika kategorier personuppgifter som rör offentliganställda.

Det starkaste sekretesskyddet har uppgifter i myndighets *personalsociala* verksamhet som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och uppgift om enskilda personliga förhållanden hos psykolog, personalkonsulent eller annan sådan befattningshavare som särskilt har till uppgift att bistå med råd och hjälp i personliga angelägenheter. Här gäller sekretess om det inte står klart, att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men. För andra slags uppgifter om enskilda personliga förhållanden som finns i den *personalsociala* verksamheten är sekretesskyddet svagare; bara om det kan antas att den enskilde eller närstående lider men om uppgiften röjs gäller sekretess. Hit kan hänföras t ex planeringssamtal som hålls med personalen.

I den *personaladministrativa* verksamheten i övrigt gäller sekretess av samma styrka som närmast föregående för uppgift om enskilda hälsotillstånd och om uppgift om enskilda personliga förhållanden som hänför sig till ärende om omplacering eller pensionering, dock inte för beslut i sådant ärende och inte i ärende eller beslut om anställning eller disciplinansvar.

Det finns uppenbarligen ett särskilt offentlighetsintresse knutet till myndighetens beslutsfattande, som i dessa fall om anställning, disciplinansvar m.m. måste anses utgöra myndighetsutövning mot enskild. Det är en vanlig missuppfattning, att exempelvis referenser i ett tjänsteställningsärende skulle kunna hemlighållas. Uppgift om tjänstgöringsbetyg eller om vilken lön en viss anställd har kan inte heller hemlighållas eftersom den kategorin uppgifter saknar sekretesskydd. Arbetsmarknadens parter kan alltså inte överenskomma om sekretess i dessa fall.

En särskild regel i **39 kap 3 § offentlighets- och sekretesslagen** gör det möjligt att hemlighålla uppgifter om personalens personliga förhållanden, även t ex adressuppgift och liknande, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Här förutsätts alltså normalt en sk hotbild.

Sekretesstiden enligt 39 kap 1–3 § är högst femtio år för uppgift i allmän handling.

En regel i **11 kap 2 § offentlighets- och sekretesslagen** innebär, att om myndigheten i ett ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning får en hemlig uppgift från en annan myndighet, så följer den sekretessen med uppgiften. Här avses dock inte sekretess till skydd för den anställde utan snarare uppgifter som har med tjänsten att göra och som är hemliga, t ex av hänsyn till rikets säkerhet.

Det kan nämnas, att den anställde i ärende om disciplinansvar och liknande själv får röja hemlig uppgift för att freda sig (**10 kap 18 § offentlighets- och sekretesslagen**).

Också ifråga om uppgifter om personal är tidigare nämnda regler till skydd för flyktingar, personer med fingerade personuppgifter och olagliga personregister tillämpliga.

En särskild regel som rör en viss personalkategori är **40 kap 3 § offentlighets- och sekretesslagen**:

”För personal i myndighets telefonväxel gäller sekretess för uppgift som har inhämtats vid tjänstgöringen och som avser telefonsamtal till eller från annan person hos myndigheten.”

## ***Sekretessregler som rör ekonomi- och egendomsförvaltningen***

**19 kap offentlighets- och sekretesslagen** innehåller regler till skydd för det allmännas ekonomiska intresse.

Det allmännas ekonomiska intresse i samband med t ex en facklig förhandling eller en arbetskonflikt skyddas av **19 kap 6–8 §§ offentlighets- och sekretesslagen**. Här gäller sekretess för uppgift som tillkommit eller inhämtats för att användas vid facklig förhandling på den offentliga sektorn eller som tillkommit med anledning av facklig stridsåtgärd om det kan antas att det allmännas ställning som förhandlingspart eller part i arbetskonflikt försämras om uppgiften röjs.

Det skall dock observeras, att det kan föreligga en underrättelseskyldighet gentemot de fackliga organisationerna till följd av MBL (10 kap 11 § offentlighets- och sekretesslagen).

**19 kap 1–2 §§ offentlighets- och sekretesslagen** innebär ett konkurrensskydd för myndighets affärsverksamhet, som drivs antingen i myndighetsform eller genom bolag, stiftelse eller i annan privaträttslig form och där myndigheten har ett bestämmande inflytande. Sekretessen gäller affärs- och driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad. Förutom i den rena förmögenhetsförvaltningen hos universitetet kan man tänka sig att paragrafen kan avse uppdragsverksamhet av olika slag som universitetet åtar sig i konkurrens med andra. Skyddet avser i denna paragraf myndighetens intresse. Regelen har också klar begränsning till just affärsverksamhet, något som normalt inte är någon myndighetsuppgift. I ett rättsfall som gällde Stockholms universitet (RÅ 2004 ref. 74) har ett vid en universitetsinstitution utvecklat datorprogram för administration av den egna verksamheten inte ansetts utgöra inslag i affärsverksamhet, trots att det sålts till annan.

I **31 kap 12–14 §§ offentlighets- och sekretesslagen** regleras skyddet för uppdragsgivare. Sekretessen gäller där uppgift om olika slags undersökningar som myndigheten utför för enskilds räkning om det måste antas att uppdraget lämnats under förutsättning att uppgiften inte röjs. Det skall observeras att sekretesstiden här är särskilt kort för högskoleenhet – högst tio år mot vanliga tjugo i dessa sammanhang. Paragraferna, som är aktuell bl.a. för uppdragsforskning, kommenteras även under forskningsavsnittet.

Också i andra fall av affärsförbindelser mellan myndighet (och dess företag i enlighet med tidigare sagda) och enskild (varmed även förstås företag) gäller sekretess till skydd för den enskildes affärs- och driftförhållanden, alltså kontraktspartners intresse, men bara om det av *särskild* anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs (**31 kap 16–19 §§ offentlighets- och sekretesslagen**).

**19 kap 3 §** avser transaktioner kring och användning av egendom – uppgift i ärende om förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nyttighet är sekretesskyddad om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Observera att paragrafen inte avser myndighetens egna tjänstetillsättningar.

**19 kap 4 §** ger ett sekretesskydd för det allmänna som upplånare och **9 §** skyddar det allmännas ställning som part i en rättstvist.

**19 kap 5 §** tangerar på visst sätt forskning och medger sekretess för uppgift angående utförande av undersökning av naturvetenskaplig eller teknisk art som myndigheten låtit

verkställa för det allmännas räkning om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Det bör observeras, att skyddet inte avser forskningsverksamhet i sig utan det allmännas ekonomiska intresse. Man kan tänka sig att exempelvis Banverket behöver geologiska undersökningar när man skall genomborra berg och åsar för att dra fram järnvägen. En annan sak är att detta slags sekretess som regel viker i ett skede där fråga blir om tillståndsprovning för järnvägsprojektet och den geologiska undersökningen öppet måste redovisas i en miljökonsekvensbeskrivning.

### ***Sekretessregler som rör forskning (även examensarbeten)***

Sekretessfrågor i forskningen är av två slag. Dels frågor om sekretess för forskningen, dels frågor om sekretess som forskaren möter.

För att börja med det senare, så behöver många forskare få del av hemligt material hos annan myndighet. Det kan vara känsliga personuppgifter i vården eller försvarshemligheter eller uppgifter om brott och brottslingar t ex. Enligt **8 kap 1 § offentlighets- och sekretesslagen** gäller sekretess också mellan myndigheter som huvudregel, varför den myndighet där den hemliga uppgiften finns måste göra en provning utifrån ”sin” sekretessregel. Kanske finner den tillfrågade myndigheten, att ett seriöst forskningsprojekt under betryggande former inte innebär något hot mot det intresse sekretessen skall skydda, varför skade/men-provningen utfaller positivt för forskaren. En annan, liknande regel är **10 kap 27 §** enligt vilken en avvägning skall ske mellan det intresse som sekretessen skall skydda och det intresse den myndighet som begär utlämnande har av att få ut uppgiften.

Har en myndighet i sin forskningsverksamhet fått del av en sekretessbelagd uppgift från en annan myndighet, så följer sekretessen också med uppgiften enligt **11 kap 3 § offentlighets- och sekretesslagen**. Detta innebär ett undantag från den huvudregel som eljest gäller i sekretessammanhang, nämligen att sekretessen inte automatiskt följer med uppgiften. Forskningsmyndigheten har därvid ett försteg framför andra mottagarmyndigheter, om man så vill, eftersom den sekundära sekretessen underlättar för primärmyndigheten att göra bedömningen att uppgiften kan lämnas ut. Det är också något ”lättare” för forskare än andra kategorier att få del av uppgifter hos statistikmyndigheter eftersom forskningsändamål nämns bland de fåtal fall som inte omfattas av absolut sekretess enligt **24 kap 8 § offentlighets- och sekretesslagen**.

Observera att studenter som vill få ut hemligt material för sina uppsatsarbeten inte kan åberopa sig på 10 kap 27 § eller 10 kap 2 § eftersom de inte hör till myndigheten universitetet.

Det finns också andra sekretessbrytande regler, t ex **10 kap 2 § offentlighets- och sekretesslagen**, som gör det möjligt för en myndighet att lämna ut en hemlig uppgift om den behöver det för att kunna fullgöra sin egen verksamhet. Här kan det handla om t.ex. känsliga personuppgifter eller skyddsanordningar som måste lämnas ut för att den egna verksamheten skall fungera, t.ex. till polisen eller räddningstjänsten.

Möjligheten för en myndighet att lämna ut en hemlig handling med förbehåll enligt **14 kap 9 § sekretesslagen** finns inte i förhållande till offentlig funktionär, som t ex en universitetsanställd forskare, utan bara i förhållande till enskild. **13 kap 3 §** gör dock förbehåll onödigt. I den mån däremot som en student behöver hemliga uppgifter för ett

examensarbete är det lämpligt att i kontakten med sekretessmyndigheten erinra om möjligheten att uppställa förbehåll enligt **14 kap 9 §**. Givetvis har uppsatshandledaren ett särskilt ansvar för att instruera studenten hur materialet skall hanteras, både under arbetet och i uppsatsen, varom mera i det följande.

Den forskare som fått ut hemligt material från annan myndighet måste i sin tur vara medveten om vilken sekretess som gäller för uppgiften, t ex patientsekretessen, och hur denna skall förvaras och hanteras. Det gäller både i säkerhetsmässig mening och för den händelse någon kommer till forskaren och begär att få ut uppgiften. T ex gäller sekretess sällan mot den som uppgiften rör (**14 kap 4 § sekretesslagen**) om det är fråga om sekretess till skydd för enskild. Härtill kan personuppgiftslagens krav på samtycke till behandling av personuppgifter (10 §) göra en kontakt med den enskilde direkt nödvändig.

Kan själva forskningen vara hemlig? Ja, i vissa fall. S k uppdragsforskning kan innebära att det är ett krav från uppdragsgivaren att uppgifter om vetenskaplig undersökning som avses med uppdraget inte röjs (**31 kap 12–14 §§ offentlighets- och sekretesslagen**). Här kan uppstå en konflikt med det allmänna kravet på öppenhet och kontrollerbarhet i forskningen, inte minst finns ett sådant krav för vetenskapliga arbeten som skall ligga till grund för vetenskaplig bedömning och examination. Rektorsämberet har tidigare (RÅ 1592/88) uttalat sig mot sekretessbelagda doktors- och licentiatavhandlingar. Ifråga om examensarbeten har RÅ uttalat att restriktivitet skall gälla.

På senare år har i många sammanhang betonats behovet av samverkan mellan universitetet och det omgivande samhället och den s k tredje uppgiften har lyfts fram, vilket bl a kan leda till positiva kontakter för studenterna och möjlighet till arbete efter examen. Samtidigt som fler uppdrag kommer från näringslivet ökar emellertid också kraven på sekretess (tidigare nämnda **31 kap 12–14 §§ offentlighets- och sekretesslagen**). Innan en institution åtar sig sådana uppdrag som förutsätter att studenter skriver hemliga examensarbeten, måste komplikationerna med detta noga övervägas. Rent tekniskt är det en del arbete kring sådana uppdrag. Villkoren bör formuleras i en handling där beställaren och institutionen gör klart vad som skall gälla för arbetet, vilket är särskilt att observera eftersom avtal om sekretess annars inte är möjliga. Därvid bör institutionen ställa sig bl a följande frågor: Har institutionen den kontrollen och handledningen av studenten att man kan åta sig ansvaret för eventuella tystnadspliktsförseelser, kanske i form av skadeståndskrav från beställarens sida? Är det rimligt att lägga den ytterligare bördan på studenten, att riskera att inte bara misslyckas med att prestera ett gott examensarbete utan även att försynda sig i tystnadspliktshänseende? Något som beställaren kan komma att tillskriva bristfällig handledning. Är det rimligt, att en institutions examensarbeten till stor del inte går att kvalitetsbedöma utifrån vanliga akademiska kriterier p g a sekretess? Är institutionen beredd att ta sådant ansvar för uppsatsernas sakliga innehåll att inte universitetet riskerar att råkar i vanrykte bland avnämarna p g a dåliga arbeten?

I **24 kap 5–7 §§ offentlighets- och sekretesslagen** gäller sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat som har lämnats eller kommit fram vid sådan forskning som efter överenskommelse bedrivs i samverkan med en enskild, om det måste antas att den enskilde har deltagit i samverkan under förutsättning att uppgiften inte röjs

Andra sekretessregler som kan bli aktuella i forskningen rör ett antal särskilda ämnen:

Enligt **24 kap 1 § offentlighets- och sekretesslagen** gäller sekretess för uppgift som hänförs till psykologisk undersökning för forskningsändamål om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan men för den berörde eller närstående. Sekretesstiden är sjuttio år.

**24 kap 4 § offentlighets- och sekretesslagen** avser uppgift i upptagning som har dialektologiskt eller etnologiskt innehåll i forskningssammanhang om det kan antas att den som lämnat uppgiften eller närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretesstiden är femtio år.

En särskild sekretessregel i **25 kap 9 § offentlighets- och sekretesslagen** rör bedömning av biomedicinska forskningsprojekt som innefattar försök på människa. Sekretessen tar här sikte på den affärsmässiga sidan av saken och gäller högst tjugo år om det kan antas att den enskilde lider skada, varmed förstås ekonomisk sådan, om uppgiften röjs.

**24 kap 8 § offentlighets- och sekretesslagen** avser den s k statistiksekretessen och innebär för forskningens vidkommande att i den mån så anges i offentlighets- och sekretessförordningen gäller sekretess i statistisk och annan jämförbar undersökning för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Denna sekretess är absolut med följande undantag: Uppgift som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift, som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhållande är direkt hänförligt till den enskilde, får lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller honom närstående lider skada (ekonomisk) eller men (personligt). Här gäller en sjuttioårig sekretesstid för uppgift om enskilds personliga förhållanden och annars en tjugoårig sekretesstid.

Regeringen har i anslutning till lagregeln bestämt i **7 § offentlighets- och sekretessförordningen** (2009:641) att för utbildningsanstalter och forskningsinrättningar gäller sekretess för uppgift om enskildas personliga förhållanden i följande slag av undersökningar enligt 24 kap 8 § i lagen: miljömedicinska, socialmedicinska, psykiatriska eller andra medicinska studier samt sociologiska, psykologiska, pedagogiska eller andra beteendevetenskapliga eller samhällsvetenskapliga studier.

Det bör kanske observeras, att undantaget i lagregeln kan innebära, att en forskare kan ställas inför att bedöma, om uppgifter kan utlämnas till annan forskare.

Enligt **20 kap 1 § offentlighets- och sekretesslagen** gäller sekretess för uppgift om utrotningsshotad djur- eller växtart, om det kan antas, att strävanden att bevara arten inom landet eller del därav motverkas om uppgiften röjs.

### ***Biblioteks- och arkivsekretess***

Det har tidigare berörts, att det s k biblioteksundantaget i **2 kap 11 § första stycket tredje punkten TF** innebär att tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i bibliotek eller som från enskild har tillförts allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som eljest har överlämnats till myndighet uteslutande för sådana ändamål överhuvudtaget inte räknas som allmän handling.

Återstår att reda ut vad som gäller för själva biblioteksutlåningsverksamheten och för arkivering av myndighets material.

Enligt **40 kap 3 § offentlighets- och sekretesslagen** gäller sekretess i biblioteksverksamhet för uppgift i register om enskilda lån, reservation eller annan form av beställning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider skada eller men. Sekretesstiden är tjugo år. Observera, att lån i tjänsten inte skyddas av denna paragraf.

Enligt **11 kap 6 § offentlighets- och sekretesslagen** gäller samma sekretess hos arkivmyndigheten som gällde hos den myndighet som låter arkivera sina handlingar. Samma gäller ett enskilt organ som enligt särskilda bestämmelser (**11 kap 7 § offentlighets- och sekretesslagen**) på motsvarande sätt förvarar en handling från en myndighet.

## Datafrågor

### *Tryckfrihetsförordningen och upptagningar för automatiserad behandling*

**Enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet likställs i princip upptagningar för automatisk behandling med pappershandlingar. Av tekniska skäl föreligger emellertid vissa skillnader i lagstiftningen beträffande datalagrade uppgifter.**

Med handling avses enligt 2 kap 3 § TF förutom framställning i skrift eller bild även upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Upptagningar är, liksom handlingar i övrigt, allmänna om de förvaras hos en myndighet och är att anse som inkomna eller upprättade där. En upptagning anses förvarad hos myndigheten 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. En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder (2 kap 3 § andra st).

Det sistnämnda avser det som benämns potentiella handlingar. Vad gäller pappershandlingar är det oftast inga problem att fastställa om en handling finns eller ej. Offentlighetsregleringen omfattar beträffande pappershandlingar bara sådana handlingar som vid tidpunkten för en sökandes begäran förvaras hos en myndighet. Myndigheten är inte skyldig att framställa en ny handling på grundval av uppgifter från befintliga handlingar. Med upptagningar för automatisk behandling är emellertid problematiken annorlunda, då varje sammanställning av sakligt sammanhängande uppgifter som en myndighet kan göra med hjälp av tillgängliga datorprogram anses utgöra en handling, dvs en potentiell handling.

Principen är att allmänheten skall ha tillgång till en upptagning i samma utsträckning som myndigheten och att det befintliga datorsystemet måste användas även om det innebär en bearbetning eller sammanställning av informationen. Det har ingen betydelse om myndigheten faktiskt själv tagit fram uppgifterna och inte heller om myndigheten har anledning att ta fram uppgifterna för att använda dem i sin egen verksamhet. Skulle däremot en begärd framställning inte kunna göras genom rutinbetonade åtgärder utan först efter ett mera kvalificerat programarbete, är den inte en för myndigheten, eller allmänheten, tillgänglig handling. Var gränsen för rutinbetonade åtgärder går är inte alldeles klart.

En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock inte förvarad hos myndigheten om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig (2 kap 3 § tredje st TF). Vidare anses enligt 2 kap 10 § TF upptagningar som förvaras hos myndigheten bara som ett led i en teknisk bearbetning eller lagring för annans räkning inte som en allmän handling.

Frågan om när en upptagning skall anses inkommen har samordnats med ovan nämnda förvaringsrekvisit. Enligt 2 kap 6 § TF anses en upptagning sålunda inkommen när annan myndighet eller enskild gjort den tillgänglig för myndigheten på sätt som anges i 2 kap 3 § andra st. Vad gäller utlämnande av upptagningar finns i 2 kap 13 § TF en regel om att myndigheten inte är skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut dessa i

annan form än utskrift. Någon sådan lag finns för närvarande inte, vilket innebär att myndigheten inte behöver tillhandahålla handlingen i rent fysisk mening, t ex en diskett, utan det som lämnas ut är själva informationsinnehållet.

### *Den tekniska utvecklingen; särskilt Internet*

**Allmänheten kan inte vid Uppsala universitet under åberopande av offentlighetsprincipen begära att få ta del av information på Internet, eftersom denna information inte anses utgöra allmänna handlingar. Cookie-filer och historikfiler i de anställdas datorer är däremot allmänna handlingar och skall lämnas ut till den som begär att få ta del av dessa filer, om inte hinder föreligger på grund av bestämmelse om sekretess.**

Reglerna om offentlighet beträffande upptagningar för automatisk databehandling utarbetades när datorsituationen på myndigheterna såg helt annorlunda ut än vad de gör i dag. Då fanns det endast ett fåtal stordatorer i slutna miljöer. Tekniken för lagring och bearbetning var uppbyggda så att bara ett fåtal alternativ för sökning och sammanställningar av data var möjliga. Numera är de flesta myndigheters datorer kopplade i nät och de anställda kan nå såväl myndighetens egna datorer som datorer hos andra myndigheter och enskilda. Detta gäller oberoende av om lagrade data har någon koppling till myndigheten och dess verksamhet.

Från att myndigheter endast i sällsynta fall hade åtkomst till andra myndigheters och enskildas data, har de genom ny teknik möjligheter att ta del av enorma datamängder. De tekniska möjligheterna till egna behandlingar av data har också ökat genom att myndigheterna numera har persondatorer, inte terminaler kopplade till en stordator, vilket innebär att användarna kan hämta data via nät och hos sig utföra bearbetningar med egna program.

I och med att allt mer extern information har blivit tillgänglig för myndigheterna har allmänhetens möjligheter att med stöd av offentlighetsprincipen få tillgång till information vidgats betydligt. Å andra sidan har denna utveckling lett till att informationen blivit mer ostrukturerad samt att det har blivit svårare både för myndigheterna och allmänheten att hitta den information som är relevant. Resultatet kan bli att allmänheten får svårigheter att utöva sina rättigheter enligt offentlighetsprincipen.

Det grundläggande problemet i detta sammanhang är att den tekniska åtkomstmöjligheten fått bilda utgångspunkt för bedömningen av om en upptagning skall anses förvarad hos myndigheten. Handlingar som är tekniskt åtkomliga för myndigheten anses vara allmänna handlingar hos den myndigheten även om de varken finns hos myndigheten eller har anknytning till denna. Med detta synsätt skulle alla upptagningar i databaser som är tillgängliga för myndigheten, med undantag för sådana som omfattas av biblioteksregeln i 2 kap 11 § TF, vara tillgängliga för offentlighetsinsyn hos myndigheten, trots att de knappast kan sägas ingå i en myndighets informationstillgångar.

Regeringen har i propositionen *Offentlighetsprincipen och informationstekniken* (prop 2001/02:70) uttalat att det inte är rimligt att de enorma och oöverskådliga informationsmängder som genom Internet är tillgängliga för myndigheterna skall anses utgöra allmänna handlingar hos dessa. Regeringen anförde dock vidare att det inte borde införas någon särskild bestämmelse som reglerar de informationsmängder som en myndighet har tillgång till via Internet. I stället påpekades att den s k biblioteksregeln utgör en tillräcklig garanti för att den insyn som handlingsoffentligheten skall tillgodose får en rimlig proportion

i detta avseende. Biblioteksregeln innebär att tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i bibliotek inte är att betrakta som allmän handling. Detta undantag omfattar också upptagning i en databas som en myndighet har tillgång till på annat sätt än genom avtal med en annan myndighet där upptagningen är allmän handling. Exempelvis utgör uppgifter på en öppen webbplats på Internet eller uppgifter i en kommersiell informationsdatabas som Uppsala universitet har tillgång till enligt avtal inte allmänna handlingar.

En fråga som är direkt kopplad till Internet är den om hur man från offentlighetssynpunkt skall bedöma karaktären av så kallade cookie-filer. En cookie-fil är en datafil som i vissa fall översänds till en användares dator i samband med att datorn via Internet får kontakt med en webbplats som lagras på en annan dator (webbservern). När webbservern återsänder den efterfrågade informationen skickar den samtidigt med cookie-filen. När användaren senare besöker samma webbplats följer cookie-filen med och webbservern kan läsa av den information som cookie-filen innehåller. Ett sätt att utnyttja uppgifterna är att skräddarsy den av användaren eftersökta informationen. Då cookie-filen innehåller information som är knuten till just den webbplats som uppsökts och sedan sparas i användarens dator, går det i efterhand att se vilka webbplatser som användaren har besökt.

Regeringsrätten har i en dom (RÅ 1999 ref 18 I) prövat en journalists begäran om att få ta del av kommunpolitikerns cookie-filer. Regeringsrätten fann att en cookie-fil är – i den mening som avses i TF – att betrakta som en hos myndigheten förvarad handling som inkommit dit. Vidare ansåg Regeringsrätten, till skillnad mot Kammarrätten i Göteborg som ansett att undantagsbestämmelsen i 2 kap 10 § TF varit tillämplig, att det inte fanns stöd för att anse att cookie-filen skulle vara förvarad hos myndigheten endast som ett led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning. Någon teknisk bearbetning förekom inte och även om det skulle vara fråga om teknisk lagring kunde det enligt Regeringsrätten inte sägas att denna skedde för någon annans räkning. Detta motiverades med att mottagaren hade möjlighet att avstå från att ta emot informationen och radera den samt att avsändaren saknade möjlighet att radera den. Då Regeringsrätten inte heller ansåg att något annat undantag enligt 2 kap TF var tillämpligt var cookie-filen således att betrakta som en allmän handling och skulle lämnas ut om inte hinder förelåg på grund av bestämmelser om sekretess.

Regeringsrätten har även prövat den rättsliga statusen av så kallade globalfiler (även benämnda historikfiler). En globalfil är en förteckning i en dator över de webbsidor på Internet som uppsökts av användaren. Globalfilen skapas automatiskt av programmen för sökning på Internet och är bl a ett hjälpmedel för att underlätta för den som uppsöker webbsidor att hitta tillbaka till den aktuella sidan.

I det aktuella ärendet (RÅ 1999 ref 18 II) hade en person begärt att få ta del av en stadsjurists globalfil. Regeringsrätten ansåg till att börja med att globalfilen var att betrakta som en hos myndigheten förvarad handling. Eftersom förteckningen fördes kontinuerligt och för obestämd tid, var den enligt Regeringsrätten att betrakta som en sådan förteckning som förs fortlöpande och avses i 2 kap 7 § andra st 1 TF. Detta innebar att förteckningen var att anse som upprättad i och med att den tekniskt förelåg färdig för att påföras adresser till webbsidorna och således var en allmän handling. Den i ärendet aktuella globalfilen var således en allmän handling som skulle lämnas ut om inte hinder förelåg på grund av bestämmelser om sekretess.

### *Elektronisk post (e-post)*

**Utgående och inkommande handlingar via e-post skall diarieföras i samma utsträckning som pappershandlingar. Detta kan enkelt ske genom att det elektroniska meddelandet vidarebefordras till registrator på elektronisk väg. Institutioner och motsvarande enheter vid universitetet skall ha fungerande rutiner för att inkommande handlingar via e-post tas om hand för det fall en anställd är borta på grund av semester eller sjukdom. En förteckning över inkommande och utgående e-post är en allmän handling och skall vid begäran lämnas ut om någon sekretessbestämmelse inte är tillämplig.**

Den ur praktisk synpunkt kanske viktigaste frågan vid universitetet vad gäller offentlighetsprincipen i IT-miljön är hanteringen av e-post. En överväldigande majoritet av de handlingar som kommer in till universitetet via e-post torde vara personadresserad. Såsom behandlas på annat håll i denna handledning föreligger problem även beträffande postöppning och diarieföring av inkommande pappershandlingar, men underlåtenheten att diarieföra elektroniskt inkommande handlingar är säkerligen ännu mer påtaglig.

Orsaken till detta problem är att e-postsystemet vid universitetet från början byggdes upp på att de elektroniska adresserna var knutna till individer. Enligt beslut av rektor skall institutioner ha minst en funktionsadress för e-postadress men frågan är hur mycket av den inkommande e-posten som går via dessa. Det är i detta sammanhang viktigt hur man inom universitetet tillhandahåller sina elektroniska adresser. Vidare skulle uppgiften att införa ordnade rutiner för postöppning och diarieföring av e-post sannolikt kunna underlättas genom ett bättre utnyttjande av redan befintliga tekniska anordningar. Ofta kan det vara praktiskt att e-post adresseras direkt till berörd anställd, men denne bör då genom ett enkelt kommando kopiera och vidarebefordra meddelandet till registrator.

När e-post infördes inom statsförvaltningen var det för att effektivisera arbetet och förenkla enskildas kontakter med myndigheter. Användningen av e-post har också utan tvivel underlättat kommunikationen inom myndigheterna, något som torde vara särskilt påtagligt inom universitetet. En sidoeffekt har emellertid blivit en ökad privat användning av arbetsplatsens kommunikationsmedel. Denna utveckling kan föra med sig både rättsliga och administrativa problem vid t ex diarieföring och utlämnande av allmänna handlingar. I betydligt större grad än vad är fallet med vanliga brev, torde ärendeknutna och privata uppgifter blandas i meddelanden via e-post. Detta beror på att e-posten ofta, förutom vanliga brev, även ersätter telefonsamtal.

Vissa myndigheter har förbjudit privat användning av myndigheternas e-postsystem, med stöd av den allmänna principen att myndighetens medel bara får användas för myndighetens verksamhet. Att införa något sådant förbud vid universitetet synes inte vara genomförbart. Dessutom går det inte rent praktiskt att hindra att privat e-post kommer in till en anställd vid myndigheten. Däremot bör anställda som använder sig av universitetets e-postsystem för privat e-postkommunikation i mer omfattande utsträckning uppmanas att skaffa en privat e-postadress. Vidare bör det genom interna föreskrifter eller överenskommelser med de anställda göras klart att myndigheten får öppna inkommande e-post i samband med sjukdom eller semester. Det kan exempelvis ordnas genom att den anställde skriver på en fullmakt som gör det möjligt för arbetsgivaren att ta del av inkommande e-post under den anställdes bortovaro.

JO har i ett beslut (dnr 4225-1998) rörande Karolinska institutet påpekat att det åligger en myndighet att ha fungerande rutiner för att bevaka att skrivelser och meddelanden som

inkommer via e-post behandlas på ett adekvat sätt. JO uttalade vidare att förhållandet är detsamma för det fall enskilda tjänstemän vid myndigheten har möjlighet att ta emot externa e-postmeddelanden. På samma sätt som gäller för konventionella pappersförsändelser som adresserats till handläggaren personligen, bör det enligt JO för e-post finnas ett system som ger arbetsgivaren möjlighet att ta del av de handlingar som inkommit, exempelvis med stöd av fullmakt.

I nyss nämnda JO-beslut behandlades också frågan om diarieföring av e-postmeddelanden. Till att börja med hänvisade JO till att en myndighet har möjlighet att underlåta diarieföring av allmänna handlingar och tillika offentliga handlingar, om de hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling inkommit eller upprättats. Denna möjlighet gäller även för handlingar som endast förvaras som elektroniskt medium under förutsättning att åtkomligheten för allmänheten är godtagbar. Enligt JO förutsätter detta att allmänheten genom särskild terminal kan söka bland e-posten eller att myndigheten vid förfrågan kan ta fram en papperskopia av efterfrågade handlingar. Detta synsätt får enligt JO anses gälla vare sig det rör diarieförda handlingar eller sådana där myndigheten avstått från diarieföring.

I ett beslut den (dnr 676-2001) angående en kommuns underlåtenhet att kontrollera inkommande e-post har JO uttalat att myndigheternas och tjänstemännens e-postbrevlådor måste kontrolleras dagligen under arbetsdagar. Att så sker är enligt JO en förutsättning för att myndigheterna skall kunna uppfylla kraven i fråga om registrering av de inkommande e-postmeddelanden som utgör allmänna handlingar, men det är nödvändigt även med hänsyn till att enskilda genom e-postmeddelanden kan inleda ärenden som kräver också andra handlägningsåtgärder av myndigheten.

När en person vill ta del av en enskild handling som kommit in eller skickats ut via e-post skall man på vanligt sätt bedöma om det rör sig om en allmän handling och i förekommande fall om sekretessbeläggning kan komma i fråga. Ett särskilt problem är dock hur man skall se på den förteckning av inkommande och utgående e-post som finns i varje dator som är uppkopplad till ett e-postsystem.

Frågan var 1998 uppe till prövning i Regeringsrätten (RÅ 1998 ref 44). Regeringsrätten uttalade först att den i ärendet aktuella förteckningen över e-post var en upptagning som var tillgänglig hos myndigheten med tekniska hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjade i sådan form att den kunde läsas av myndigheten och att förteckningen därmed var att betrakta som en hos myndigheten förvarad handling (jfr 2 kap 3 § TF). Vidare konstaterade Regeringsrätten att förteckningen var ett nödvändigt hjälpmedel för att administrera e-posten samt att den fördes kontinuerligt och för obestämd tid. Enligt Regeringsrättens mening var förteckningen därför att betrakta som ett diarium, register eller annan förteckning som förs fortlöpande och som avses i 2 kap 7 § andra st 1 TF. Detta innebar att förteckningen var att anse som upprättad i och med att den tekniskt förelåg färdig för noteringar om utväxlade elektroniska handlingar och att den således var en allmän handling. Det saknade betydelse att de i förteckningen omnämnda meddelandena inte alltid var att betrakta som allmänna handlingar.

Regeringsrättens dom innebär alltså att förteckningar över e-post är allmänna handlingar som skall lämnas ut om någon begär detta, om inte hinder föreligger på grund av bestämmelse om sekretess. Rättsfallet rörde dock inte diariesystemet som sådant och det bör tilläggas att det knappast hos en större myndighet är tillräckligt för att tillgodose behovet av ett bra diarieföringssystem att nöja sig med de e-postförteckningar som finns hos varje anställd.

Detta gäller särskilt när myndighetens lokaler inte är samlade på ett ställe, eftersom det då varken finns någon praktisk möjlighet att överblicka beståndet av allmänna handlingar eller att garantera en god handläggningsordning vid myndigheten.

Enligt JO (2002/03:JO1) måste en myndighet, om befattningshavare har e-postadresser hos myndigheten, ha rutiner som tillförsäkrar att såväl innehållet i befattningshavarens e-postbrevlåda som förteckningen över e-posten är tillgängligt för myndigheten även under befattningshavarens frånvaro.

### ***God offentlighetsstruktur och upptagningar för automatiserad behandling***

#### **Den omfattande datoranvändningen vid universitetet får inte begränsa allmänhetens möjligheter att ta del av allmänna handlingar.**

Enligt 4 kap 1 § offentlighets- och sekretesslagen skall en myndighet ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av sådana handlingar och vid övrig hantering av allmänna handlingar. Myndigheten skall med andra ord ha en så god offentlighetsstruktur. Detta innebär bl a att allmänna handlingar bör hållas åtskilda från andra handlingar samt att hemliga och offentliga handlingar inte bör blandas i ett register. Vidare skall myndigheten enligt 4 kap 1 § ordna behandlingen med beaktande av det intresse som enskilda kan ha att själva utnyttja tekniska hjälpmedel hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar.

6 kap 6 § offentlighets- och sekretesslagen stadgar att en myndighet på begäran skall ge en enskild tillfälle att själv använda tekniska hjälpmedel för automatiserad behandling som myndigheten förfogar över för att ta del av upptagningar för automatiserad behandling. Bestämmelsen är en komplettering av reglerna i 2 kap 12 § TF om på vilka sätt en handling skall tillhandahållas allmänheten. Undantag från denna bestämmelse i 6 kap 6 § föreligger emellertid om sökanden kan få tillgång till upptagningar som inte är allmänna handlingar eller handlingar för vilka sekretess gäller. Skyldigheten att bereda enskilda tillfälle att själva använda tekniska hjälpmedel inskränks vidare om det finns en fara för förvanskning eller förstöring av uppgifter samt om hinder föreligger av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Enligt 6 kap 6 § offentlighets- och sekretesslagen skall en myndighet på begäran av en enskild person lämna de särskilda upplysningar som den enskilde behöver för att kunna ta del av upptagningar som anses som allmänna handlingar hos myndigheten. Skyldigheten är dock begränsad om det föreligger hinder med hänsyn till arbetets behöriga gång.

Vad gäller registreringskyldigheten beträffande upptagningar för automatiserad behandling finns i 5 kap 1 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen en specialbestämmelse. Om en myndighet hos en annan myndighet har elektronisk tillgång till en upptagning för automatiserad behandling som är en allmän handling ska handlingen registreras endast av den myndighet som gjort upptagningen tillgänglig för den andra myndigheten. Orsakerna till denna särreglering är bl a att det inte ansetts rimligt att en upptagning i en databas till vilken flera myndigheter är anslutna skulle registreras vid alla dessa myndigheter, även om upptagningen i och för sig är att anse som en allmän handling vid samtliga dessa myndigheter.

Om en myndighet för handläggning av ett ärende använder sig av en upptagning för automatiserad behandling, skall enligt 4 kap 3 § offentlighets- och sekretesslagen

upptagningen tillföras handlingarna i ärendet i läsbar form, om inte särskilda skäl föranleder annat. Som särskilt skäl kan räknas att upptagningen finns lätt tillgänglig, t ex via bildskärm. Bara det faktum att upptagningens innehåll är enkelt är däremot inte tillräckligt för undantag från huvudregeln.

### *Personuppgiftslagen*

**Enligt personuppgiftslagen har den personuppgiftsansvarige ett stort ansvar för att personuppgifter behandlas på ett lagligt sätt. I vissa fall behöver den personuppgiftsansvarige i stället hämta in samtycke från den registrerade.**

Personuppgiftslagen (1998:204), som trädde i kraft den 24 oktober 1998, bygger på ett EG-direktiv från 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet). EG-direktivets syfte är att skapa en gemensam, hög nivå på integritetsskyddet för att därigenom möjliggöra ett fritt flöde av personuppgifter mellan EU:s medlemsstater.

Personuppgiftslagen har till syfte att skydda enskilda personer mot kränkning av den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter. Personuppgifter är all slags information som kan hänföras till en levande person, t ex namn, personnummer och kundnummer. Med behandling av personuppgifter avses varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter; t ex insamling, registrering, lagring, bearbetning, användning, utlämnande, sammanställning eller förstöring.

Lagen omfattar både behandlingar på automatiserad väg i datorer och på manuell väg i register. För att manuella uppgifter skall omfattas av lagen krävs dock att de ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställningar enligt särskilda kriterier. Av ett ärende som avgjorts i Regeringsrätten (RÅ 2001 ref 35 ) framgår att det ställs höga krav på sökbarhet i ett manuellt register för att ett sådant skall omfattas av lagen. I ärendet begärde ett företag att Kungliga Tekniska Högskolan skulle lämna ut betygsregister i pappersutskrift avseende cirka 1 400 studenter vid högskolan. Regeringsrätten ansåg inte att den behandling som företaget avsåg att utföra på manuell väg omfattades av personuppgiftslagen.

Personuppgiftslagen undantar vissa områden från att omfattas av lagen. Till att börja med gäller lagen inte för sådan behandling av personuppgifter som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur. Detta undantag omfattar inte uppgifter som sprids via en privat hemsida på Internet eftersom sådana uppgifter sprids till en stor krets personer.

Enligt 5 a § i personuppgiftslagen är behandling av personuppgifter i ostrukturerat material undantagen från en stor del av hanteringsreglerna i lagen. Med behandling av personuppgifter i ostrukturerat material avses t ex behandling av personuppgifter i löpande text i ordbehandlingsprogram, i e-post eller på Internet. Med hanteringsregler avses bl a grundläggande krav på behandling av personuppgifter (9 §), när behandling av personuppgifter är tillåten (10 §), förbud mot behandling av känsliga personuppgifter (13-19 §§), behandling av personnummer (22) och förbud mot överföring av personuppgifter till tredje land (33 och 34 §§). Däremot omfattas t ex en myndighets diarium, loggfiler med uppgifter om anställdas kommunikation och regelrätta personregister av hanteringsreglerna i lagen. Behandling av sådana uppgifter som inte omfattas av hanteringsreglerna får inte utföras om den innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet.

Vidare skall en stor del av lagens bestämmelser inte tillämpas på sådan behandling av uppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande (7 § andra st). Av förarbetena till lagen framgår det att om någon hävdar att lagen inte skall tillämpas på grund av något av de sistnämnda undantagen så skall invändningen godtas om invändningen inte är så osannolik att den kan lämnas utan avseende. Frågan om journalistiska ändamål har varit uppe till prövning i Högsta Domstolen (NJA 2001 s 409). En företagare som tyckte sig ha blivit illa behandlad i samband med den s k bankkrisen, namngav och kritiserade på en webbplats bl a direktörer och styrelseledamöter i ett par banker. Högsta Domstolen ansåg att publiceringen skett ”uteslutande för journalistiska ändamål”. Det krävs således inte att man är journalist för att omfattas av undantaget utan det räcker med att publiceringen ligger inom ramen för ett journalistiskt ändamål att informera, utöva kritik och väcka debatt om samhällsfrågor av betydelse för allmänheten. Undantaget omfattar inte reklambudskap även om de kan innefatta ett visst mått av konstnärligt eller litterärt skapande.

I 7 och 8 §§ personuppgiftslagen påpekas också att bestämmelserna i lagen inte skall tillämpas i den utsträckning det dels skulle strida mot bestämmelser om tryck- och yttrandefrihet i TF eller YGL, dels skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap TF att lämna ut personuppgifter. Bestämmelserna hindrar, enligt 8 § andra st, inte heller att en myndighet arkiverar eller bevarar allmänna handlingar. Offentlighetsprincipens företrädare framför personuppgiftslagen slås således fast.

9 § personuppgiftslagen innehåller bestämmelser om de grundläggande krav på behandling av personuppgifter som den personuppgiftsansvarige alltid måste uppfylla. Bl a anges att personuppgifter bara får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål samt att personuppgifter inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in. Beträffande behandling av personuppgifter för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål gäller emellertid att sådan behandling inte skall anses som oförenlig med de ändamål för vilka uppgifterna samlades in, om syftet med insamlingen var ett annat. Här bör dock observeras att det ofta krävs specifikt samtycke för behandling för vetenskapliga ändamål (t ex enligt lagen (2002:297) om biobanker i hälso- och sjukvården m m).

En behandling av personuppgifter är enligt 10 § personuppgiftslagen tillåten bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen eller om behandlingen är nödvändig med hänsyn till vissa angivna syften. Följande syften anges punkterna a–f: – ett avtal med den registrerade skall kunna fullgöras, – den personuppgiftsansvarige skall kunna fullgöra en rättslig skyldighet, – vitala intressen för den registrerade skall kunna skyddas, – en arbetsuppgift av allmänt intresse skall kunna utföras (t ex forskning), – den personuppgiftsansvarige skall kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning eller – om en intresseavvägning ger vid handen att den personuppgiftsansvariges berättigade intresse väger tyngre än den registrerades intresse av ett integritetsskydd.

Justitiekanslern har i ett beslut (dnr 1858-02-42) rörande skadeståndsanspråk med anledning av att en students telefonnummer varit offentligt i LADOK-registret vid ett universitet prövat frågan om berättigat intresse enligt 10 § f personuppgiftslagen. Justitiekanslern ansåg att universitetet haft ett berättigat intresse att registrera adresser och telefonnummer som behövs för att komma i kontakt med studenter som är inskrivna vid universitetet och att universitetets behov av att registrera den aktuella studentens telefonnummer vägt tyngre än studentens

intresse av att numret inte registrerats. När studenten begärde att numret skulle tas bort skedde detta.

Personuppgifter får enligt 11 § personuppgiftslagen inte behandlas för ändamål som rör direkt marknadsföring, om den registrerade hos den personuppgiftsansvarige skriftligt har anmält att han motsätter sig en sådan behandling. Även om någon sådan anmälan inte har gjorts, krävs det för att behandlingen skall få ske att behandlingen är tillåten i enlighet med 10 § och nedan beskrivna regler om känsliga personuppgifter. Den bestämmelse i 10 § som i första hand kan bli aktuell är den om att personuppgifter får behandlas om en intresseavvägning visar att den personuppgiftsansvariges, eller sådan tredje mans till vilken personuppgifterna lämnas ut, berättigade intresse av behandling väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten. Bestämmelsen omfattar marknadsföring i såväl kommersiellt som ideellt syfte.

I detta sammanhang bör bestämmelsen i 21 kap 7 § offentlighets- och sekretesslagen observeras. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen. Regeringsrätten har i två fall prövat frågan om sekretess enligt 21 kap 7 § offentlighets- och sekretesslagen i ärenden rörande utlämnade av personregister till företag som skulle behandla personuppgifter för ändamål som rör direkt marknadsföring. I det ena fallet fann Regeringsrätten att Jordbruksverkets adressregister över mjölkproducenter skulle utlämnas med hänsyn till att det var marknadsföring riktad till näringsidkare, att uppgifterna i fråga inte kunde bedömas som känsliga och att den enskilde kunde motsätta sig att personuppgifterna användes för direkt marknadsföring (RÅ 2001 ref 68). Det andra fallet gällde Centrala studiestödsnämndens register över studiestödmottagare på universitets- och högskolenivå i form av listor med namn och adress. Även i detta fall ansåg Regeringsrätten att registret skulle lämnas ut eftersom de uppgifter som begärdes utlämnade inte bedömdes vara känsliga och studenterna hade en ovillkorlig rätt att motsätta sig att personuppgifterna användes för direkt marknadsföring (RÅ 2002 ref 54).

Beträffande känsliga personuppgifter, såsom personuppgifter som avslöjar politiska åsikter eller rör enskildas hälsa finns ett principiellt förbud mot behandling (13 §). I följande paragrafer finns emellertid en uttömmande uppräkningslista av i vilka fall känsliga personuppgifter får behandlas trots detta förbud. Exempelvis får känsliga uppgifter behandlas enligt 15 §, om den registrerade har lämnat sitt uttryckliga samtycke till behandlingen eller på ett tydligt sätt offentliggjort uppgifterna. Enligt 19 § får känsliga personuppgifter behandlas för forskningsändamål om behandlingen har godkänts av en regional etikprövningsnämnd enligt lagen (2003:460) om etikprövning som avser människor. Etikprövningsnämnderna har ersatt de tidigare forskningsetiska kommittéerna.

Enligt 8 § personuppgiftsförordningen får känsliga personuppgifter även behandlas av en myndighet i löpande text om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det.

Högsta Domstolen har i ett mål 2005 (mål nr B 3042-03) behandlat frågan om känsliga personuppgifter på en webbsida. Uppgifter om att en anställd person haft samarbetssvårigheter och blivit sjukskriven har av Högsta Domstolen ansetts vara sådana uppgifter som rör hälsa och alltså utgöra känsliga personuppgifter.

I 22 § personuppgiftslagen finns en särskild bestämmelse om personnummer. Enligt denna

bestämmelse får uppgifter om personnummer utan samtycke behandlas bara när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Datainspektion har i ett beslut 1996 slagit fast att personnummer inte får skrivas ut på tentamenslistor och liknade utskrifter som skall anslås. Det sistnämnda innebär dock inte att automatiskt råder sekretess när någon med stöd av offentlighetsprincipen begär att få reda på en students personnummer.

Personuppgiftslagen innehåller vissa bestämmelser om information till den registrerade. Om uppgifter om en person samlas in från personen själv, skall enligt 23 § den personuppgiftsansvarige i samband därmed självant lämna den registrerade information om behandlingen av uppgifterna. Om personuppgifterna har samlats in från någon annan källa än den registrerade, skall den personuppgiftsansvarige enligt 24 § första stycket självant lämna den registrerade information om behandlingen av uppgifterna när de registreras. Information behöver enligt 24 § tredje stycket inte lämnas enligt första stycket, om detta visar sig vara omöjligt eller skulle innebära en oproportionerligt stor arbetsinsats. Om uppgifterna används för att vidta åtgärder som rör den registrerade, skall dock information lämnas senast i samband med att så sker.

Enligt 33 § personuppgiftslagen är det förbjudet att överföra personuppgifter som är under behandling till tredje land, vilket avser länder utanför EU eller EES, om landet inte har en adekvat nivå för skyddet av personuppgifterna. Frågan om en skyddsnivå är adekvat skall bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter som har samband med överföringen. Särskild vikt skall läggas vid bl a uppgifternas art och ändamålet med behandlingen. Detta innebär att det för s k harmlösa uppgifter inte krävs något skydd i tredje land. Förbudet mot överföring till tredje land gäller heller inte om den registrerade har lämnat sitt samtycke till överföringen.

Tidigare har personuppgifter som publicerats öppet på en webbplats ansetts bli överförda till tredje land och således omfattas av 33 §. EG-domstolen har emellertid i en dom den 6 november 2003 (mål C-101/01) slagit fast att det inte föreligger någon "överföring av ... uppgifter till tredje land" i den mening som avses i artikel 25 i direktiv 95/46 när en person som befinner sig i en medlemsstat lägger ut personuppgifter på en hemsida på Internet som är lagrad hos en fysisk eller juridisk person som har den webbplats där sidan kan konsulteras och som är etablerad i samma medlemsstat eller i en annan medlemsstat, varvid uppgifterna blir åtkomliga för alla som kopplar upp sig på Internet, inklusive personer i tredje land. Eftersom bestämmelserna om överföring av personuppgifter till tredje land i personuppgiftslagen skall tolkas på samma sätt som bestämmelserna i det aktuella EG-direktivet, räknas det inte som överföring till tredje land när en person i Sverige lägger ut uppgifter på en webbplats på Internet som lagras hos en Internetleverantör som är etablerad inom EU.

Även om uppgifter på en webbplats på Internet inte anses som överföring till tredje land bör man vara försiktig med vad som publiceras där eftersom den intresseavvägning som skall göras enligt 10 § f i många fall leder till att den enskildes intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten väger tyngst när uppgifterna får en så stor spridning som de får på Internet. Datainspektion har angett att exempelvis namn, befattning samt telefonnummer och e-postadress på arbetet kan publiceras på en webbplats utan samtycke. Icke-harmlösa uppgifter kan vara t ex hemadress, hemtelefonnummer och fotografier; både personliga fotografier och festfotografier. För att få publicera icke-harmlösa uppgifter på en webbplats krävs att den enskilde har lämnat sitt samtycke eller att publiceringen är nödvändig för att bl a

fullgöra ett avtal eller för att vitala intressen för enskilde skall kunna skyddas.

36 § personuppgiftslagen innehåller en bestämmelse om att behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad skall anmälas till Datainspektionen (enligt 4 § personuppgiftsförordningen gäller anmälningsskyldigheten inte för behandling av personuppgifter i löpande text). En sådan anmälan behöver emellertid inte göras om den personuppgiftsansvarige har utsett ett personuppgiftsombud. Uppsala universitet har utsett Magnus Hallberg vid juridiska avdelningen till personuppgiftsombud (box 256, 751 05 Uppsala, tel 018-471 17 14, e-post Magnus.Hallberg@uadm.uu.se).

Personuppgiftsombudets uppgift är att självständigt se till att den personuppgiftsansvarige behandlar personuppgifter på ett lagligt och korrekt sätt och i enlighet med god sed samt påpeka eventuella brister. Personuppgiftsombudet skall vidare för universitetets räkning föra en förteckning över alla behandlingar/register som skulle ha omfattats av anmälningsskyldighet till Datainspektionen om ombudet inte funnits. Det är därför viktigt att sådan anmälan i stället görs till personuppgiftsombudet. Universitetets personuppgiftsombud skall också dels samråda med Datainspektionen vid oklarhet hur personuppgiftslagens bestämmelser skall tillämpas, dels hjälpa enskilda registrerade i det fall något fel har skett i samband behandling av personuppgifter.

Automatiserade behandlingar av personuppgifter om genetiska anlag som framkommit efter genetisk undersökning skall anmälas till Datainspektionen för förhandskontroll även om det utsetts ett personuppgiftsombud.

Personuppgiftslagen innehåller slutligen vissa bestämmelser om skadestånd och straff. Enligt 48 § skall den personuppgiftsansvarige ersätta den registrerade för skada och kränkning av den personliga integriteten som en behandling av personuppgifter i strid med lagen har orsakat. 49 § föreskriver böter eller fängelse för den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bl a behandlar känsliga personuppgifter i strid med lagen eller för över uppgifter till tredje land i strid med lagen.

## Arkivering

### Vad skall vi lämna till eftervärlden? Och hur? Vad säger arkivlagen?

I vårt arbete omges vi av en mängd allmänna handlingar, handlingar som vi förväntas hålla ordning på för effektivitetens skull och för att kunna tillgodose det medborgerliga insynskravet. Vad en allmän handling eller uppgift egentligen är och hur man avgränsar den mot det privata har behandlats tidigare i denna skrift, liksom att den kan skyddas mot insyn genom sekretesslagen och att den helt enkelt kan vara förbjuden att skapa enligt personuppgiftslagen.

Handhavandet av allmänna handlingarna regleras av arkivlagen (SFS 1990:782) och arkivförordningen (SFS 1991:446) samt genom fortlöpande detaljföreskrifter från riksarkivet (RA-FS). Svensk författningssamling, SFS, finns tillgänglig på nätet i ständigt uppdaterade versioner (<http://www.notisum.se>). Riksarkivets föreskrifter, RA-FS, har utkommit sedan 1991 Dessa kan antingen rekvireras från Fritzes i Stockholm eller hämtas hem från nätet (<http://www.ra.se/ra/foreskrifter.html>). Några av de för oss viktigaste kan nämnas redan här. En av dessa är RA-FS 1997:6, som gäller gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse. Den har under benämningen gallringskungörelsen funnits i tidigare skepnader sedan 1954 och är ett viktigt styrinstrument för oss när vi skall skilja agnarna från vetet. Vid sidan av denna har Riksarkivet utfärdat speciella gallringsbeslut för vissa myndigheter, gallringsbeslut som alltså äger giltighet. De betecknas RA-MS och även de går att laddas ner från nätet (<http://www.ra.se/ra/foreskrifter.html>).

Utöver detta regelverk finns lokala direktiv angående ansvaret och skötseln av universitetets olika institutionsarkiv och liknande. Ett viktigt sådant är rektorsbeslutet 7496/75, som innebär att prefekten/föreståndaren är ansvarig för institutionens/inrättningens arkivvård. Vid varje institution/inrättning skall också finnas en eller flera arkivföreståndare som exekutivt handhar och svarar för arkivbildningen. Denna angelägenhet har framhållits i rektorsämbetets skrivelse 1977-02-01 och rektors brev 1998-05-25.

Författningstexterna på arkivområdet är många och innehållsrika. De berättar om vad vi skall bevara för evigt och vad vi skall gallra efter en viss tid, vilka informationsbärare vi kan använda, hur vi skall förvara materialet och på vilket sätt vi skall redovisa det.

Låt oss börja med frågan vad som skall sparas för all framtid och varför. I arkivlagen slås fast att "myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet" (3 §). Där står det också att arkiven "skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser

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

Lagen medger dock gallring i arkivet (10 §), men under förutsättning att det som lämnas till evigheten kan tillgodose de angivna ändamålen. Logiken i detta visavi punkt 1 får väl tolkas så att man alltid skall kunna ta del av det som finns kvar. Svaret på frågan vad vi skall lämna till den definitiva kvarlåtenskapen är således egentligen: Vad får vi kasta?

Den ovan nämnda, generellt giltiga gallringskungörelsen (RA-FS 1997:6) uttrycker grundvalarna för vårt ställningstagande. Under iakttagande av vad som sägs i arkivlagen skall vi gallra allmänna handlingar som är av *tillfällig* eller *ringa* betydelse för vår verksamhet. Vårt avgörande av vad som är av tillfällig eller ringa betydelse skall ske med *hänsyn till de*

*bevarandemål som anges.* För universitetens och högskolornas vidkommande är det dokumentationen av undervisningen och forskningen som står i förgrunden. Sett i ett långt framtidsperspektiv är det de vetenskapliga idéerna och deras spridning – men även de personliga insatserna och gärningarna som är knutna till detta – som främst kommer att intressera forskarna inom historievetenskapens olika grenar.

Till vår vidare hjälp vid utgallringen av det som får anses oväsentligt har som nämnts en rad skraddarsyddas gallringsbeslut utfärdats. De gäller först och främst de stora datorbaserade system för studiegång, ekonomisk redovisning och personaladministration (f.n. UPPDOK, COSMOS och PRIMULA). Det som skall sparas i institutionsarkiven av dessa kategorier är för UPDOKs del egentligen bara utdatalistor gällande betygen på hel kurs och på prov (i separata serier) samt betygsändring (RA-MS 2001:50). I COSMOMS-systemet behålls ingenting slutgiltigt på institutionerna, men för den ekonomiska dokumentationen som sådan gäller arkivering av kontantjournaler samt kontrakt, gåvobrev och uppdragsavtal upp till 75 000 kronor. Vad de anställdas eftermälen beträffar sker all historisk dokumentation centralt i våra matriklar.

RA-MS 2001:50 innehåller även ett viktigt gallringsbeslut som med en femårsfrist tillåter utgallring av skrivelser från – men även till – universitetsförvaltningen. Anledningen är att dessa företrädesvis administrativa handlingar i mångt och mycket sparas centralt. Gallring bör ju även i detta avseende ske med ett visst förbehåll för det som är särskilt betydande vad gäller arkivbildarens verksamhet. Gallringsbeslut finns också för inlämnade skrivelser, som kan återlämnas till de studerande eller kastas efter ett år (RA-MS 2001:50). Observera dock att själva skrivningsformuläret skall arkiveras. Ansökningar till stipendier, examensutfärdande och olika utbildningar gallras även de enligt RA-MS 2001:50. Ett särskilt gallringsbeslut gällande forskningsmaterial har utarbetats av riksarkivet (RA-FS 2002:1).

Med gallringskungörelsen och de olika gallringsbesluten som utgångspunkt kan en operationell lista göras över de handlingar som varje institution skall bevara för evigt eller gallra. En sådan, med benämningen Institutionens arkiveringsguide, finns sedan decennier att rekvirera från Universitetsarkivet och finns nog att tillgå på alla institutioner och avdelningar. Arkivredovisning är lagstadgad (6 § arkivlagen). Den skall omfatta ”dels en arkivbeskrivning som ger information om vilka slag handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv och hur arkivet är organiserat, dels en systematisk arkivförteckning”.

Riksarkivet, som är inspekterande och kontrollerande arkivmyndighet, har emellertid godkänt att universitetets institutioner, som har ett likartat material, redovisar de utgallringsbara serierna i ett sammanhang och å en sida, vilket innebär en avsevärd förenkling. Observera dock att det för varje institution även skall finnas ett tillämpningsbeslut av gallringskungörelsen och övriga gallringsföreskrifter (RA-FS 1997:6, 5 §), vilket förslagsvis kan upprättas med utgångspunkt från ovan nämnda gallringslista. Det är tillrådligt att detta beslut även upptar gallring av e-post och loggar för e-post. Jämför vad sagts i tidigare avsnitt om e-post.

Någon egentlig arkivläggning med numrerade volymer och särskilda förteckningsblad behöver sammanfattningsvis inte ske när det gäller utgallringsbart material. Det räcker om vi håller god ordning på det och förvarar det på ett betryggande sätt allt efter omständigheterna. I anslutning till detta kan framhållas att arkivreglementet till sin konstruktion egentligen inte begär att vissa typer av handlingar skall finnas, bara vad vi skall göra med dem som verkligen finns.

För det som är förbestämt till kulturarvet gäller det följdriktigt att slå vakt om den fysiska hållbarheten. Informationsbärandens art och beskaffenhet är med andra ord av stor betydelse för varaktigheten. Papper duger, liksom magnetband, film optiska skivor, men de skall vara av föreskriven kvalité och tillverkningstyp.

Papperet är numera inga problem. Vårt vanliga kopieringspapper, som inköps centralt, är ett godkänt så kallat åldringsbeständigt papper. Tror man att det skall slitas hårt på pappret i framtiden, så väljer man arkivbeständigt, 80 eller 100 gramsvenskt arkivpapper (RA-FS 1991:10). Står man inför valet av en annan av de nämnda, godkända informationsbärarna – compact disc är ännu inte godkänt av riksarkivet – så är det många föreskrifter med specifika, tekniska krav som måste följas. Se vidare det tidigare avsnittet om arkivering av elektroniska handlingar.

Förpackningen och förvaringen är också viktiga garantier mot en hotande historielöshet. Dammtäta och syrafria arkivkartonger med rätt PH-värde är det gängse emballaget vid arkivläggning – det till en femtedel av den frigjorda pärmens kostnad. Arkivhandlingar skall förvaras i särskild och av Riksarkivet godkänd arkivlokal eller för en viss tid i godkända arkivskåp (RA-FS 1997:3). Så säkrar vi kvarlåtenskapen.

För unga och nystartade institutioner och inrättningar gäller det att lägga grunden väl, gärna med en arkivbildningsplan, som reglerar dokumenthanteringen alltifrån källan. Arkivbildningsplanen är naturligtvis att rekommendera i alla sammanhang även för de många institutioner som har sin upprinnelse i 1940- och 1950-talen. Flera av de laborativa institutioner har nu över sekelgamla arkiv, en dokumentation väl värd att slå vakt om, vårda och förmera.

Universitetsarkivet i dess helhet är betydligt äldre. Dess äldsta handling är instiftelsebrevet från 1477, som nu visas på Museum Gustavianum. Den verkliga ansvällningen av handlingar börjar dock med det betydelsefulla året 1624, då Gustav II Adolf till universitetet donerade inemot 400 av sina egna arvegods i Uppland och Västmanland för dess expansion och framtida försörjning.

Universitetsarkivet består egentligen av många olika arkiv, som räntkammararkivet, kansliarkivet, nio fakultetsarkiv och över 100 institutionsarkiv. De senare, av vilka de allra flesta som sagt endast har 1900-talshandlingar, förvarar med få undantag sina arkiv själva. Kansli- och fakultetsarkiven fram till 1964 är deponerade i universitetsbiblioteket, medan senare handlingar i dessa arkiv samt räntkammararkivet fr.o.m. 1477 och framåt förvaras i universitetshusets lokaler. Arkiven berättar om forskningen och undervisningen, om studenterna, om administrationen och sist men inte minst, om de 400 akademigårdarna.

Beståndet omfattar ca 3000 hyllmeter och utgörs av protokoll från konsistoriet, styrelser och nämnder av olika slag, forskningsmaterial, matriklar, student- och undervisningsdokumentation, räkenskaper, korrespondensserier och mycket annat. I universitetsarkivet finns även ca 4000 kartor och ritningar.

Gårdshandlingar alltifrån 1624 är ett unikt dokument och omfattande material med arrendehandlingar, med husesynsprotokoll från 1740-talet med pergamentskartor från 1660-talet och storskifteskartor från 1700-talet, med boskapslängder och restantieräkenskaper, för att nämna några exempel. I UUA ingår också Sättra Brunns arkiv.

## Arkivering av digitala handlingar

Den traditionella arkivteorin har utgått från ett bevarande av fysiska enheter och strukturer. En myndighets ärendehandläggning har kunnat speglas genom ett bevarande av handlingarna i en bestämd fysisk ordning. Med dagens teknik ersätts den fysiska ordningen i allt högre grad av logiska samband. Vidare har ett bevarande av de fysiska handlingarna ersatts av ett bevarande av informationsinnehållet genom en överföring till nya databärare och medier. Övergången till IT har medfört att information bevaras genom överföring; t ex från hårddisk till bandkassett eller från papper till optisk skiva. När bevarande sker på detta sätt blir rutiner och kontroller i samband med överföringen avgörande om läsbarhet och andra kvaliteter hos en handling skall kunna bevaras. Vid många slags överföringar finns det risker för informationsförluster, vilket kan leda till att den ursprungliga handlingen inte får förstöras.

Långtidslagring av elektroniska handlingar ställer andra krav på myndigheterna än det traditionella arkivmaterialet. För att läsbarheten hos handlingarna inte skall gå förlorad krävs att de framställs med material som medger konvertering och överföring till nya databärare under hela bevarandetiden. I Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om ADB-upptagningar (RA-FS 2003:2) finns angivet att myndigheter antingen skall välja magnetiska eller optiska databärare för långtidslagring av ADB-upptagningar.

I Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om överlämnande av ADB-upptagningar till Riksarkivet och landsarkiven (RA-FS 2003:3) framgår att all förstöring av allmänna handlingar och uppgifter i allmänna handlingar utgör gallring. Detta gäller även om data dessförinnan har förts över till en ny databärare, om överföring medför förlust av information eller sökmöjligheter eller möjligheter att fastställa en handlingens autenticitet. Sådana åtgärder får inte vidtas utan särskilt beslut, som har stöd i lag, förordning eller myndighetsföreskrifter. Vidare har det införts krav på rutinerna för överföring av handlingar mellan olika databärare för att minimera förlusterna av bl a läsligheten.

Råd i arkivfrågor, mallar för datorhantering, kopior av föreskrifter m.m. får Du om Du vänder Dig till Universitetsarkivet, Box 256, 751 05 Uppsala. Tel: 018/4711716. E-post: [Hakan.Svensson@uadm.uu.se](mailto:Hakan.Svensson@uadm.uu.se)