

Blendow Lexnova Expertkommentar - Offentlig rätt, augusti 2012

Intern och extern spridning av statliga myndigheters offentliga allmänna handlingar

Förvaltningsrätten i Stockholms län har nyligen slagit fast att en statlig myndighet inte får låta alla anställda ha elektronisk tillgång till alla myndighetens offentliga allmänna handlingar (dom 2012-04-24 i mål nr [33893-10](#)). Domstolen slog också fast att myndigheten inte får ge allmänheten elektronisk tillgång via internet till myndighetens offentliga diarium över ärenden. Det är personuppgiftslagen (1998:204) som hindrar detta.

Uppgifter i allmänna handlingar som är offentliga, det vill säga när det inte finns någon tillämplig bestämmelse om sekretess, har vem som helst rätt att på begäran få ta del av. Det följer av den så kallade offentlighetsprincipen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Den som är anställd vid en myndighet har alltså, liksom alla andra medborgare, en grundlagsfäst rätt att på begäran under till exempel sin lunchrast få ta del av sådana handlingar också i ärenden som han eller hon inte arbetar med eller annars behöver för sitt arbete.

I personuppgiftslagen har det uttryckligen angetts i 8 § att bestämmelserna i lagen inte tillämpas i den utsträckning det skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen att lämna ut personuppgifter. Sådana uttryckliga undantag i en lag eller en förordning för det som följer av grundlag är ovanliga. Eftersom bestämmelser i grundlag enligt allmänna principer automatiskt tar över bestämmelser i författningar av lägre valör, gäller detta nämligen i alla fall. Det anses då normalt onödigt att genom uttryckliga bestämmelser i varje lag påminna om detta. Att man gjort en annan bedömning i fråga om personuppgiftslagen får ses som en politisk markering av att den lagen, som genomför ett EG-direktiv, inte ska inskränka den svenska grundlagsfästa offentlighetsprincipen.

Men det är bara det som en myndighet har skyldighet att göra enligt offentlighetsprincipen som är undantaget från bestämmelserna i personuppgiftslagen. En myndighet har enligt offentlighetsprincipen skyldighet att bara på begäran lämna ut personuppgifter. När myndigheten på eget initiativ publicerar eller sprider personuppgifter, till exempel på internet, måste myndigheten därför följa personuppgiftslagen. Det framgår vidare uttryckligen av grundlagen (2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen) att när det gäller myndighetens datalagrade uppgifter har myndigheten inte skyldighet att lämna ut uppgifterna i annan form än utskrift (på papper). Sedan 2003 är det dock möjligt att i vanlig lag ange att en myndighet är skyldig att göra utlämnanden enligt offentlighetsprincipen i elektronisk form, till exempel på e-post ([prop. 2001/02:70](#)). Men någon allmän sådan lagstiftning finns ännu inte utan saken utreds fortfarande, se [dir. 2011:86](#) och SOU 2010:4. När en myndighet vill göra ett utlämnande av databehandlade personuppgifter i elektronisk form, till exempel via internet, måste myndigheten i dag alltså följa personuppgiftslagen (om det inte finns lagstiftning om att just elektroniskt utlämnande får ske, se 2 § personuppgiftslagen där det framgår att avvikande bestämmelser i andra lagar och förordningar har företräde).

I det aktuella fallet hade Datainspektionen inspekterat Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Länsstyrelsen använde ett elektroniskt handläggningssystem som innehöll alla handlingar i alla ärenden som handlades. Handlingar som inte innehöll uppgifter för vilka det kunde gälla sekretess hade alla anställda tillgång till via sina datorer.

Datainspektionen konstaterade att länsstyrelsen utöver offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

måste tillämpa personuppgiftslagen när man gör personuppgifter tillgängliga för anställda via handläggningssystemet. En grundläggande princip enligt 9 § personuppgiftslagen är, enligt Datainspektionen, att tillgången till personuppgifter ska vara behovsstyrd och inte obegränsad. Anställda ska bara ha tillgång till sådana personuppgifter de behöver för sitt arbete. Med hjälp av system för behörighetsstyrning bör åtkomstmöjligheterna alltså tekniskt begränsas så mycket som det är faktiskt och praktiskt möjligt med hänsyn till den aktuella verksamheten och känsligheten hos personuppgifterna. Länsstyrelsen förelades att göra detta.

Länsstyrelsen hade vidare gjort alla uppgifter i det offentliga diariet, med ett register över de ärenden och handlingar som finns, tillgängliga via internet. Själva handlingarna var dock inte tillgängliga på internet. För att få tillgång till diariet krävdes det i och för sig att man registrerade sig för ett användarkonto, men vem som helst kunde få ett sådant. Datainspektionen ansåg att uppgifterna i diariet därmed hade gjorts allmänt tillgängliga.

Uppgifter i diariet som genom namn eller personnummer direkt pekar ut enskilda kan enligt Datainspektionen normalt inte tillgängliggöras på internet utan samtycke. En sådan behandling kan nämligen inte ske med stöd av en intresseavvägning enligt 10 § f personuppgiftslagen. Indirekta personuppgifter, såsom ärendenummer, kan dock publiceras. Länsstyrelsen förelades att inte publicera uppgifter som direkt pekar ut enskilda i ärenden om brott mot djurskyddslagen, brott mot fiskelagen, djurförbud, vitesförelägganden och påförande av byggnadsavgift. Det verkar som om Datainspektionen godtog att namn kan publiceras i andra typer av ärenden om de inte kan anses som integritetskänsliga.

Datainspektionen konstaterade vidare att inte ens indirekta personuppgifter, såsom ett ärendenummer eller ett bilregistreringsnummer, får publiceras när det är fråga om sådana känsliga personuppgifter som definieras i 13 § personuppgiftslagen, till exempel uppgifter som rör hälsa. Det gällde enligt Datainspektionen i ärenden om parkeringstillstånd för rörelsehindrade och länsstyrelsen förelades att sluta med publiceringen i sådana ärenden.

Länsstyrelsen överklagade till förvaltningsrätten och begärde att begränsningarna enligt Datainspektionens beslut skulle tas bort. Förvaltningsrätten höll dock med Datainspektionen om att det strider mot 9 § personuppgiftslagen att ge alla anställda tillgång till alla offentliga allmänna handlingar, även sådana som inte har med den anställdes verksamhetsområde att göra.

I fråga om diariet på internet konstaterade förvaltningsrätten att länsstyrelsen i och för sig är skyldig att på begäran lämna ut uppgifterna och att länsstyrelsen bör tillhandahålla så kallade presentationsterminaler i sina lokaler så att allmänheten kan söka i diariet och andra register. Intresset av att tillhandahålla uppgifterna på ett enkelt sätt via internet kunde dock inte anses väga över integritetsskyddsintresset i de aktuella ärendetyperna. Inte heller var det tillåtet att i någon form publicera känsliga personuppgifter. Förvaltningsrätten avlog alltså överklagandet.

Rättsfallet illustrerar hur personuppgiftslagen vid tillgängliggörande av uppgifter, internt och externt, lägger till ett ytterligare lager av knepiga bedömningar utöver en bedömning av vad som utgör allmänna handlingar och vilken sekretess som gäller. Det räcker inte att konstatera att uppgifterna finns i en allmän handling och inte är föremål för sekretess och att således vem som helst i och för sig har rätt att på begäran få ta del av dem. Ju mer lättillgängliga personuppgifter är för anställda (via sitt eget tangentbord på jobbet) och allmänheten (via internet med dess sökmotorer), desto större blir risken för att uppgifterna används när det inte är befogat och att en integritetskränkning därmed sker.

För kommunala myndigheter kan vägledning för internetpublicering hämtas från 12 § personuppgiftsförordningen (1998:1191). Publicering på internet av myndigheters praxisdatabaser

har jag berört i en kommentar från april 2011 och anställdas tillgång till uppgifter i avgjorda ärenden har jag berört i en [kommentar från februari 2012](#).



Sören Öman

Vice ordförande Arbetsdomstolen, föreståndare för Stockholm Centre for Commercial Law vid Stockholms universitet.