

Kopian i tiden – 2 kap. 16 § tryckfrihetsförordningen särskådad

av Benjamin O. J. Boman

Tillämpningen av offentlighetsprincipen i en era där intresset av ett ständigt informationsflöde och integritetsintressen står emot varandra, är intressant såväl för myndigheter som för allmänhetens representanter. I artikeln behandlas bestämmelsen i 2 kap. 16 § tryckfrihetsförordningen, om allmänhetens rätt till avskrift och kopia av allmän handling. Efter en kort rättshistorisk genomgång, som visar att offentlighetsprincipens existens i någon mån får anses vara obruten sedan år 1766, behandlas begreppen avskrift och kopia och utlämnandefrågan. En väsentlig delfråga är huruvida elektroniskt utlämnande, bl.a. via e-post, kan utgöra ett utlämnande enligt grundlagen, och när sådant utlämnande är lämpligt. I artikeln behandlas även frågan om allmänheten eller myndigheten väljer utlämnandeform och utformningen av de handlingar som lämnas ut. En annan fråga som belyses, med hjälp bl.a. av ny administrativ praxis från de högsta domstolarna och regeringen, är huruvida myndigheterna är skyldiga att göra utskrifter (dvs. transkriberingar) av ljudband och elektroniska ljudupptagningar.

1. Rätten att ta del av allmänna handlingar i nuläget

Allmänna handlingars offentlighet regleras i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. I en tidigare artikel¹ behandlade jag skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar ”på stället” och möjligheten att avslå en begäran om utlämnande på grund av ”betydande hinder”, enligt vad som nu är 2 kap. 15 § TF. Här berörde jag missbruk av offentlighetsprincipen, s.k. okynnesuttag. Efter artikelns tillkomst har en departementspromemoria, *Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling* (Ds 2017:37), presenterats. Någon anledning att överväga ”drastiska förändringar eller andra inskränkningar av den grundläggande rätten att ta del av allmänna handlingar” fann utredaren, som inhämtat enkät-svar från knappt 340 myndigheter av varierande storlek, inte (s. 75). Däremot ansåg hon att myndigheter, om det finns särskilda skäl, i enskilda fall ska kunna

¹ *När betydande hinder möter – en studie av 2 kap. 12 § 2 st. 1 men. tryckfrihetsförordningen*, i Förvaltningsrättslig tidskrift, häfte 2 för 2017, s. 237-257 (Boman 2017). Den nu förevarande artikeln tillägnas, förutom festföremålet, min salig moder Katalin, som i livstiden fick del av ett utkast.

kräva att en sökande betalar hela eller en del av den beräknade avgiften för avskrifter och kopior i förskott (s. 76-81). Hon föreslog nya regler om bl.a. detta (s. 11-12). Regeringen har i prop. 2019/20:179 lämnat ett förslag om förskottsbetalning men i övrigt inte önskat inskränka offentlighetsprincipen (se s. 9 ff.). Förslaget har ännu (i oktober 2020) inte bifallits av riksdagen. Rätten att ta del av allmänna handlingar har således inte förändrats på länge (och *förändras* knappast heller genom den föreslagna regeln). De språkliga ändringar i 2 kap. TF som trädde i kraft den 1 januari 2019 har inte varit avsedda att förändra något i sak.²

Det förslag om lagändring som rör offentlighetsprincipen och som ännu inte blivit lag gäller alltså endast avgift för avskrifter och kopior. En fråga av intresse för myndigheterna är huruvida det är möjligt att stävja missbruk genom dagens reglering om avskrifter och kopior, i övrigt. För allmänheten är det av intresse vilken rätt att få avskrifter och kopior som faktiskt finns enligt TF. I denna artikel³ ska därför rätten till ”avskrift eller kopia” enligt 2 kap. 16 § utredas grundligt. Frågor om uttag av avgift har behandlats i andra läsvärda verk,⁴ och behandlas därför inte i nämnvärd utsträckning. Den 1 januari 2019 ändrades

² Se prop. 2017/18:49, s. 190-198. Man kan, med hänsyn till hur strikt landets grundlagar traditionellt har tolkats, även i någorlunda närtid (se t.ex. RÅ 1993 ref. 3), med fog ifrågasätta om onödiga språkliga förenklingar och -ändringar bör genomföras, om dessa skenbart *ändrar innebörden* av de förändrade grundlagsreglerna (t.ex. framstår nya 2 kap. 4 § TF som oklar). Rörande onödiga och ibland förvirrande bestämda former i modern lagtext (som ”en fastställd avgift” i 2 kap. 16 § TF, en formulering som kan anses utesluta *olika* fastställda avgifter), delar jag Stig Strömholms hållning i *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*, 4 uppl., Norstedts 1992, s. 252 f.; jfr vad som uttalats om att ändra en lags ord utan att avse betydelseändring i JuU 1981/82:42, s. 7.

³ Stommen till denna artikel är min framställning *Förfarandet vid utlämnande av allmänna handlingar inom Kriminalvården – en rättsutredning med förslag* (dnr KV 2016-29502-1), nedan *Boman 2016*, som jag på offentlighetsprincipens 250-årsdag färdigställde i min tjänst vid Kriminalvårdens huvudkontor. Omfattande ändringar och utbyggnader har dock skett i förhållande till utredningen.

⁴ Se Vilhelm Persson, *Avgifter för allmänna handlingar och Skatteverkets skydd för enskildas intressen*, i *Festskrift till Christina Moëll*, Lund 2017, s. 349-364. Se även Ds 2017:37, prop. 2019/20:179, JO:s beslut 2020-06-29, dnr 5052-2019, och *Boman 2016, passim*. Avgiftsregleringen rörande digitalt utlämnande (4 § 8 p. AvgF) är i dagsläget föremål för en pågående utredning (se Dir 2019:20).

15 § avgiftsförordningen (1992:191), AvgF, om avgifter för kopior, avskrifter och utskrifter. Ändringen rör endast transport- och portokostnader och kan inte anses ha inneburit någon förändring i sak.⁵ När en handling är allmän och offentlig, förfarandet vid handläggningen av utlämnandeframställningar, och de tre skyndsamhetskraven i 2 kap. 15-16 och 19 §§ TF, kan här inte belysas närmare.⁶ Hur EU:s dataskyddsförordning, ofta förkortad GDPR, EU-rättsliga direktiv etc. och s.k. registerförfattningar bör tolkas och tillämpas, kan inte heller analyseras djupare här. Utlämnande av information av *andra* skäl än 2 kap. TF:s offentlighetsprincip (t.ex. GDPR eller rätten till partsinsyn) behandlas inte här.

2. Tryckfrihetsförordningens två rättigheter och deras inbördes sammanhang under drygt 250 år

Vid genomgång av praxis och förarbeten från år 1761 och framåt har jag funnit att dagens regler om handlingsoffentlighet är baserade på äldre tryckfrihetsförordningar,⁷ och på motiv till, och praxis utbildad kring, dessa. För att ge dagens TF-bestämmelser ett nödvändigt sammanhang summeras äldre rätt kort här.

⁵ Se PM:en *Vissa ändringar i avgiftsförordningen* (dnr Fi2018/02120/BATOT), 2018, s. 9 och 11.

⁶ Se om själva förfarandet *Boman 2016*, *passim*. Skyndsamhetskrav har funnits ända sedan 1766; se strax nedan och not 9. Se JO 2016/17 s. 316 om 2 kap. 15 §, och prop. 1981/82:37, s. 46 f., JO 1995/96 s. 482, JK 1986 A.34, JK 1988 A.1, JK 1997 A.3 och JK:s beslut 1996-09-26, dnr 1661-96-30, 1997-10-03, dnr 2693-96-21 och 2002-02-05, dnr 2001-1930 om 2 kap. 16 § TF.

⁷ Äldre författningar m.m. rörande tryckfrihet och handlingsoffentlighet kan hittas i P.A. Wallmark, *Strödda handlingar i synnerhet till Publicitetens Historia i Sverige under de sistförflutna femtio åren*, Stockholm 1822, vol. I och II (*Wallmark*), *årstrycket* och G.E. Klemming och J.G. Nordin, *Svensk boktryckeri-historia 1483-1883*, jubileumsutgåvan, Stockholm 1983 (*1483-1983*). Nedan görs inte separata källhänvisningar till tryckta författningar. Ej heller förtecknas kungl. brev m.m. rörande *tryckfriheten* men ej just allmänna handlingars offentlighet (t.ex. riksföreståndarens brev 1809-04-25; se *Dagligt Allehanda* 1809-04-29). Se om historien *a. a.* och Herman Rydin, *Om Yttrandefrihet och Tryckfrihet*, L. J. Hjerta 1859 (*Rydin*), s. 155-204; gustavianska inskränkningar i tryckfriheten listas i Elmar Nyman, *Indragningsmakt och tryckfrihet 1785-1810*, Stockholm 1963 (*Nyman*), s. 23 ff. Om en viss rätt från 1738 för parter att trycka rättegångshandlingar, se Rolf Nygren, *TF 1766 i sin historiska och rättsliga kontext*, i *Fritt ord 250 år*, Sveriges riksdag 2016, s. 180; se även not 84 nedan.

Rätten att få ut myndighetshandlingar hade initialt en mycket stark koppling till tryckfriheten;¹¹ *if* utlämnade handlingar utgjorde i princip endast publiceringsunderlag.¹⁸ Rättigheterna tillkom den 2 december 1766 genom 1766 års TF, som skulle ”äga all then fullkomliga trygghet som en oryggelig Grundlag medförer” (14 §). Efter Gustaf III:s statskupp i augusti 1772, då alla grundlagar sedan 1680 upphävdes, var det oklart om TF 1766 ännu gällde.⁸ Dock visar kungliga uttalanden från januari och juli 1773 att en rätt att (genast) få ut rättegångshandlingar i mål vid justitierevisionen (föregångaren till Högsta domstolen) mellan enskilda alltjämt fanns.⁹ I april 1774 fastställde kungen själv en ny TF, 1774 års TF, som saknade påstående om grundlagsstatus (men se 13 §). När Gustaf III mördats fastställde hans bror, förmyndarregenten hertig Carl, i juli 1792 års TF, i syfte att ”återgifwa” en allmän tryckfrihet, efter alla de inskränkningar i tryckfriheten som, bl.a. år 1780 och 1785 och vid riksdagen 1792, hade gjorts genom kungliga kungörelser m.m. Offentlighetsprincipen nämns inte i denna TF, något som synes ha tagits till intäkt för att rätten att få ut myndighetshandlingar *avskaffades*.¹⁰

⁸ Se bl.a. Stig Boberg, *Gustav III och tryckfriheten, 1774-1787*, Natur och Kultur 1951 (Boberg), s. 25-33 och 71-74. I praktiken skedde dock i vart fall ej något aktivt *avskaffande* av offentlighetsprincipen; se Hilding Eek, *Om tryckfriheten*, Gebers 1942 (Eek), s. 167, ”Candidus” i *Dagligt Allebanda* 1773-01-30, och not 9 nedan. Kungen synes ha varit ovillig att klargöra rättsläget; först i ingressen till TF 1774 fastslog han att TF 1766 hade upphävts genom 1772 års regeringsform.
⁹ Gustaf III uttalade 1773-01-21 att Kungl. Maj:t ”sedan den nya Regerings-Formen blef antagen, i Nåder behagat tillåta, det Råds-Protocoller i Rättegångsmål fådt befordras til tryck”. Uttalandet beträffande tryckfrihetsfrågan, vars diskussion initierades av justitiekanslern, JK, är dock struket ur rådsprotokollet, där det står att ”detta mål kommer at hwila”; se *Justitierevisionen, Riksrådets protokoll i justitieärenden*, vol. AIA:139, s. 157, i Riksarkivet (RA). Enligt protokollet för 1773-07-26 (se *appendix*) tillät ”Hans Kong. Maj:t” (Gustaf III) att alla rådsprotokoll, domar och expeditioner i revisionsärenden, som angick tvister mellan enskilda personer, ”genast” fick ”til Trycket utgifwas” vid ansökan om deras ”extraderande” (utlämnande); detta ”Stadgande” skulle hädanefter vid justitierevisionen ”i underdånighet iakttagas”; se a. serie, vol. AIA:140, s. 126. Att vissa handlingar skyndsamt lämnades ut på begäran även 1772-1774 får således anses stå klart.
¹⁰ Se SOU 1947:60, s. 66, SOU 1966:60, s. 64 f. och SOU 1988:64, s. 27. Offentlighetsprincipens frånvaro såg Thomas von Vegesack som ett tecken på att TF 1792 var ”påverkad av frimurari-deologin”, som dess författare ”Storviziren” Gustaf Adolph Reuterholm och hertig Carl omfattade; se *Smak för frihet: Opinionsbildningen i Sverige 1755-1830*, andra utgåvan, Falun 2001, s. 130.

En sådan tolkning förefaller dock inte riktig,¹¹ ehuru TF 1792 är allmänt otydlig och det är svårt att utläsa vad den upphävde.¹² Bl.a. domstolar på olika nivåer fortsatte att åberopa TF 1774 i frågor om utlämnande och tryckning av handlingar.^{13,15} Utlämnande av handlingar till tryckning beviljades även utan att någon

¹¹ Strax efter Gustaf III:s död infördes viss censur av ”politiska och moraliska” alster (se Nyman, s. 295). TF 1792 slog fast att, utom vissa undantag, ”all annan slags censure, och alla äldre och nyare i detta ämne utkomne Författningar” upphörde. Något (tydligt) upphävande av TF 1774:s delar som gagnade det fria ordet framträder inte här. ”NN” ansåg i *Dagligt Allehanda* 1793-11-12 att TF 1792 ”wäl uphäfwit förra Författningars widlådande twång, men icke den frihet de yrka”. Historikern doc. Samuel Clason anser i *Liberala samlingspartiets statsrättsauktoritet och par. 46 R. O.*, i *Stockholms dagblad* 1909-03-30, att TF 1774:s offentlighetsregler ”icke torde ha upphäfts genom de senare bestämmelser, som i andra afseenden begränsade” TF 1774. Hertig Carl skrev i sin berättelse till Gustaf IV Adolph, vid dennes makttillträde år 1796, att Carl genom TF 1792 hade *upplivat* tryckfriheten som Gustaf III tillerkänt nationen (1774); se *Wallmark* I, s. 5 och jfr not 12 *in fine* nedan. Tryckfriheten kallades ”återställd” i ett K.M:ts brev till JK 1795-09-08; se *Wallmark* II, s. 166. Rimligen ansågs det *ligga i sakens natur* att den som har rätt att *trycka* en publik handling även har rätt att *få ut* handlingen i detta syfte – se Mariya Riekkinen och Markku Suksi, *Access to Information and Documents as a Human Right*, Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Åbo 2015, s. 15 och jfr även Hans-Gunnar Axberger, *Tryckfrihetens gränser*, Liber Förlag 1984, s. 268. Rydin anser att ”rättigheten att offentliggöra publika handlingar” (kurs. här) gjordes betydelselös, genom ”specialförbud” och förbudet i not 15 *in fine* nedan (se Rydin, s. 182 f.; jfr *Eek*, s. 175 f.). Obefogade beslut att vägra lämna ut begärda handlingar för tryckning kunde tidigt anses strida mot TF; kungen vägrade 1767-05-11 att underteckna av riksrådet utarbetade resolutioner om att inte lämna ut rådsprotokoll, med motiveringen att ”Hans Kongl. M:t ej kunde inskränka” TF – se rådsprotokoll i *Inrikescivilexpeditionen, Riksrådsprotokoll i renskrift (huvudserien)*, vol. A1A:83 (RA).

¹² Se Nyman, s. 183 och KU 1869:14, s. 6. TF 1792 har träffande kallats ”ett juridiskt missfoster”; se Gunilla Jonsson, *Den moraliske bokhandlaren: Bengt Petter Holmén, 1731–1794, Biblis* 61 (2013), s. 4. Redan 1792-12-21 ”förtydligade” K.M:t den genom en ”Warning”, där tryckfriheten förklarades ”återskänkt” genom TF 1792; ”varningen” återupplivade straffbuden i 1-3 §§ TF 1774.

¹³ Se bl.a. följande avgöranden bland Riksarkivets handlingar, där TF 1774 uttryckligen anförs: Krigshovrättens utslag 1793-08-07 i *Generalauditören*, serie E, *Handlingar i generalauditörsärenden* 1793-12-06, Göta hovrätts utslag 1800-07-31, 1800-08-06, och 1801-02-12 (i referentens utlåtande) i *Göta hovrätts huvudarkiv*, vol. AI:569, Göta hovrätts dom 1808-11-29 i samma arkiv, vol. B VA:118, s. 2153-2187 (s. 2186) och Kämnärsrätten i Faluns beslut 1804-05-29 i vol. AI:14. I Svea hovrätts resolution 1807-03-09, i *Svea hovrätts huvudarkiv*, vol. AIa1:339, fol. 449-450, ansågs 7 § i TF 1774 medföra en *skyldighet* att trycka utlämnade handlingar, och hovrättens uppfattning delades av HD:s majoritet 1807-11-13; se protokoll i *Nedre justitierevisionens/Högsta domstolens arkiv*. Se härvid även HD:s beslut 1807-04-08 i *Högsta domstolen, Registratur, B1*, vol. 1807 del 1, fol.

(viss) TF nämndes,¹⁴ och rörande trycklov kunde även TF 1792 åberopas.¹⁵ TF 1774 synes härvidlag ha tillämpats till den gustavianska tidens slut; efter statsvälvningen i mars 1809 blev offentlighetsprincipen grundlagsskyddad genom 86 § i 1809 års regeringsform.¹⁶ En ny TF med grundlagsstatus tillkom år 1810,

974-980 och Svea hovrätts utslag 1806-09-09 *in fine* i huvudarkivet, vol. B III b1:47 (jfr om just trycktvång K.B:s i Östergötland utslag 1809-01-26 i *Länsstyrelsen i Östergötlands län, Landskansliets arkiv*, vol. AIIIa:14, ärende 102, där dock ingen TF nämns). TF 1774 åberopades även vid 1800 års riksdag, enligt Vilhelm Vessbergs avhandling *Om svenska riksdagen*, Stockholm 1889, s. 115 ff.

¹⁴ Se HD:s utslag 1804-05-02 i *Justitierevisionen/Högsta domstolen, Registratur, B1*, vol. 1804 del 1, fol. 1120-1123, Göta hovrätts utslag 1800-06-13 i hovrättens huvudarkiv, vol. AII:89, Svea hovrätts protokoll 1799-02-05 i hovrättens huvudarkiv, vol. AIa1:312, fol. 165 f. (RA) och utslaget först i not 113 nedan; jfr Stockholms norra förstads västra kämnärsrätts resolution 1804-11-15, i *Dagligt Allehanda* 1805-01-30. Hovkanslern nöjde sig i ett ärende med att skriva ”Bifalles.” på en begäran; se anteckning 1800(2:1802)-06-18 i *Hovkanslarsexpeditionens arkiv*, vol. 52, ärende 46.

¹⁵ I utslag 1793-06-14 fann Kungl. Maj:t att TF 1792 gav rätt för en part i ett brottmål, som fått ut hovrättshandlingarna, att ”til trycket befordra” dessa; se *HD/Nedre Justitierevisionen, Registratur, 14 juni 1793*, fol. 569v-570r (RA). Jur. dr. Robert Lagus ansåg inte att TF 1792 kringskurit rätten i TF 1774 att få ut eller trycka rättegångshandlingar; se *Juridiskt album*, serie 1, häfte 1, Helsingfors 1861, s. 56 och *Juridiska afhandlingar och uppsatser*, häfte 3, Helsingfors 1860, s. 73 f.; TF 1774 behandlas som gällande rätt i Jacob Flintberg, *Anmärkningar till Sveriges Rikes Sjö-Lag*, Stockholm 1794, s. 433 f. Att rättegångsprotokoll ofta trycktes är välkänt. (Att utlämnande jämlikt en TF kunde ske antogs i pressen; se *Upsala-Tidning* 1795-09-12 och *Norrköpings tidningar* 1802-11-24 – jfr *Inrikes Tidningar* 1805-04-02.) Även i ett kontroversiellt mål 1804 utlämnades protokollsutdrag till flera andra än parterna i målet (se Consistorii minoris konceptprotokoll 1804-03-21, i vol. A 6:8, i Lunds universitetsarkiv). Ett ”undantag” som synes ”bekräfta” offentlighetsregeln utgör K.M:ts brev 1804-07-30 med förbud mot att vid tryckning förse rättegångsprotokoll med ”noter eller anmärkningar” eller i övrigt någon ”tilläggnings” utöver själva protokollens innehåll, i *Nedre Justitierevisionen/Högsta domstolens arkiv, Högsta domstolens registratur*, vol. 1804 del 2, s. 205 f. (RA).

¹⁶ 1809 års tryckfrihetskommitté ansåg att TF 1774 var ”upphäfwen” genom RF 1809; se Carl von Rosensteins yttrande i *Protocoll hållna hos Högwördiga Prest-Ståndet wid Riksdagen i Stockholm år 1809*, band 3, Stockholm 1809, s. 114. I ingressen till RF 1809 anges att bl.a. RF 1772 och ”alla andra sådana äldre och nyare Lagar, Acter, Ordningar, Stadganden och Beslut, hwilka under namn af Grundlagar inbegripne warit” upphävs; se, angående tidens (oklara) grundlagsbegrepp, (Isac Faggot), *Svea Rikes Styrelse efter Grundlagarne*, Stockholm 1768, kap. 1, § 6, s. 9. Genom TF 1810 upphävdes alla ”förut gällande Lagar, Stadganden och Föreskrifter, i afseende på Tryckfriheten eller Bokhandeln” (se 1 § 1 mom.). Johan Hirschfeldt ser offentlighetsprincipen som grundlagsfäst i 86 § RF 1809, i *Den återerövrade tryckfriheten 1809 – något att bry sig om idag?*, *Maktbalans och kontrollmakt*, Sveriges riksdag 2009, s. 374. Omdömet synes mig vederhäftigt; jfr not 11 ovan.

men ersattes av en ny TF redan år 1812. TF 1812 tillämpades (med kontinuerliga revideringar) tills 1949 års TF trädde i kraft år 1950. Sekretessreglerna, som funnits i TF:arna, bröts dock redan år 1937 ut och lades i en ”sekretesslag”.¹⁷ Vid denna tid sågs rätten att trycka handlingar som underordnad rätten att ta del av dem (se SOU 1927:2, s. 24). Offentlighetsprincipens existens synes *som sådan* sålunda vara obruten sedan tillkomsten vintern 1766, *de jure* eller till följd av K.M:ts praxis (i vart fall i fråga om vissa slags handlingar) trots de band som lagts och än läggs på det fria ordet, *sekretess* och *in casu-sekretesspraxis* åsido.^{109 if}

Enligt TF 1766 och TF 1774 kunde rätten att ta del av icke-hemliga handlingar hos bl.a. myndigheter – ”Publique Wärk” – utövas på två sätt. Man kunde *in loco*, dvs. på stället, ”afskrifwa” handlingarna, eller ”i bewittnad afskrift utbekomma” dem (10 §).¹⁸ Om omröstningsprotokoll stod uttryckligen att utlämnande i avskrift skulle ske ”emot lösen”, dvs. avgift (7 §); rörande andra handlingar användes ordet ”utlösa” (6 §). Avgiftens storlek m.m. framgick av särskilda taxor.¹⁹

Ordagrant angav 86 § blott att (vissa) allmänna handlingar fick *tryckas och ges ut*. Efter RF 1809:s tillkomst, före TF 1810:s, kunde (utlämnande till) tryckning beviljas direkt enligt 86 §; se Kungl. Maj:ts utslag 1809-07-07 i *HD/Nedre Justitierevisionens registratur*, vol. 1809 del 2, fol. 32v-35r (RA).
¹⁷ Se SFS 1937:729 och prop. 1936:140. Om skillnaden mellan äldre ordning och dagens, se C. A. Reuterskiöld i KU 1936:37, s. 19-22. Erik Göthe har anmärkt att ”[o]ffentlighetsprincipen får med [ändringarna] anses i realiteten ha upphört att över huvud taget vara grundlagsskyddad”; se tillägget i *1483-1983*, s. 33. Det kan här noteras att äldre TF:ars kasuistik inte innebar att olika tolkningar av TF-regler *saknades* – sekretessfrågor kunde bedömas olika även före 1937; se bl.a. yttrandena i statsrådsprotokollet 1838-12-08 i *Kammarexpeditionen, Statsrådsprotokoll*, vol. A1:61 (RA), om utlämnande av en regeringsinstruktion – jfr not 11 *in fine* ovan. Trots TF:arna stadgades sekretess ibland av K.M:t; se bl.a. K.M:ts brev 1820-03-07, i *Stockholms Courier* 1820-03-27.
¹⁸ Att en TF gav rätt att *läsa* en handling, utan att göra en egen avskrift, synes mig först tydligt fastslaget av HD 1854-02-09, i ett mål som gällde en torpares begäran om att bl.a. få ta del av ett prästbetyg; se JO 1854 s. 30. Huruvida den som begärt ut en handling också var *tvungen* att låta trycka handlingen, var initialt omstritt; se Matthias Calonius i Adolf Iwar Arwidsson (utg.), *Matthias Calonii Svenska Arbeten*, 1:a delen, Stockholm 1833 (1771), s. 95-102, *Boberg*, s. 53, not 13 ovan, samt Axel Adlersparres brev i Riddarhusdirektionens protokoll 1802-01-09 (i Riddarhusets samlingar). I vart fall under TF 1812:s tid torde det ha stått klart att tryckning ej krävdes.
¹⁹ Se bl.a. K.M:ts taxa för under- och överrätterna 1733-05-23, med nytryck år 1780, i *årstrycket*. Att lösen ”efter taxan” skulle erläggas framgick uttryckligen av 6 § i ett utkast (”project”) till TF

Skyndsamhetskrav ("genast") fanns angivna i 6-7 §§. Enligt TF 1810 och TF 1812 skulle myndigheternas offentliga handlingar "genast och utan tids utdrägt emot lösen utlemnas åt hwem det äskar". I "alla Archiv" skulle var och en lämnas "fri tilgång" att "få på stället afskrifwa, eller afskrifwa låta", eller, vid betydande hinder, "i bewittnad afskrift emot wederbörlig lösen utbekomma", alla slags handlingar i varje ämne (2 § 4 mom.).²⁰ Rätten att mot avgift få ut avskrifter av offentliga handlingar – men givetvis ej att få ta med sig själva *originalhandlingarna* som sådana^{21, 59 if} – synes alltid ha betraktats som en självständig rättighet.²²

Även dagens TF ger var och en rätt att ta del av en allmän handling på två sätt – genom att, normalt "genast", "på stället" ta del av den "på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt" (2 kap. 15 § TF), och genom att "mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut", och detta "skyndsamt" (2 kap. 16 § TF).

1766, som bilagts Stora deputationens protokoll 1766-08-07; se *Frihetstidens utskottshandlingar 1719-1772*, vol. R 3404, fol. 801v (RA); jfr 1761 års betänkande i not 84 nedan, s. xcvi ("utlösa").

²⁰ Enligt NJA 1911 s. 506 (jfr JO 1911 s. 14 och prop. 1887:21, s. 2 f. och 34 f.) gällde rätten inte bara rena *arkivhandlingar*, se även MO 1932 s. 150, men dock debatten i *Riksdagens protokoll vid lagtima riksmötet år 1871*, första kammaren, band 3, Stockholm 1871, s. 376-382 och Adolf Hedin, *Tryckfrihetsförordningens kasuistik*, i *Adolf Hedin: tal och skrifter*, Stockholm 1904 (1871), s. 439, Otto Croneborg, *Tryckfrihet och sekretess*, i *Statsvetenskaplig tidskrift, för politik, statistik, ekonomi*, häfte 2 för 1903, Lund 1903, s. 105, samt särskilt Isidor Flodström, *Tryckfrihetsförordningens § 2 mom. 4 och deklarationstvång*, i samma tidskrift, häfte 1 för 1899, Uppsala 1899 (*Flodström*), s. 22 f. Någon rätt för en sökande att *själv* fritt botanisera i arkiven synes inte äldre rätt ha innefattat, och sådan rätt finns ej heller idag; se Kungl. Maj:ts utslag 1829-02-27 i *Kammarexpeditionens arkiv, Registratur (huvudserien)*, vol. B1a:39, fol. 183-185 (RA) och RÅ 1980 2:42 (men jfr JO 1902 s. 82).

²¹ Se *Flodström*, s. 23, och prop. 1975/76:160, s. 189, JO 1969 s. 313, RÅ 1970 Fi 1418 och RÅ 1977 Ab 77. Jfr även Göteborgs konsistoriums beslut 1770-05-23 i Wilhelm Berg, *Samlingar till Göteborgs historia, 4: Göteborgs stift under 1700-talet*, Wettergren & Kerber 1892, bilagor (*Berg*), s. 203.

²² I noterna 13 och 14 ovan finns exempel på avgöranden som rörde utlämnande av avskrifter mot lösen. En begäran om avskrifter behandlades av Göteborgs konsistorium 1769-03-30; se *Berg*, s. 9. Om TF 1812:s tid, se bl.a. JO 1840 I s. 119 och II s. 6, NJA 1925 B 689 och MO 1932 s. 150. Se även SOU 1927:2, s. 278, *Rydin*, s. 261 och Erik Fahlbeck, Stig Jägerskiöld och Halvar G. F. Sundberg, *Medborgarrätt*, Helsingfors 1947 (*Medborgarrätt*), s. 305. Endast vid betydande hinder fick en myndighet dock *propssa* på utlämnande i avskrift mot lösen, enligt JO 1920 s. 149.

Även om det, även nyligen,²³ stundom har framförts att enskilda inte på grundval av 2 kap. TF har någon rätt att ta del av *original*handlingar, saknar ett sådant påstående stöd i grundlagens lydelse, motiv, etc.²⁴ Från överrätternas administrativa praxis kan nämnas att Högsta domstolen (tre justitieråd, bl.a. HD:s ordförande) i januari år 2019 på grund av betydande hinder har avslagit en begäran från en enskild, om att få ta del av en ömtålig originalhandling, utan den skyddsplast som omgav handlingen. HD uttalade att begäran ”innefattar att på stället få undersöka handlingen på visst sätt” och att en ”sådan undersökning skulle innebära en risk för att handlingen skadas, förstörs eller på annat sätt förvanskas”.²⁵ I HFD 2019 ref. 1 uttalades att de ”nu aktuella handlingarnas skick innebär att betydande hinder mot tillhandahållande på stället får anses föreligga”. Funnes ingen rätt att läsa originalhandlingar vore sådana uttalanden onödiga.²⁶

Beträffande *tekniska upptagningar*, dvs. upptagningar som kan uppfattas ”endast med tekniska hjälpmedel” och inte med sinnena (se 2 kap. 3 § TF och jfr prop. 1973:33, s. 75), kan det inte sägas finnas egentliga ”originaldokument”. Handlingen är i dessa fall *den information som informationsbäraren innehåller* (se bl.a. prop. 1998/99:130, s. 245 och prop. 2001/02:70, s. 14 f.), t.ex. text, bilder, ljud

²³ Se *Boman 2017*, s. 240, not 12, Kammarrätten i Göteborgs dom 2019-04-11 i mål nr 5888-18, Stefan Zetterström, *Offentlighet och sekretess*, Liber 2010 (*Zetterström*), s. 46 och Pernilla Krusberg, *Hälso- och sjukvårdssekretessen*, Norstedts Juridik 2012, s. 135; jfr Lars Clevesköld och Anders Thunved, *Sekretess: Handbok för socialtjänsten*, 5 uppl., Norstedts Juridik 2018 (*Sekretess*), s. 103.

²⁴ Se *Boman 2017*, s. 239 ff., där det av Alf Bohlin åberopade rättsfallet RÅ 1970 Fi 1418 analyseras. Även i den av Sveriges riksdag spridda skriften Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Sveriges grundlagar och riksdagsordningen*, Stockholm 1995, s. 52, förutsätts utlämnande ske i original; ”vanligen i original” anges det även i den senaste upplagan av skriften, Stockholm 2015, s. 53.

²⁵ Se HD:s protokoll 2019-01-24, Adnr 71-2019; se även protokoll 2019-02-18, Adnr 158-2019.

²⁶ En annan sak är att en handling som *delvis är hemlig* inte alltid i enlighet med huvudregeln i TF kan företes i original; se t.ex. *Medborgarrätt*, s. 305, Kammarrätten i Göteborgs domar 1978-09-22 i mål nr 4046-1978 och 2005-04-07 i mål nr 12-05, samt *Boman 2017*, s. 240 f. Påståendet i SOU 1997:39, s. 624, att en delvis hemlig handling inte *kan* företes i original, synes dock oriktigt. En tjänsteman kan t.ex. hålla för den hemliga uppgiften när handlingen visas eller spelas upp.

eller video.²⁷ Informationsbärare kan således vara hårddiskar, CD/DVD-skivor, minneskort, video- och ljudband, och ibland rentav olika slags papper (för QR-koder, vissa mycket primitiva ljudupptagningar, hålkort och hålremсор), m.m.

Rätten att ta del av en (original)handling innefattar även, enligt 2 kap. 15 § TF, liksom äldre TF:ar en uttrycklig rätt för sökanden att själv med medhavd utrustning (t.ex. skanner, kopianator eller kamera) göra en avskrift eller kopia av handlingen.²⁸ Rätten att få en av myndigheten framställd avskrift eller kopia av en handling är således inte den *enda* rättighet TF erbjuder. Dock synes rättigheterna höra ihop, eftersom det i 2 kap. 16 § TF anges att den ”som önskar ta del av en allmän handling” *även* – dvs. utöver den rätt som framgår av 2 kap. 15 § TF – har ”rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen”.

Några andra sätt att ta del av allmänna handlingars innehåll regleras inte i 2 kap.

²⁷ Rätten att ta del av en upptagning på stället innebär att den ska tillhandahållas så att den *kan uppfattas*, och formen får anses valfri för myndigheten (jfr lagtexten, SOU 1980:31, s. 78 och Sigvard och Per Holstad, *Sekretess i allmän verksamhet*, 6 uppl., Norstedts 2018, s. 87). Teknisk utrustning kan tillhandahållas sökanden (se prop. 1973:33, s. 112). Att döma av vissa äldre motiv (se a. prop., s. 80, 82 och 112 och SOU 1972:47, s. 78) kan myndigheten dock välja att tillhandahålla en *utskrift* istället för att t.ex. spela upp upptagningen. Att utskrifter således bör få tillhandahållas av *alla* upptagningar framgår indirekt av möjligheten att hänvisa till annan myndighet i 2 kap. 15 § TF. Även under 1970-talet kunde datorer hantera ljud, bilder och mikrofilm (se a. prop., s. 112, a. SOU, s. 73 och SOU 1975:22, s. 149), varför motivuttalandena får anses tillämpliga även på digitala handlingar; jfr Ewa Larsson, *Måste jag diarieföra det här?*, 3 uppl., SKL Kommentus 2019 (Larsson), s. 42 och Alf Bohlin, *Offentlighetsprincipen*, uppl. 9:1, Norstedts Juridik 2015 (Bohlin 2015), s. 113, där synsättet ej synes anses förlegat. Se även not 96 nedan. Utlämnande på stället ska normalt ske *genast* – transkribering/utskrift kan knappast framtas om detta (nämnvärt) skulle fördröja utlämnandet jämfört med tillhandahållande av handlingen genom teknisk utrustning.

²⁸ Se bl.a. JO 1968 s. 500 I, JO 1969 s. 316, JK 1991 B.14 och JO:s beslut 2016-04-11, dnr 2261-2015. Rätten att avbilda en handling fanns förr och synes ha ”återuppstått” genom sådan praxis och inte genom ändring i grundlagen (se SOU 1975:22, s. 148). Rätten måste utifrån TF:s systematik rimligen betraktas som osjälvständig och är uppenbarligen avhängig *hur* myndigheten väljer att tillhandahålla handlingen; se not 27 strax ovan. Om en ljudupptagning tillhandahålls *i utskrift* kan 2 kap. 15 § TF knappast åberopas av den som vill *spela in* upptagningens innehåll.

TF (se RÅ 1969 U 11, RÅ 1975 Ab 446, RÅ 1979 2:34 och RÅ 1989 not. 362).²⁹

Enligt 2 kap. 19 § TF får en sökande överklaga ett beslut om en myndighet ”avslår en begäran att få ta del av en handling eller lämnar ut en allmän handling med förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den”. Om en *tjänsteman* vägrar lämna ut en handling eller lämnar ut den med ett sådant förbehåll, har sökanden rätt till ett beslut av *myndigheten*, enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Tjänstemannen ska i regel låta myndigheten fatta beslut även då frågan är tveksam (se prop. 1977/78:38, s. 37). En enskild får (i regel) överklaga ett myndighetsbeslut enligt 6 kap. 7 § OSL, oavsett vilka beslutsskäl som har angetts (jfr RÅ 1991 not. 320).

Sambandet mellan 2 kap. 15 § och 2 kap. 16 § TF kan ingalunda vara sådant, att någon först måste framställa en begäran enligt 15 § för att därefter kunna få en avskrift eller kopia enligt 16 §. En sådan tolkning skulle sakna stöd i TF:s motiv och i bl.a. tryckfrihetsförordningarnas historiska tillämpning, och framstår som praktiskt helt orimlig (se även prop. 1981/82:37, s. 40 och JO 1993/94 s. 513). En enskild har rätt att överklaga en begäran både när vederbörande förvägrats rätt att ta del av en handling på stället, *och* när vederbörande förvägrats att erhålla en avskrift eller kopia (se JO 1994/95 s. 519).^{64 if} Högsta förvaltningsdomstolen har nämligen pragmatiskt betraktat beslut om att den sökande får ta del av handlingen på stället men förvägras en kopia, som ett slags överklagbart ”förbehåll” (se RÅ 1982 2:50). Är dock ett sådant ”förbehåll” giltigt? Förbehåll fordrar alltid lagstöd. Av sekretessskäl får förbehåll uppställas enligt 10 kap. 3 § och 14 § OSL, för att normalt sekretessbelagda uppgifter ska kunna lämnas ut till vissa personer (bl.a. parter och forskare) i vissa legitima syften, men i övrigt inte röjas.

²⁹ Jfr Kammarrätten i Stockholms dom 2020-05-27 i mål nr 2314-20, där *högläsning* ej gjorde en handling expedierad. Se dock 6 kap. 4 och 6 §§ OSL, om skyldighet att *i vissa fall* utlämna *uppgifter* och att tillhandahålla dator till den som vill ta del av elektroniska handlingar. Reglerna tillämpas ej om det skulle innebära allvarliga störningar eller avbrott i arbetet (se prop. 1985/86:80, s. 20).

I RÅ 1988 not. 156 ansågs ett förbehåll *inte* få innebära att kopior, av sådana handlingar som tillhandahålls den enskilde på stället, inte får framställas. Ej heller tilläts ett förbehåll om att handlingarna endast skulle få läsas hos myndigheten. Att förbehållen inte var tillåtna ansågs följa direkt av grundlagstexten i det som idag är 2 kap. 16 § TF. Dylika förbehåll godtogs dock i RÅ 1982 2:35, RÅ 1989 not. 33 och RÅ 1990 not. 418. I RÅ 1988 ref. 103 och RÅ 1994 not. 732 uppställdes förbehåll om att kopior och avskrifter av handlingar som kunde hänföras till enskild inte fick föras bort från myndighetens lokaler (jfr RÅ 2010 ref. 59). I JO 1998/99 s. 483 uttalades att ”den som vid en sekretessprövning befunnits utan hinder av sekretess kunna ta del av innehållet i en sekretesskyddad handling, inte kan nekas att även få del av handlingen genom kopia”; jfr här även uttalandena av Justitiekanslern, JK, i JK 1994 A.9. Militieombudsmannen uttalade i MO 1954 s. 205 att ”[e]n ordning innebärande att sökanden väl får på stället taga del av handlingen men förbjudes att göra eller erhålla avskrift därav saknar allt stöd i gällande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet”.

Praxis ”spretar” således, och synes i stort vara *ad hoc*-artad. Det enda påträffade avgörande som innehåller någon sådan motivering i frågan att det kan behandlas som ett prejudikat³⁰ är RÅ 1988 not. 156. Bäst förenligt med lydelsen av TF:s regler och med att de reglerar för samhället väsentliga rättigheter (jfr NJA 2014 s. 128), är att ett *förbehåll* om att avskrift eller kopia inte framställs av en handling som tillhandahålls på stället, normalt är otillåtet. Under tidigare TF:ars tid synes rätt till avgiftsbelagd avskrift ”alltid” ha funnits. Den som har

³⁰ I frågan om hur andra avgöranden av de högsta instanserna än refererade avgöranden – t.ex. notisfall – bör behandlas i prejudikatshänseende, ansluter jag mig till justitierådet Nils Beckmans inställning i artikeln *Lagtillämpning och prejudikat*, i *Tidskrift för Sveriges advokatsamfund* 1962, s. 164 f. Inom området allmänna handlingars offentlighet saknas ofta rättsfallsreferat, och andra överrättsavgöranden beaktas. Något principiellt hinder mot beaktande av icke i årsböcker refererade avgöranden, beslutade av de domare som i allmänhet ansetts bäst skickade att leda rättstillämpningen, kan inte finnas enligt svensk rättskällelära, i de fall då avgörandena är tydliga och argumenten i dem vederhäftiga nog (jfr första lagutskottets kända uttalande i 1 LU 1947:1, s. 3 f.); i det nedan i not 64 *in fine* noterade fallet, p. 12-14, sammanfattar HD rättsläget utifrån notisfall.

rätt att ta del av en handling enligt 2 kap. 15 § TF bör således normalt också ha rätt till en kopia enligt 2 kap. 16 § TF, förutom i de fall då detta hindras genom sekretess, och i de undantagsfall som anges i avsnitt 6 nedan. 2 kap. 16 § måste anses ge *lagstiftaren* möjlighet att definiera vilken ”del [av] handlingen [som] får lämnas ut” (jfr 2 kap. 2 § TF); sekretess kan därför hindra *just utlämnande i kopia*.³¹

Liksom i RÅ 1988 not. 156 ”bör det vara tillräckligt för att förhindra att skada uppkommer att förbehåll meddelas, ... att kopia av handlingarna inte får lämnas vidare till annan”, etc.³² Förbehåll om att utlämnade kopior inte får flyttas från myndighetens lokaler torde gå att förena med TF:s lydelse (om än männe inte med dess anda). Några förbehåll rörande utlämnande i just kopia torde inte kunna uppställas av andra skäl än sekretessskäl – t.ex. allmänna betänkligheter beträffande risken för spridning till ”fel” mottagare – i och med att sådana inskränkningar i sökandens rätt saknar stöd i 2 kap. TF (jfr JO 1982/83 s. 247).

Här bör även nämnas att en myndighet som endast har ”bifallit” en begäran om att få ut information inom ramarna för sin affärs-/serviceverksamhet (t.ex. statistikframställning mot ersättning eller försäljning av material på CD/DVD), ingalunda kan anses ha bifallit begäran *enligt TF*. Justitiekanslern har uttalat att ”en enskild aldrig med hänvisning till den uppdragsverksamhet som myndigheten må bedriva kan vägras att enligt 2 kap. TF mot sedvanlig avgift erhålla utskrifter eller kopior av allmänna handlingar” (se JK 1994 A.5); se även bl.a. JO 1991/92 s. 423, JO 1994/95 s. 568, JO 1996/97 s. 490, JO 2003/04 s. 450 och JO 2019/20 s. 264. Tillämpningen av skyndsamhetskravet och rätten till anonymitet, och betraktandet av den avgift som tas ut som offentlighetsrättslig, torde

³¹ Se 18 kap. 15 § och 31 kap. 23 § OSL och det aparta fallet RÅ 1993 not. 215, där just utlämnande i kopia hindrades av hänsyn till främmande makts inställning, samt prop. 1997/98:43, s. 140 f.; jfr RÅ 1989 not. 353, som dock främst gäller omfattningen av en parts rätt till partsinsyn.

³² Detta stämmer överens med hur man förr synes ha kunnat förfara vid utlämnande till parter; se t.ex. Göta hovrätts beslut 1800-08-14 i den i not 13 ovan angivna vol. AI:569. Jfr 2 § 4 mom. i TF 1812 i lydelsen enligt SFS 1867:57 (”om han var ... förpliktigad att dem hemliga hålla”).

vara avhängigt att TF tillämpas, och detta kan således ha stor praktisk betydelse för sökanden. Om en myndighet, som anser att en sökande saknar rätt att få en kopia av handling med stöd av TF, erbjuder en kopia mot avgift *på annan grund*, måste sökanden ha rätt att överklaga myndighetens vägran att kopiera *enligt TF*.

3. Begreppen avskrift och kopia, m.m.

Allmänna handlingar ska alltså lämnas ut i avskrift eller kopia. Vad är då avskrifter och kopior? Begreppen förekommer även i 2 kap. 15 § TF och får med hänsyn till systematiken i TF förutsättas ha samma betydelser i 16 § som i 15 §.

Förarbetena till TF ger vid handen att man med ”avskrift” har avsett en produkt av ”ett avskrivande i vanlig mening”. Departementschefen framförde, på grund av påpekanden från Riksarkivet, att frågor rörande en begäran om avskrift som ”avser utförande av ett vetenskapligt arbete” inte bör regleras (”lösas”) i TF. Riksarkivet hade tagit upp ”orientaliska handskrifter och skadade eller av olika skäl svårtolkade källor, vilkas avskrivande innebär en omfattande och svårlöst vetenskaplig uppgift” (se prop. 1948:230, s. 133 f.). Offentlighetskommittén har på grundval av motivuttalandet framfört att det av TF inte följer någon ”rätt att genom myndighetens försorg få forsknings- eller efterforskningsarbete utfört” (se SOU 1966:60, s. 212), en uppfattning som inte synes vara ifrågasatt. Någon rätt att få handlingar tolkade och förklarade kan alltså ingalunda anses framgå av TF, och en enskild kan således inte exempelvis be Riksarkivet om en ”renskrivnen” variant av äldre handlingar, som det kan krävas ingående kunskaper för att tolka och förstå (oavsett vilket språk de är skrivna på). Vissa äldre handskrifter kan t.ex. innehålla förkortningar som är okända för gemene man idag.³³

Bl.a. TF-motiven och administrativ praxis från olika instanser, utvisar att TF

³³ Jfr HFD:s beslut 2020-02-07 i ärende HFD 2020/82. Beträffande spørsmålet hur handskrifter kan missförstås och illa kopieras, se vid intresse min artikel *Impulsore Cherestro? Suetonius' Divus Claudius 25.4 in Sources and Manuscripts*, i *Liber Annuus* 61 (2011), Jerusalem 2012, s. 355-376.

inte heller innefattar någon rätt att få en handling översatt till något annat språk, överförd till eller från punktskrift eller (i fråga om text) inläst (på band etc.).³⁴

Med ”avskrift” måste språkligt sett förstås resultatet av att en tjänsteman, som har tillgång till originalhandlingen, observerar den och i skrift återger dess (väsentliga) informationsinnehåll så exakt som möjligt. Detta har varit det gängse sättet för kopiering under merparten av mänsklighetens och offentlighetsprincipens existens. Före AvgF:s tillkomst fanns det tydliga bestämmelser om hur många rader varje fullskriven sida skulle innehålla, etc. Några sådana regler finns numera, sedan 1 mars 2020, ingenstans kvar.³⁵ I förarbetena till AvgF angavs att de äldre reglerna var föråldrade och att förvaltningslagens (1986:223) ”föreskrifter och rekommendationer” var tillräckliga (se SOU 1988:33, s. 12 och 62).

”Offentlighetsprincipen innebär inte i och för sig någon skyldighet för myndigheterna att ställa samman eller bearbeta information”, uttalas det i TF-motiven (se prop. 1975/76:160, s. 41; jfr prop. 1973:33, s. 83). I RÅ 1974 ref. 8 framförde

³⁴ Se prop. 1973:33, s. 25, JO 1973 s. 335, HD:s protokoll 2019-11-04, Adnr 816-19, JO 1982/83 s. 137, regeringens beslut 1992-09-10, dnr S91/6639/J och S92/6890/J, och HD:s protokoll 2019-11-04, Adnr 810-19, 2019-11-05, Adnr 818-19 och 2019-11-12, Adnr 824-2019, samt Kammarrätten i Stockholms beslut 2012-02-13 i mål nr 7433-11. Se dock även, om rätt att i vissa fall få översättningar, inläsningar etc. gjorda, 13 § förvaltningslagen (2017:900), FL, samt härom prop. 2016/17:180, s. 85 och HD:s protokoll 2019-11-14, Adnr 818-2019. Här bör dock noteras att jag inte kan ansluta mig till uppfattningen att en handling antingen är en upptagning eller kan ”omedelbart ... uppfattas med synsinn” – så Gunnar Bramstång i Åke Victorin (red.), *Familjens lagbok*, 2 uppl., Örebro 1980, s. 808 – utan anser att även skrifter som läses taktilt utgör *skriftliga* handlingar (jfr SOU 1972:47, s. 39 och SOU 2006:96, s. 176). Samma bedömning gjorde HFD (ett justitieråd) i beslut 2020-09-28, dnr HFD 2020/627; i beslut samma dag, dnr HFD 2020/626, fann HFD att ingen skyldighet att omvandla punktskriften till bokstäver fanns.

³⁵ Se bl.a. den i not 19 nämnda taxan, 1 mom. i expeditionslösentaxan 1821-05-15, 7 § förordningen (1883:64) om expeditionslösen och 15 § expeditionskungörelsen (1964:618). Motsvarande regler om antal rader m.m. fanns ännu fram till den 1 mars 2020 (se SFS 2020:39) i bilagan till förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna, i fråga om ”maskintext” (jfr föregångarna i 1 § SFS 1957:695 och 4 § SFS 1920:402). Någon regeringspraxis angående tillämpningen av denna bestämmelse med anor, har Regeringskansliet vid sökning inte påträffat.

Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, att en myndighet får anses vara ”skyldig att på begäran framställa transumt av [en handling] med uteslutande av visst angivet parti eller vissa angivna partier”; dock följer enligt HFD inte av TF ”att myndighet skulle vara skyldig att verkställa bearbetning av där förvarad handling exempelvis på det sättet, att myndigheten själv ur handlingen utväljer de uppgifter, som beställaren angivit vara av intresse från hans synpunkt”. HFD konstaterade att TF ”i princip reglerar endast allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar men icke föreskriver någon skyldighet härutöver för myndigheterna att ställa sin arbetskapacitet till allmänhetens förfogande”. Avgörande är således ”huruvida beställarens anvisningar för urvalet av den text, som skall återgivas, är ägnade att orsaka myndigheten något nämnvärt arbete utöver det, som med nödvändighet är förenat med verkställande av utskriften” av det begärda materialet, och härvid får de resurser och hjälpmedel som vid begäran står till myndighetens förfogande beaktas. HFD:s synsätt förefaller överensstämma med äldre rätt (jfr bl.a. JO 1890 s. 49).³⁶ I RÅ 1978 2:19 uttalade HFD att TF endast avser ”rätt att ta del av och att erhålla avskrift eller utdrag av sådan handling, som finnes förvarad hos myndighet, men medför inte skyldighet för myndighet att på begäran framställa en ny handling på grundval av uppgifter som kan inhämtas ur befintliga allmänna handlingar”.

Ett specificerat utdrag ur ett register, eller ett utdrag ur en annan allmän handling (t.ex. ett visst avsnitt i ett dokument), kan ur en sökandes perspektiv vara mer intressant än en kopia av handlingen i dess helhet. Exempelvis önskar f.d. kriminalvårdsklienter inte sällan registerutdrag som visar att de varit intagna i anstalt och när detta skedde, men inte vilka brott fängelsestraffen avsåg. Ovan angivna rättsfall ger vid handen att en myndighet är skyldig att framställa sådana utdrag.³⁷ Av 2 kap. 6 § 2 st. TF följer också en viss skyldighet att sammanställa

³⁶ Med det ålderdomliga ordet *transumt* avses enligt Svenska Akademiens ordbok (spalt T 2347, band 35, utgivet 2007) ett ”(g[eno]m avskrift åstadkommet (o. vidimerat) o. med utelämnad text utmärkt) utdrag”. Utdrag har, ibland av sekretesskäl, gjorts sedan offentlighetsprincipens barn- dom; se Göteborgs konsistoriums avgöranden 1769-08-02 och 1770-05-05 i *Berg*, s. 68 och 181.

³⁷ Se även *Boblin* 2015, s. 127. Konventionella handlingar avgränsas i regel på ett ”självfallet sätt” genom de fysiska databärarna, t.ex. en bok eller ett pappersark (prop. 1975/76:160, s. 90).

information i *elektroniska* allmänna handlingar till en ny ”potentiell” handling, såvida detta inte fordrar mer än par timmars arbetsinsats och inte medför några större kostnader (jfr bl.a. HFD 2015 ref. 25 och RÅ 1989 not. 533). Begreppet *upptagning* stammar, särskilt i fråga om digitala handlingar, från en mer primitiv period i teknikhistorien, då flera register eller datamedier (t.ex. hålkort eller magnetband) stundom var tvungna att nyttjas för att information om t.ex. en viss person skulle kunna tas fram. Definitionen ”konstellation av sakligt sammanhängande uppgifter” (se prop. 1975/76:160, s. 89 f.) får ses i ljuset av detta. Idag är digitala handlingar ofta avgränsade på samma sätt som pappershandlingar^{37if} genom särskilda fixerade dokument indelade i ”sidor”, eller tydligt avdelade registerposter. Idag vore det oftast helt främmande att mena att bearbetning av elektroniskt material (t.ex. sammanförande av information på olika lagringsmedier) skulle behövas för att en viss upptagning ska vara för handen. I begreppet kan idag inte ligga att myndigheten skulle behöva sammanföra alla individuella filer/uppgifter som rör en viss person, för att överhuvudtaget kunna pröva en utlämnandefråga. Avgörande blir den arbetsinsats ett sammanställande medför.

Beträffande icke-elektroniska handlingar sträcker sig skyldigheten enligt TF dock inte längre än till framställande av ett egentligt utdrag ur en befintlig handling. Någon ny handling behöver inte, enligt TF, framställas genom sammanställande av uppgifter ur flera sådana handlingar, oavsett vilken arbetsinsats som härför skulle krävas.³⁸ Detta gäller även andra icke-digitala handlingar än pappershandlingar. En myndighet kan exempelvis inte anses vara skyldig att göra ett kollage av fotografier eller klippa ihop olika videofilmer lagrade på band.

Regelrätta avskrifter är sedan länge ovanliga inom statsförvaltningen.³⁹ Detta

³⁸ Se Kammarrätten i Jönköpings dom 2019-06-04 i mål nr 1682-19; jfr samma domstols dom 2020-10-02 i mål nr 2658-20. (6 kap. 4 § OSL torde dock ge viss sammanställningsskyldighet.)

³⁹ Se t.ex. JO 1976/77 s. 236 (239), prop. 1990/91:11, s. 44, SOU 2010:4, s. 362 och JO 2014/15 s. 58, not 1. Datalagskommittén utmönstrade helt ”avskrift” i sitt TF-förslag och ansåg att rätten till avskrift inte längre torde fylla någon praktisk funktion; se SOU 1997:39, s. 39 ff. och 624.

innebär likväl inte att rätten till avskrift helt har spelat ut sin roll. Avskrifter har även i närtid gjorts då en handling varit för svår att kopiera på grund av det sätt på vilket texten anbragts på ett föremål, eller det material texten applicerats på. Om handlingen är av så fysiskt ömtålig beskaffenhet att den inte kan eller bör flyttas från arkivet, kanske det inte finns någon annan utväg än att framställa en avskrift,⁴⁰ i vart fall om handlingen inte kan fotograferas.⁴¹ Vissa tekniska upptagningar, såsom sms, kan i brist på utskriftsmöjligheter behöva skrivas av för hand.⁴² Om originalhandlingens disposition av någon anledning är känslig kan myndigheten föredra att göra en avskrift av offentliga delar framför kopiering.

Ordet ”avskrift” har enligt TF-motiven även betydelsen ”utskrift av teknisk upptagning”, och med ”utskrift” avses ”teknisk upptagning, överförd till skrift” (se prop. 1975/76:160, s. 189). I den provisoriska TF-version som gällde 1974-1977 (se SFS 1974:66 och SFS 1976:954), angavs endast ”avskrift” beträffande skriftliga handlingar och ”utskrift” avseende upptagningar. Sedan 1978 betraktas upptagningar som handlingar på samma sätt som konventionella handlingar.

År 1978 medtogs ordet ”kopia” i TF; fotokopior hade sedan länge behandlats som ”avskrifter”. Begreppen har ofta språkligt använts som synonymer, vilket ett uttalande i JO 1998/99 s. 474 visar: ”för att en handling skall anses vara en kopia av en annan handling är det en förutsättning att det finns ett original och att kopiering skett på maskinell väg eller att en regelrätt avskrift gjorts”; jfr prop. 1990/91:11, s. 44. I fråga om kartor, ritningar och bilder används i 2 kap. 16 § TF ordet ”kopia”; sådana handlingar torde inte kunna lämnas ut i någon egentlig avskrift (jfr JO 1976/77 s. 236). I fråga om en analog upptagning på ett

⁴⁰ Se Alf Bohlin, *Allmänna handlingar*, Jure 1988 (Bohlin 1988), s. 256 och Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, *Sveriges grundlagar*, 12 uppl., Uddevalla 1980 (*Sveriges grundlagar 12*), s. 405; jfr HFD:s dom 2017-03-20 i mål nr 6793-16, och Stängselnämndens e-brev 2008-02-15, om en glödlampa.

⁴¹ Kammarrätten i Göteborgs dom 2002-10-11 i mål nr 3408-2002 gällde en allmän tredimensionell stadsdelsmodell, som endast torde ha kunnat fotograferas av och inte fotostatkopieras.

⁴² Se bl.a. Nils Funcke, *Offentlighetsprincipen: Praktik och teori*, Studentlitteratur 2014, s. 43.

lagringsmedium torde ”kopia” avse ett annat (i regel likadant) lagringsmedium, t.ex. ett videoband, innehållande upptagningen (jfr prop. 1975/76:160, s. 189).

4. Elektroniska avskrifter och kopior och kopior via fax?

En särskilt väsentlig fråga idag är huruvida *elektroniskt* utlämnande är förenligt med och kan ske enligt 2 kap. 16 § TF. I bestämmelsen finns nämligen följande mening: ”En myndighet är dock inte skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift.”⁴³ Detta är det s.k. utskriftsundantaget. TF föreskriver alltså som sådan ej någon *skyldighet* för myndigheterna att lämna ut eller på annat sätt tillhandahålla elektroniska handlingar i digital form, t.ex. via e-post, genom direktanslutning till myndighetens servrar (via internet), eller på datamedium som USB-minne, DVD- eller CD-skiva, diskett, magnetband, hålkort, hålremsa etc. Självfallet innebär detta även att TF inte heller föreskriver någon skyldighet att lämna ut *icke-elektroniska* handlingar i digital form. Sådana handlingar måste ju alltid omvandlas (t.ex. genom skanning) till upptagningar för automatiserad behandling, innan sådant utlämnande är möjligt. Det bör dock noteras att TF faktiskt ingenstans reglerar vilken form som faktiskt *ska* användas vid utlämnande av avskrift eller kopia.

En grundprincip är att allmänhetens representanter ska ha tillgång till en myndighets elektroniska information ”i samma utsträckning” som myndigheten själv (se SOU 1972:47, s. 66, prop. 1990/91:60, s. 29 f. och HFD 2015 ref. 25). Detta har kallats ”likställighetsprincipen” (se bl.a. prop. 2001/02:70, s. 16 f.). Regeringen har uttalat att grundlagsregleringen innebär att ”allmänheten enligt TF i princip har tillgång till allmänna handlingar hos en myndighet i samma

⁴³ Liksom med det tidigare, nu föråldrade, begreppet ”upptagning för automatisk databehandling” (ADB) – som fortfarande används i AvgF (!) – avses här en uppgift(ssamling) som är fixerad på någon form av datamedium och som antingen finns i, eller kan matas in i, en dator eller liknande apparatur, och som inte är läsbar med blotta ögat (se prop. 1973:33, s. 75 och 113, samt prop. 1975/76:160, s. 89 f.). Jfr ”elektrisk upptagning” i bl.a. SOU 1966:61, *passim*.

utsträckning som myndigheten själv har tillgång till handlingarna” (se beslut 1984-05-17, Ju dnr 2136-83). HFD fann i maj 2020 att en myndighet förvarar en teknisk upptagning om den är tillgänglig med tekniska hjälpmedel som finns hos en servicebyrå som myndigheten anlitar, hos en sido-, över- eller underordnad myndighet, eller som ska tillhandahållas myndigheten genom en överenskommelse med en annan myndighet om tekniskt stöd (se HFD 2020 not. 21).

Utskriftsundantaget tillkom på 1970-talet och motiverades av integritetsskäl, i samband med att datalagen infördes och förbjöd viss elektronisk personuppgiftshantering. Vid denna tid var det kostsamt att läsa in text på papper till dator (se prop. 1973:33, s. 85 ff. och 113). Om det ”står klart för en myndighet att det inte föreligger risk för otillbörligt integritetsintrång, om kopia av datamedium lämnas ut” bör dock myndigheten enligt motiven ”vara oförhindrad att lämna ut sådan kopia, om sökanden begär det och utlämnandet kan ske utan olägenhet för myndigheten”. Utlämnandet ”sker emellertid i sådant fall inte med stöd av offentlighetsprincipen utan som ett led i myndighetens serviceverksamhet”, angav föredragande statsråd (se prop. 1973:33, s. 86). Konstitutionsutskottet, KU, framförde apropå detta: ”*Från offentlighetssynpunkt är det ... väsentligt att sådant utlämnande inte är förbjudet. I sådana fall där utlämnande kan ske utan olägenhet för myndigheten och där det kan bedömas att risk inte föreligger för otillbörligt integritetsintrång bör därför, som departementschefen uttalat, myndigheten på begäran utlämna kopia av datamediet*” (se KU 1973:19, s. 8). Något senare framförde samma utskott att myndigheterna har möjlighet att ta hänsyn till den tänkta användningen av uppgifterna och att en ”icke önskvärd kommersiell användning av de personregister som finns hos myndigheterna i praktiken [kan] förhindras” genom att registren inte lämnas ut på datamedium såsom magnetband (se KU 1974:20, s. 20).

År 2003 infördes i TF en möjlighet att *i lag* föreskriva om skyldighet att genomföra elektroniskt utlämnande (se SFS 2002:907). I motiven framfördes, med hänvisning till tidigare uttalanden, att TF ”inte på något sätt” förbjuder elektroniskt utlämnande, och att det därför var ”högst otillfredsställande” att vissa myndigheter fattat principbeslut om att överhuvudtaget inte lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form (se prop. 2001/02:70, s. 34). Förutom integritetsskäl angav regeringen i förarbetena till 2003 års ändring, att utskriftsundantag

kan vara motiverade ”av andra intressen vilka kan vara av såväl statsfinansiell som annan karaktär” (se prop. 2001/02:70, s. 33). Någon generell lag med skyldighet för myndigheterna att företa digitalt utlämnande har (ännu) inte stiftats; se dock SOU 2020:55, där en sådan skyldighet föreslås (se s. 23 ff. och *passim*).

Att elektroniskt utlämnande kan vara mer praktiskt än utlämnande på papper har relativt länge varit känt (se t.ex. SOU 1986:46, s. 28). Redan år 1997 ansåg Datalagskommittén, DLK, det vara ”opraktiskt och oekonomiskt” att skriva ut elektroniska handlingar på papper till någon som ändå skulle bearbeta dem elektroniskt (se SOU 1997:39, s. 537). Idag torde, misstänker jag, de flesta framställningar om att få ut (många) allmänna handlingar gälla (i första hand) utlämnande i elektronisk form, och de flesta myndigheter torde lämna ut handlingar i sådan form (se Ds 2017:37, s. 53 och SOU 2010:4, s. 423). Allteftersom tekniken förbättrats har det blivit lättare att omvandla pappershandlingar till läsbara elektroniska dokument. I förarbetena till domstolsdatalagen framförde regeringen rentav att ”den som mottar uppgifter på papper ändå enkelt kan omvandla dem till digitalt format, t.ex. med hjälp av skanning”, och att en begränsning av antalet personuppgifter som får skickas i elektronisk form inte skulle kunna begränsa de integritetsrisker ”som är förenade med att t.ex. en privat aktör, med stöd av offentlighetsprincipen, begär ut ett stort antal domar i brottmål och gör dem sökbara i en egen databas”. Visserligen kan det vara lättare att sprida uppgifter som man har tillgång till i elektronisk form, men eftersom uppgifter på papper genom skanning kan överföras till elektronisk format menade regeringen att skillnaderna ”i praktiken är små” (se prop. 2014/15:148, s. 76 f.).

I 11 § lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen, den s.k. PSI-lagen, anges att en myndighet ”ska publicera en förteckning över vilka typer av handlingar som vanligen kan tillhandahållas elektroniskt för vidareutnyttjande samt tillhörande information” (dvs. metadata m.m.). PSI-lagen syftar till att ”främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter” (se 1 §). På grund av det EU-direktiv som legat till grund för denna lag har E-offentlighetskommittén funnit att elektroniskt utlämnande inte bör vägras ”med hänvisning till enbart kommersiella skäl” (se SOU 2010:4, s. 314).

Regeringen har inte tagit några initiativ till att avskaffa utskriftsundantaget, utan fann år 2015 att det inte bör införas någon generell skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form, och att en sådan skyldighet inte följer av det direktiv som PSI-lagen grundas på ("PSI-direktivet").⁴⁴ Regeringen framförde att det kan finnas flera anledningar till att avstå från att lämna ut en handling elektroniskt. Digitalt utlämnande kan tydligt stå i strid med en registerförfattning som myndigheten är skyldig att tillämpa, eller så kan personuppgiftsbestämmelser medföra osäkerhet om vad som får lämnas ut elektroniskt (se prop. 2014/15:79, s. 23 f.). År 2018 uttalade regeringen i motiven till den kompletterande lagstiftningen till brottsdatalagen, att digitalt utlämnande förutsätter "att reglerna om behandling av personuppgifter följs och att inte annan lagstiftning hindrar utlämnandet". Både myndigheter och enskilda förväntar sig att "handlingar i stor utsträckning kan förmedlas elektroniskt", fann man och uttalade att elektronisk kommunikation som regel är kostnadseffektiv jämförd med postbefordran. Apropå en ny regel om att elektroniskt utlämnande skulle få ske om det inte vore "olämpligt", framfördes att den som överväger att lämna ut personuppgifter i någon form måste överväga om OSL lägger hinder i vägen och, om så inte är fallet, huruvida regelverket för personuppgiftsbehandling gör elektroniskt utlämnande möjligt.⁴⁵ Mottagaren måste "dessutom alltid ha rättslig

⁴⁴ Se häremot Jonas Ledendal, Stefan Larsson och Joakim Wernberg, *Offentlighet i det digitala samhället*, Norstedts 2018 (*Offentlighet*), s. 157 ff. Jag ansluter mig till motivens uppfattning att PSI-direktivet inte reglerar tillgången till handlingar eller begränsar integritetsskyddet (se prop. 2009/10:175, s. 158 och prop. 2014/15:79, s. 23 f.). PSI-direktivet är i vart fall ej så precist och ovillkorligt att det torde kunna ha direkt effekt mot svenska myndigheter, mot lagstiftarens vilja (jfr EU-domstolens dom 1974-12-04 i *Van Duyn*, C-41/74, EU:C:1974:133). Vidare skiljer sig EU:s nya PSI-direktiv (2019/1024), som träder i kraft år 2021, från det gamla, i det att förbehållet "om möjligt och lämpligt" i artikel 5.1 i det nya direktivet uttryckligen gäller den elektroniska utlämnandeformen; se dock en annan tolkning i SOU 2020:55, s. 203. Jag bortser från direktivet nedan, men om det leder till en ny lag om utlämnandeform skall den förstås tillämpas.

⁴⁵ Det elektroniska utlämnandet är *i sig* en personuppgiftsbehandling som ska vara förenligt med artikel 5 i GDPR (se prop. 2017/18:122, s. 29). Enligt artikel 5.1 b får uppgifter inte behandlas

grund för behandlingen” och i övrigt leva upp till personuppgiftsreglernas krav. När det gäller andra enskilda, än de som pekats ut i förordningar, kan det krävas närmare överväganden ”bl.a. med hänsyn till vem mottagaren är och vilken säkerhet mottagaren har för sin personuppgiftsbehandling”. I dessa fall är det svårare att göra en generell bedömning av om elektroniskt utlämnande kan vara lämpligt. Vad som kan vara ett olämpligt utlämnande får utvecklas genom domstolspraxis och tillsynsmyndighetens arbete (se prop. 2017/18:269, s. 134 ff.).

I prop. 2019/20:179, *Förskottsbetalning i vissa ärenden om utlämnande av allmän handling* (2020-06-11), om förskottsbetalning av avskrifter och kopior, konstaterade regeringen att ”någon grundlagsändring inte är aktuell och att rätten att ta del av handlingar digitalt enligt nuvarande regelverk är begränsad” (s. 14).

Enligt 9 § förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m., bör en handling som ska tillhandahållas ”skickas med post, om inte något annat har begärts”. I 10 § anges att en handling får skickas med telefax eller elektronisk post eller på annat sätt tillhandahållas i elektronisk form, om det är lämpligt. Liknande bestämmelser finns i vissa registerförfattningar, vilka går före 2003 års förordning (se 1 §) – se t.ex. 2 kap. 12 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. Rörande utlämnande per fax har det i förarbetena till AvgF ansetts ”naturligt att myndigheter som har telefaxutrustning använder denna för att expediera kopior om sådant önskemål framställts”. Regeringen har även i början av 1990-talet uttalat att en telefaxkopia kan betraktas som en vanlig kopia ”även om den överförs på visst sätt” (se prop. 1989/90:138, s. 12; en snarlik formulering finns

på ett sätt som är oförenligt med de ändamål de insamlats för (se om bedömningen artikel 6.4). Utlämnande enligt TF har ansetts ej stridande mot denna princip (se prop. 1997/98:44, s. 44). Med hänsyn till att elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar är vanligt och till att det idag torde vara välkänt i hela samhället att sådant förekommer, har jag svårt att se att ett *säkert* utlämnande av icke hemliga uppgifter i elektronisk form, som anses lämpligt (eller icke olämpligt) enligt svenska författningar, i *allmänhet* skulle kunna anses strida mot artikel 5.1 b i GDPR.

även i regeringens förordningsmotiv 1992:3, s. 17). Noteras kan här, att även om faxmeddelanden förmedlas genom elektrisk utrustning, kommer informationen att skrivas ut på ett papper och alltså inte finnas i en form som kan bearbetas med en dator och spridas digitalt. Numera kan visserligen ett faxnummer direkt befordra faxmeddelanden till en e-postbrevlåda, men något sådant kan inte ha föresvävat regeringen då den förr uttalade sig om utlämnande per fax.

JO har kritiserat generella ställningstaganden om att utlämnande inte sker via fax (se bl.a. chefsJO:s beslut 1997-06-09, dnr 4363-1996), och har sett det som ”naturligt att myndigheterna i sin strävan efter att ge god service försöker att så långt det är möjligt och lämpligt tillgodose enskildas önskemål om att handlingar skall skickas via telefax” (se JO 2005/06 s. 487). I ett JO-beslut ansågs ”beställarens önskemål om att få handlingen expedierad via telefax ... ge upphov till en presumtion för att denna expedieringsform skall användas” (se JO 1997/98 s. 75), detta trots att föregångaren till 9 § i 2003 års förordning, precis som dagens bestämmelse, angav att handlingar ”får” sändas via telefax. Denna tolkning har upprepats av JO, som härvid har åberopat motivuttalandet som anges ovan (se ovannämnda beslut från 1997-06-09; se även JO 2006/07 s. 517).

I JO 1994/95 s. 63 fann chefsJO att den tidigare liknande regeln rimligen inte kan tolkas på annat sätt än att en lämplighetsbedömning skall göras i varje enskilt fall. Vid denna kan en mängd omständigheter tillmätas betydelse, såsom ”vilken teknisk utrustning som finns, dess funktionsduglighet vid tillfället, arbetssituationen, beställningens omfattning, handlingarnas innehåll och beställarens önskemål”. Även andra omständigheter kan självfallet vara relevanta, och huvudsaken är att myndigheten gör en saklig och objektiv bedömning i varje enskilt fall. Att göra skillnader mellan olika beställare ”endast med utgångspunkt från vem denne är”, ansåg chefsJO dock framstod som ”mycket vanskligt”.

Gällande elektroniskt utlämnande har JO hänvisat till JO-bedömningar om utlämnande per fax (se JO 2013/14 s. 610). JO har kritiserat ett kommunalt bolag för att digitalt utlämnande inte skedde när det inte fanns ”något skäl” att vägra (se beslut 2019-03-15, dnr 1329-2018). ChefsJO har konstaterat att en enskild inte kan *kräva* att få en handling per e-post eller fax, att omständigheterna i det

enskilda fallet är avgörande, och att en lämplighetsprövning ska göras av myndigheten i varje enskilt fall (se chefsJO:s beslut 2013-08-28, dnr 4171-2011).⁴⁶

Insynsutredningen och E-offentlighetskommittén ansåg att integritetsaspekter i första hand ska beaktas vid lämplighetsbedömningen – inte vad som framstår som mest praktiskt för myndigheten (se SOU 2009:72, s. 78 och SOU 2010:4, s. 77). Även JK har i ett yttrande framfört att det främst är ”risken för intrång i den personliga integriteten som bör utgöra grund för att inte lämna ut en handling i elektronisk form” (se JK:s yttrande 2010-06-17, dnr 2142-10-80).

Även upphovsrättsliga skäl skulle kunna utgöra anledning att låta bli att lämna ut allmänna handlingar – t.ex. datorprogram eller litterära verk som inte omfattas av sekretess – i elektronisk form; se – förutom SOU 1997:39, s. 565, SOU 2001:3, s. 291 ff. och SOU 2010:4, s. 379 – avsnitt 6 nedan. Det kan dessutom vara olämpligt eller rentav otillåtet att skicka (okrypterade) personuppgifter via e-post eller fax – särskilt sekretessbelagda eller i övrigt känsliga sådana uppgifter.⁴⁷ Att sökanden befinner sig i utlandet kan också utgöra skäl för utlämnande på papper (se SOU 2015:39, s. 484). Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, torde också kunna innebära att elektroniskt utlämnande av handlingar som rör underåriga bör undvikas (jfr bl.a. artikel 16).

Det står alltså klart att det – även om elektroniskt utlämnande ibland kan vara otillåtet eller olämpligt av bl.a. informationssäkerhetsskäl – inte *i allmänhet* är förbjudet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form, och att sådant utlämnande i vissa fall rentav påbjudits av lagstiftaren. Det står dock också klart

⁴⁶ Trots antydanden härom redan i något äldre litteratur – se Rune Törnblom, *Offentlighet och sekretess*, Gotab 1993, s. 18 – kan själva *möjligheten* i AvgF, att ta betalt vid digitalt utlämnande (se not 58 nedan), som sådan givetvis ej grunda någon *presumption* för att sådant utlämnande bör ske.

⁴⁷ Se regeringens förordningsmotiv 1992:3, s. 17, SOU 2015:39, s. 455, JO 2001/02 s. 201, JK:s beslut 2008-11-14, dnr 4970-08-21, JO:s beslut 2015-12-03, dnr 1193-2014, Datainspektionens beslut 2015-06-26, dnr 363-2015 och 364-2015 samt JO 2016/17 s. 333. Se även art. 49 i GDPR.

att en generell skyldighet att lämna ut kopior i elektronisk form idag inte föreligger. Som framförts ovan är dock en annan ordning föreslagen i en utredning.

Kan ett ställningstagande om utlämnandeformen överklagas enligt TF?

I RÅ 1988 not. 123 konstaterade HFD att ett datorprogram på diskett var en upptagning som enligt TF inte behövde lämnas ut ”annat än genom tillhandahållande av utskrift av upptagningen”. Överklagandet till HFD, om att få ut programmet på diskett, avslogs. HFD ansåg sig inte ha att ta befattning med frågan om det ändå var lämpligt att lämna ut disketten, och överlämnade denna fråga till regeringen för prövning, på grund av att talan enligt vissa särförfattningar då skulle föras hos regeringen. I RÅ 1994 not. 503 ansågs en tidningsbegäran om ”tillstånd att med hjälp av persondator hos tidningen bli kopplad till kammarrättens diaries och dokumentsystem” avse ett administrativt ärende. Kammarrätten ansågs inte ha avslagit någon begäran om att få ta del av allmänna handlingar genom att vägra terminaluppkoppling, varför talan mot beslutet inte kunde föras enligt vad som idag är 6 kap. OSL (se även RÅ 1985 Bb 162 och prop. 1973:33, s. 86). I RÅ 2004 ref. 74, som gällde ett datorprogram, konstaterade HFD i domskälen att en skyldighet förelåg att lämna ut programmet, om det inte omfattades av sekretess, ”dock endast i form av en utskrift”.

I RÅ 2008 not. 72 hade klaganden yrkat att en kammarrätt skulle lämna ut vissa handlingar (en dom och ett beslut) ”som inskannade pdf-dokument”. HFD konstaterade att rätten inte var skyldig att lämna ut de aktuella handlingarna i annan form än utskrift, och att rätten medgivit att klaganden ”får ta del av handlingarna i den ordning som föreskrivs i” TF. Därför hade klaganden inte betagits sin rätt enligt TF att ta del av allmänna handlingar, och beslutet hade inte gått honom emot på ett sådant sätt att han kunde föra talan mot det i den ordning som anvisas i vad som nu är 6 kap. 7 § OSL; överklagandet avvisades. HD synes i ett avgörande nyligen ha betraktat detta notisfall som vägledande.^{64 if} NJA 2015 s. 624 gällde en avslagen begäran om att just i elektronisk form få del av en hovrätts dagboksblad. HD fann att hovrättens avslagsbeslut inte skulle ändras, bl.a. med hänsyn till utformningen av begäran ”och eftersom det inte finns någon skyldighet för en domstol att lämna ut dagboksblad i elektronisk form”.

Överrättspraxis har följts av underrätterna, även i de fall där klaganden har uppgett att ett utlämnande på papper vore mycket mer kostsamt än elektroniskt utlämnande (se Kammarrätten i Jönköping dom 2013-12-17 i mål nr 1232-13, om utlämnande av en hårddisk), då sökanden sagt sig på grund av utlandsvistelse vara förhindrad att ta emot papperskopior, och då sökanden önskat få ut uppgifter just i Excelformat men erhållit dessa på papper (se Kammarrätten i Stockholms beslut 2014-03-13 i mål nr 7553-13 och 2015-04-01 i mål nr 2230-15). Överklaganden har även avvisats av underrätterna när de gällt utlämnande av digitala video- och ljudupptagningar, när sådana redan lämnats ut i skriftlig form eller i form av utskrivna stillbilder (se Kammarrätten i Stockholms domar 2019-01-23 i mål nr 9561-18, 2019-05-28 i mål nr 2449-19 och 2019-06-19 i mål nr 2251-19, samt Kammarrätten i Jönköpings beslut 2014-01-22 i mål nr 3130-13), och när de gällt bilder som lämnats ut i lägre bildkvalitet än den av sökanden efterfrågade (se Kammarrätten i Göteborgs beslut 2016-02-04 i mål nr 88-16).

Det står följaktligen klart att det inte är möjligt för domstol att med åberopande av TF:s bestämmelser ålägga en myndighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form.⁴⁸ ”Beslut” endast om valet av utlämnandeform är överhuvudtaget inte överklagbara enligt TF eller OSL.⁴⁹ Det torde saknas anledning att

⁴⁸ Att Kammarrätten i Stockholm i dom 2019-03-06 i mål nr 6615-18 har ansett sig kunna instämma i myndighetens bedömning gällande formerna för utlämnande (att digitalt utlämnande inte skulle ske), får betraktas som en lapsus (dock med samma resultat som enligt TF).

⁴⁹ I bl.a. RÅ 2008 not. 72 har det påpekats att beslut i administrativa ärenden inte överklagas enligt (nuvarande) OSL, utan i annan ordning. Detta kan knappast ses som ett uttalande om att någon annan instans än den utlämnande myndigheten har möjlighet att *faktiskt pröva* frågan om elektroniskt utlämnande (jfr prop. 2014/15:79, s. 23). Eftersom någon rätt att få ut en allmän handling i digital form inte finns enligt TF, kan det svårligen anses att *valet av utlämnandeform* har sådana rättsverkningar för den enskilde att det enligt t.ex. 41 § FL kan överklagas (jfr Domstolsverkets beslut 2019-09-09, dnr 806-2019). Att neka digitalt utlämnande *kan* ju inte påverka sökandens situation, eftersom sökanden inte har kunnat *påräkna* sådant utlämnande. Om besluten *hade kunnat* överklagas till domstol vore det likväl svårt att se på vilken grund en domstol skulle kunna ålägga en myndighet att lämna ut en handling i digital form (jfr SOU 2001:3, s. 205

överhuvudtaget fatta formella beslut beträffande rena utlämnandeformfrågor.

Är det överhuvudtaget möjligt att lämna ut alla slags elektroniska handlingar i utskrift på papper?

Text i PDF- eller annat vanligt format, och bildfiler, torde i regel kunna skrivas ut utan föregående bearbetning. Ljudfiler – t.ex. inspelade förhör – kan ofta transkriberas, och då kan transkriberingen lämnas ut istället för filen, något Förundersökningsutredningen förordat rörande förhör (se SOU 2011:45, s. 243; jfr även JO 1996/97 s. 75). Insynsutredningen har dock framfört att det står klart ”att utskrifter av en rörlig bildupptagning rimligen inte kan göras på ett sätt som ger en sökande möjlighet att begripa och tillgodogöra sig den efterfrågade och digitalt lagrade informationen”. Enligt utredningen talade det mesta för att bild- och ljudupptagningar av förhör vid domstol ”måste lämnas ut i elektronisk form som en elektronisk kopia”, när de begärts ut med stöd av TF (se SOU 2008:93, s. 38 och SOU 2010:14, s. 406 f.). En elektronisk videoupptagning torde dock i regel – med hjälp av kostnadsfria webbtjänster som varje myndighet lär ha tillgång till – kunna konverteras om till bildfiler, och varje bildruta kan därefter skrivas ut. Utskriftsundantaget *kan* alltså tillämpas även på rörliga bilder utan något *väsentligt* informationsbortfall, även om ”utskrivande” härav kräver en viss arbetsinsats och kan medföra en betydande kostnad för den sökande.⁵⁰

”Utskrift” kan dock knappast göras av vissa typer av ljudupptagningar, såsom inspelningar av djurläten och musik, vilka inte på ett begripligt sätt kan återges

f. och 5 § FL); i Länsrätten i Stockholms läns dom 2000-05-24 i mål nr 973-00 utgjordes ”prövningen” av ett upprepande av innehållet i TF! Rimligen är myndighetens lämplighetsbedömning slutgiltig och kan, i brist på särskilt lag, inte bli föremål för någon överprövning i domstol. 14 § PSI-lagen gäller inte utlämnandeformen (se not 91 nedan) och föranleder ej annan bedömning.⁵⁰ Se *Boman 2016*, s. 97 f. Om varje bildruta i en femminutersvideo skrivs ut på en separat sida, och videon innehåller 24 bilder per sekund (den mest kända bildhastigheten), omfattar utskriften totalt 7 200 sidor. Avgiften blir således, om huvudregeln i 16 § AvgF tillämpas, 14 430 kr.

i textform.⁵¹ Det är vidare knappast görligt att lämna ut ett spelat musikstycke i form av *noter*, särskilt som framförandet i sig kan ha ett informationsinnehåll.⁵²

Är ett elektroniskt utlämnande, eller ett utlämnande per fax, ett utlämnande enligt TF?

I viss modern litteratur synes elektroniskt utlämnande betraktas som en ordinär utlämnandeform.⁵³ Det har dock påståtts att en myndighet, när den väljer att (när den får göra detta) lämna ut handlingar i elektronisk form, agerar bortom offentlighetsprincipen, i och med att sådant utlämnande inte *regleras* i 2 kap. TF. Detta framfördes i 1973 års TF-proposition (se ovan). Före utskriftsundantaget kunde ”utlämnande” av elektroniskt lagrade uppgifter med JO:s samtycke gå till så att en enskild hyrde en ”datamaskinsanläggning” för cirka 500 kronor (idag motsvarande cirka 4 000 kronor) per timme, utöver kostnaden för ”material för utskrift m. m.”, och läste uppgifter på magnetband (se JO 1970 s. 308). Någon gång skedde även utlämnande av en magnetbandskopia (se SOU 1972:47, s. 53).

Under 1970- och 1980-talen återkom (det stundom ännu sedda) påståendet att elektroniskt utlämnande skedde som en ”service” och utanför offentlighetsprincipen, stundom i kombination med påståendet att det elektroniska utlämnandet, som på den tiden alltså i princip krävde utlämnande av ett datamedium eller andra kostsamma åtgärder, skulle (kunna) avgiftsbeläggas.⁵⁴ Enligt 2 kap.

⁵¹ Se Veronica C. Andersson, *Myndigheters hänvisningsrätt i tryckfrihetsförordningen*, *Tidskrift för Folkets Rättigheter*, publicerad 2018-07-01 och arkiverad via tinyurl.com/AnderssonTF212 (*Andersson*), som behandlar möjligheten att hänvisa till annan myndighet enligt (nuvarande) 2 kap. 15 § TF. Väsentliga inspelade djurläten torde kunna förekomma i djurskyddsärenden hos länsstyrelserna.

⁵² Se Gunnar Karnell, *Fonogram som ”allmän handling” i tryckfrihetsförordning och upphovsrättslag*, i *Nordiskt Immateriellt Rättsskydd* 1973/4, s. 404 och *Andersson*; jfr hovrättsbeslutet som anges i not 79 nedan. Det kan vidare ifrågasättas om noter ens kan betraktas som *läsbara* i egentlig mening.

⁵³ I Anders Nilsson, Hanna Lundqvist och Anna Nikolina Erikson, *Offentlighet och sekretess vid offentlig upphandling*, Norstedts Juridik 2019, s. 33 f., likställs utlämnande på stället med digitalt dito.

⁵⁴ Se LU 1973:15, s. 44, prop. 1975/76:160, s. 41 och 181, SOU 1980:31, s. 86, prop. 1985/86:155, s. 15 och SOU 1986:46, s. 32. Ett dylikt, sålunda ålderdomligt, synsätt förekommer än idag i vissa myndighetspublikationer, i SOU 2004:106, s. 16 f. och i *Offentlighet*, s. 154.

18 § TF får en myndighet ”inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem denne är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran”. Från myndighetshåll hävdades det dock på 1980-talet att en sökandes rätt att vara anonym inte gällde vid elektroniskt utlämnande (se SOU 1986:46, s. 27 f.; jfr SOU 2001:3, s. 222). Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén, OSK, hävdade år 1975 rentav att myndigheterna ”utan hinder av grundlagsbestämmelserna får förbinda utlämnandet med villkor” när den lämnar ut handlingar på datamedium (se SOU 1975:22, s. 150); jfr avsnitt 2 ovan.

Datalagskommittén, DLK, såg elektroniskt utlämnande som en utlämnandetyd skild från utlämnande i utskrift och kopia (se SOU 1997:39, s. 625 och 628). Kommittén framförde angående sådant utlämnande och rörande utlämnande per telefax följande (ur SOU 1997:39, s. 627), som illustrerar den tidens synsätt:

Så länge myndigheten inte har funktioner för digitala läsningar av handlingar är handlingen inte komplett, om den inte har en manuell underskrift. Det som har elektronisk form och finns i ord- och textbehandlingsprogrammet är bara utkast. Om allmänheten begär att få ett beslut eller en dom via e-post, skulle myndigheten tvingas att hänvisa till en papperskopia av handlingen. Motsvarande problem finns emellertid redan i dag med utlämnande via fax. Faxutskriften utgör inget annat än en ovidimerad kopia. Den utgör i själva verket inte heller någon korrekt utlämnandeform – man kan inte garantera att den inte är manipulerad. Att utlämnandeformen ändå används får närmast sägas bygga på en överenskommelse mellan myndigheten och den som begär handlingen.

Offentlighets- och sekretesskommittén, OSEK (2001), fann dock att man i möjligaste mån bör anknyta till gällande reglering och se elektronisk form som en form underordnad ”kopia”, eller möjligen ”avskrift” (se SOU 2001:3, s. 226). Den s.k. FORMEL-gruppen (2003) fann att termerna ”avskrift” och ”kopia” kan användas även om elektroniska manifestationer av handlingar, och att de båda begreppen används som liktydiga i TF (se Ds 2003:29, s. 103 f.); se dock avsnitt 3 ovan angående vissa iakttagbara skillnader mellan de båda begreppen.

E-offentlighetskommittén (2010) angav att ”modern informations- och ordbehandlingsteknik innebär att i princip alla handlingar numera har elektronisk form innan de skrivs ut på papper” och att det som i TF beskrivs som ett särfall alltså i praktiken är huvudregeln numera. Vidare ansåg kommittén att det kan diskuteras hur utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form förhåller sig till TF:s begrepp avskrift och kopia, och att det står klart att den tekniska utvecklingen inneburit ”att verkligheten kommit längre och längre ifrån grundlagens ordalydelse” (se SOU 2010:4, s. 362). Kommittén ansåg att utgångspunkten alltid bör vara att en önskan om att få ut en allmän handling i digital form, på samma sätt som en begäran om att få ut informationen i pappersform, ska uppfattas som en begäran om att få del av uppgifterna med stöd av offentlighetsprincipen. Först om det framgår att så inte är fallet finns det anledning för myndigheten att betrakta framställningen som en ansökan utan stöd av 2 kap. TF, menade man (se SOU 2010:4, s. 317 f.; jfr JO 2003/04 s. 450). Datainspektionen har anslutit sig till denna bedömning, och angett att ”myndigheten måste beakta [TF:s] bestämmelser för utlämnande, t.ex. om skyndsamhet” (se yttrande 2010-06-21, dnr 552-2010). Regeringen uttalade år 2015 att TF ger rätt till utlämnande ”bara på papper” – men att digitalt utlämnande kan vara ”en serviceåtgärd inom ramen för myndighetens serviceskyldighet” enligt förvaltningslagen (se prop. 2014/15:79, s. 14); jfr liknande uttalanden i RÅ 1988 not. 123.⁵⁵

Det bör dock noteras att någonting om just *papper* inte nämns i TF och inte heller framfördes av HFD i nämnda mål. Noteras bör även att motivuttalanden till *senare* lagar knappast kan ändra betydelsen av TF (jfr JuU 1976/77:15, s. 6).

⁵⁵ Att frågan om digitalt utlämnande *rör* serviceskyldigheten innebär inte att skyldighet *föreligger*. Regeringen har i beslut 2000-05-18, dnr N2000/1163/A, funnit att en myndighet inte var skyldig, enligt (den dåvarande) förvaltningslagens bestämmelse om serviceskyldighet, att tillmötesgå en begäran om utlämnande av kopior på datamedium. Regeringskansliet har inte påträffat några senare regeringsbeslut som gäller enskildas anspråk på elektroniskt utlämnande. Någon praxis som utvisar att serviceskyldigheten skulle ge allmänheten någon *generell* rätt till elektroniskt utlämnande finns följaktligen inte. Sådan skulle knappast vara förenlig med skyldighetens natur.

I ett beslut som rörde en ljudupptagning på CD-skiva fann Justitiekanslern (2004) att den kommun som förvarade handlingen uppfyllde sina förpliktelser enligt vad som idag är 2 kap. 16 § TF, genom att ”en kopia av cd-skivan tillhandahålls på begäran” (se JK:s beslut 2004-09-28, dnr 1451-04-21). Frågan har efter JK:s uttalanden kommit att prövas av domstolarna i flera mål och ärenden.

Högsta domstolen (tre justitieråd, bl.a. HD:s ordförande) beslutade i april 2019 att avslå en begäran om en transkribering av en elektronisk ljudupptagning, ett inspelat förhör hållet i tingsrätt. HD noterade att ”[sökanden] har fått besked om att han kan få en kopia av ljudupptagningen” men ”vidhållit sin begäran om att få en transkribering”. ”Genom att erbjuda [sökanden] en kopia av ljudupptagningen från förhöret med [den hörde] har Högsta domstolen tillgodosett framställningen. [Sökandens] begäran om att få en transkribering av ljudupptagningen ska avslås”, uttalade HD.⁵⁶

HFD har i juni 2019 avgjort tre mål som berör frågan. En elektronisk ljudupptagning (ett förhör) hade inkommit till tre kammarrätter via e-post. Transkriberingar av upptagningen begärdes ut från kammarrätterna, som avlog framställningarna. I ett fall ansåg kammarrätten att sökanden hade fått sin begäran tillgodosedd genom att bli erbjuden en kopia av ljudupptagningen. HFD (tre justitieråd) avvisade överklagandena dit, och uttalade att kammarrätten ”erbjudit [klaganden] att ta del av en kopia av ljudfilen” respektive att det av ”kammarrättens beslut framgår att ljudfilen kan lämnas ut i kopia”. Därmed innebar besluten ”inte att [klaganden] har betagits sin rätt enligt [TF] att ta del av allmänna handlingar. Han saknar därmed rätt att föra talan mot beslutet (jfr RÅ 2008 not. 72).”⁵⁷ Ett av besluten har refererats i HFD:s årsbok som HFD 2019 not. 21. HD har nyligen anfört detta notisfall i ett avgörande om överklagbarhet.^{64 if}

HD behandlade i början av juni 2020 en begäran från en person som önskat få

⁵⁶ Se HD:s protokoll 2019-04-05, Adnr 324-2019.

⁵⁷ Se HFD:s beslut 2019-06-20 i mål nr 2270-19, 2275-19 och 2306-19.

ut en ljudupptagning av ett förhör överfört till ljudkassettband. Personen önskade en analog kopia och inte en elektronisk, för att inte ”bryta mot [GDPR] vid behandling av personuppgifter i upptagningen”. Sökanden gjorde även gällande att elektroniskt utlämnande överhuvudtaget inte kan betraktas som ett utlämnande enligt TF. HD (ordföranden) avslog begäran den 1 juni 2020. ”[Sökanden] *har möjlighet att få del av ljudupptagningen genom att en ljudfil lämnas ut. [Sökanden] har dock förklarat sig inte vilja få del av upptagningen på det sättet. Genom möjligheten att få del av en ljudfil har [sökandens] rättigheter enligt [TF] tillgodosetts. Någon rätt att därutöver få filen överförd till kassettband finns inte.*” angav HD i sitt beslut (se akten, och protokoll 2020-06-01, i ärende HFO 2020/375). Se även regeringens beslut 2020-06-25, under avsnitt 5 nedan, som innehåller ett liknande uttalande.

I ljuset av dessa avgöranden, som trots sin relativa knapphändighet måste anses tillräckligt vederhäftiga och konsekventa för att kunna åberopas som prejudikat, måste utlämnande av en elektronisk fil i elektronisk form betraktas som en ordinär och korrekt form för utlämnande av en kopia enligt 2 kap. 16 § TF. I annat fall skulle ju domstolarna alls inte ha kunnat befrias från sin skyldighet att lämna ut ljudupptagningar enligt denna TF-regel genom att lämna ut dem i elektronisk kopia! I ”avskrift”, dvs. utskrift (transkribering) – och även i analog kopia på kassettband – hade ju domstolarna vägrat att lämna ut handlingarna.

HD:s och HFD:s uppfattning stämmer även väl överens med hur dagens tekniska verklighet – som skiljer sig väsentligt från 1970-talets – ser ut. De flesta som begär ut allmänna handlingar via e-post förväntar sig, enligt min erfarenhet, inte en papperskopia, och skulle inte heller anse att en digital kopia var oförenlig med begäran. För en genomsnittlig utnyttjare av offentlighetsprincipen idag torde ordet ”kopia”, när det gäller elektronisk information, avse en *elektronisk* kopia av informationen. Domstolarnas bedömning stämmer således även väl överens med TF:s ordalydelse enligt allmänt språkbruk (jfr ovan nämnd litteratur). En annan tolkning, än att en *begäran* om att erhålla allmänna handlingar ska hanteras enligt TF oavsett hur *själva utlämnandet* sker, skulle få oacceptabla konsekvenser. Det framstår idag som fullständigt främmande och därtill som otillbörligt om en myndighet finge efterforska sökandens identitet eller uppställa villkor på andra grunder än de som anges i OSL, endast för att sökanden angett

att kopior t.ex. gärna får skickas per e-post. Det får idag anses ligga i sakens natur att tillämpning av TF är huvudregel i sammanhanget. Att själva *valet av utlämnandeform* i och för sig motiveras av t.ex. serviceskäl och/eller av att myndigheten vill uppfylla skyndsamhetskravet, bör således knappast anses innebära att *utlämnandet och handläggningen* faller utanför 2 kap. TF som något slags ”tjänst”.

Det föreligger här ingalunda någon konflikt mellan personuppgiftsbestämmelser och TF. TF *reglerar inte utlämnandeform särskilt* och således gäller annan lagstiftning (*lex specialis*) i den mån denna reglerar och/eller förhindrar eller påbjuder utlämnande i viss form (jfr SOU 2001:3, s. 214). Om sådan lagstiftning tillåter elektroniskt utlämnande och myndigheten lämnar ut i digital form, har den, som JK, HD och HFD ansett, uppfyllt sina förpliktelser *enligt TF* (jfr NJA 2015 s. 693, p. 11). Att avgift kan tas ut även vid elektroniskt utlämnande står klart.⁵⁸ Det saknas således behov av att, av statsekonomiska skäl, anse att elektroniskt utlämnande är något för offentlighetsprincipen främmande. Det vore klart oegentligt idag att påstå att sådant utlämnande är något slags ”informationstjänst”.

Avgörandena ovan rör en kopia av en fil, dvs. ett exakt elektronisk exemplar av ”originalet”. Ett skannat dokument borde på motsvarande sätt som en fotokopia kunna ses som en kopia av originaldokumentet. Som regeringen anfört bl.a. 1990 borde även en kopia som överförs via fax betraktas som en ”vanlig” kopia; en sådan innehåller ju samma information som en fotokopia hade innehållit.

Tilläggas kan här att DLK:s påståenden att en digital handling måste ha ”en manuell underskrift” för att inte utgöra ett utkast, att en faxutskrift utgör en ”ovidimerad kopia” och att faxande inte är en ”korrekt utlämnandeform”, idag framstår som helt obsoleta (och oförenliga även med regeringens hållning 1990). Bestämmelsen om urkundsförfalskning i 14 kap. 1 § brottsbalken, BrB,

⁵⁸ Se regeringens förordningsmotiv 1992:3, s. 7, och även HFD 2013 ref. 21 samt Ds 2017:37, s. 32 f. och 84. Mervärdesskatt torde inte böra tas ut på sådan avgift; se *Boman 2016*, s. 112.

har år 2013 ändrats, så att även en ”elektronisk handling som upprättats till bevis eller annars är av betydelse som bevis och som har en utställarangivelse som kan kontrolleras på ett tillförlitligt sätt” ses som en urkund (se SFS 2013:425). Även den som framställer en falsk digital myndighetshandling kan således fällas till ansvar; detsamma gäller den som utger en digital handling för att vara en riktig kopia av en viss urkund, enligt 15 kap. 12 § 3 st. BrB (se prop. 2012/13:74, s. 75 f.). (Se även NJA 2020 s. 373, där edition av HD ansågs kunna innebära att elektroniskt lagrat material ska tillhandahållas i elektronisk form.) 2013 års lagstiftning – och teknikutvecklingen – talar starkt för att ett utlämnande i elektronisk kopia eller per fax i vart fall numera måste betraktas som ”lika giltigt” som utlämnande i avskrift, utskrift eller fotokopia på papper.

En annan fråga är om begreppet ”avskrift” kan anses vara *teknikneutralt* och alltså avse även digitala motsvarigheter till avskrifter, som en *osignerad* men motsvarande version av ett textdokument, eller texten i ett PDF-dokument i oformaterat skick. Rörande en skrivning i rättegångsbalken om misstänkta rätt till ”avskrift” av förundersökningsprotokoll, har HD funnit att begreppet *inte* är teknikneutralt, och att bestämmelsen innebär en rätt att ”kostnadsfritt få en kopia i pappersformat”. HD beaktade att det vid balkens tillkomst år 1942 knappast förespeglat lagstiftaren att innehållet i en handling skulle kunna tillhandahållas på något annat sätt än på papper. Utlämnande på papper ansågs dock inte alltid motiverat; HD angav att elektroniskt utsändande enligt 2003 års förordning är medgivet ”om detta bedöms vara lämpligt” (se NJA 2015 s. 693; jfr JO 2014/15 s. 58, där JO tolkat rättegångsbalkens bestämmelse på ett annat sätt).

Av rättssäkerhetsskäl är HD:s bedömning säkert motiverad när det gäller just rätt till ”avskrift” av förundersökningsprotokoll; noteras kan att HFD inte ansett att HD-avgörandet analogt kan tillämpas rörande offentliga biträdens tillgång till handlingar i mål om tvångsvård (se HFD 2019 ref. 71). Rätten att ta del av allmänna handlingar har aldrig fokuserat på just den exakta utformningen av ursprungshandlingarna. Här kan andras att en handling enligt 2 kap. 10 § TF blir allmän ”när den har expedierats”. Detta innebär förstås inte att *den handling som har skickats iväg* är allmän, eftersom detta vore meningslöst ur insynssynpunkt, utan att det exemplar av handlingen som *finns kvar* hos myndigheten blir

det,⁵⁹ oavsett om detta är ett koncept, ett s.k. ”kråk-ex” (dvs. ett exemplar med en enkel signatur i underskriftens ställe), ett undertecknat original, en karbonkopia, etc. Så har varit fallet under lång tid (se t.ex. krigshovrättens av HD gillade avgörande i JO 1859 s. 131, som gällde ett koncept till en expedierad handling). Under lejonparten av tiden då offentlighetsprincipen har existerat i landet har myndigheterna inte gjort några fotokopior, utan endast manuella avskrifter enligt vissa normer (se avsnitt 3 ovan). Någon rätt att få en avskrift eller kopia som *ser exakt likadan ut* som originalhandlingen, kan sålunda sägas *aldrig* ha existerat i svensk rätt. Den som har behov av att beskåda en originalhandling och granska den (på ett varsamt sätt) har ju i regel rätt att göra detta på stället.²⁴ Ett elektroniskt dokument med *motsvarande innehåll* som en originalhandling eller en färdigställd digital handling, torde alltså kunna betraktas som en ”avskrift”.⁶⁰ Om en sådan fil lämnas ut måste myndigheten anses ha fullgjort sina förpliktelser enligt TF utan att behöva göra någon elektronisk *kopia* genom t.ex. skanning.

5. Vem väljer mellan avskrift och kopia, och hur ska sådan utformas och tillhandahållas?

En sökande har rätt att ”mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut”, enligt 2 kap. 16 § TF. Det måste finnas en av regeringen, eller i vissa fall av myndigheten, *fastställd* avgiftstaxa, för att någon avgift ska få tas ut – se även 2 kap. 10 § 2 st. RF.⁶¹ Av 5 kap.

⁵⁹ Hans-Gunnar Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 4 uppl., Norstedts 2019, s. 261. 1766 ansågs att protokoll kan tryckas utan att *originalen* ”utlefweras”, i fol. 224v i vol. angiven i not 19 ovan.

⁶⁰ Jfr prop. 1973:33, s. 82 och avsnitt 5 nedan; se häremot Ulrika Geijer, Peder Liljeqvist och Göran Lundahl, *Sekretess m.m. hos allmän förvaltningsdomstol: En handbok*, 2 uppl., Lund 2011 (*Sekretess m.m.*), s. 19, vars argument liknar uttalandet av DLK, som bemötts ovan.

⁶¹ Saknas fastställd avgift skall utlämnande ske utan avgift (se SOU 1975:22, s. 150; jfr Rättegångsutredningen i prop. 1979/80:87, s. 63). Avgiftstaxor ska vara generella och redan gälla vid tidpunkten då avgiften tas ut (se JO:s beslut 2016-04-11, dnr 1149-2015). Statliga myndigheter får enligt 5 § AvgF fastställa egna taxor för *digitalt* utlämnande, som tas ut med stöd av 4 § 8 p. Kommuner och regioner får fastställa egna taxor inom vissa ramar; se RÅ 1979 Ab 221, RÅ 1985 2:9, *Boblin 2015*, s. 131 ff., 7 § PSI-lagen samt 2 kap. 5-6 §§ kommunallagen (2017:725).

1 § 2 st. lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank framgår att enskilda alltid har rätt att betala avgiften med giltiga, av Riksbanken utgivna sedlar och mynt, emedan den är av offentlighetsrättsligt slag (jfr HFD 2015 ref. 49 och prop. 2019/20:23, s. 31 f.). Detta är också bäst förenligt med sökandes rätt att vara anonym enligt 2 kap. 18 § TF. ”En enskild bör ha möjlighet att erlægga kontant betalning för kopior av allmänna handlingar”, uttalades i JO:s beslut 2020-05-26, dnr 3340-2020. I förslaget rörande förskottsbetalning för avskrifter och kopior (juni 2020) menade regeringen att den som vill vara anonym måste ”ges möjlighet att betala kontant, även om avgiften ska betalas i förskott” (se prop. 2019/20:179, s. 13).⁶²

Enligt 9 § i 2003 års förordning ”bör avgiften tas ut genom postförskott, om det inte är lämpligare att det sker på något annat sätt”. Sålunda kan utlämnande mot faktura ske till betrodda sökande. Ställningstaganden som rör uttag av avgift *i sig*, faller utanför TF och kan inte överklagas med stöd av 2 kap. 19 § TF (se NJA 2017 N 2, RÅ 1981 Bb 144 och RÅ 1991 not. 350).⁶³ TF ger inte enskilda någon rätt att erhålla avskrifter eller kopior *utan* fastställd avgift, i de fall en fastställd avgift finnes, och en begäran om att erhålla *avgiftsfria* avskrifter eller kopior ska (i regel) avslås enligt 2 kap. 16 § TF.⁶⁴ E-offentlighetskommittén och

⁶² Se i frågan även prop. 1989/90:138, s. 12 och JK:s beslut 2013-05-25, dnr 5936-12-22. Rätten att betala kontant inbegriper självfallet betalning med giltiga minnes- och jubileumsmynt och -sedlar. En myndighet kan ej utan författningsstöd övervältra sina kostnader för kontanthandling på en sökande (jfr Centrala studiestödsnämndens beslut 2015-03-02, bet. 2015-192-1183). Grundlagens anonymitetsskydd går förstas före lagar avsedda att förhindra s.k. penningtvätt; däremot får givetvis regler för vårdanstalter hindra intagna att rent praktiskt hantera kontanter.

⁶³ Se även beslut 2018-12-05 i mål nr 8383-18 av Kammarrätten i Stockholm, men häremot dess dom 1994-06-30 i mål nr 5734-1994 och Kammarrätten i Göteborgs dom 2001-06-27 i mål nr 2449-2001. I Förvaltningsrätten i Stockholms dom 2010-09-16 i mål nr 37183-10 ansågs ett beslut som bara rörde ”formerna för betalningen” inte överklagbart; jfr prop. 2019/20:179, s. 13, om förskotts betalningsbeslut. Vissa avgiftsbeslut av statliga myndigheter överklagas enligt 24 § AvgF till Skatteverket (jfr RÅ 1973 B 1070). Att 23 § AvgF skulle innebära att sökanden måste *betala* en (felaktig) avgift för att kunna klaga på den, vederläggs redan genom 30 a § *in fine*.

⁶⁴ Se RÅ 1953 Fi 651, RÅ 1996 not. 222, HFD:s domar 2019-06-17 i mål nr 6975-18 och 2020-05-13 i mål nr 1363-20, Kammarrätten i Stockholms dom 2009-06-11 i mål nr 2656-09, samt Kammarrätten i Göteborgs dom 2019-11-11 i mål nr 4819-19; jfr prop. 1990/91:60, s. 41. Ej

JK har konstaterat att risken för missbruk, okynnesuttag, skulle vara överhängande om det saknades möjlighet att ta ut avgift, även vid digitalt utlämnande.⁶⁵ Lagstiftaren har särskilt tagit avstånd från inställningen att elektronisk information bör tillhandahållas avgiftsfritt (se KU 1997/98:31 och rskr. 1997/98:294).

TF:s lydelse ger inte svar på om utlämnande normalt ska ske i avskrift *eller* i kopia eller på vem som väljer form. I motiven till 2 kap. 16 § TF anges att regeln reglerar rätten att få ”en avskrift eller en kopia” (se prop. 2017/18:49, s. 196). Enligt 1973 års motiv har allmänheten rätt att erhålla *utskrift* inte bara av digitala upptagningar, utan även av andra upptagningar, och analoga upptagningar ska enligt 1970-talsmotiven lämnas ut i *kopia* på begäran (se prop. 1973:33, bl.a. s. 78 och 84 och prop. 1975/76:160, s. 41, 182 och 189). Att en delvis hemlig upptagning skulle lämnas ut i *utskrift* av offentliga delar, framgick av TF då en provisorisk reglering tillämpades under åren 1974-1977 (se SFS 1974:66). Rättegångsutredningen fann år 1979 det ”uppenbart” att TF ger allmänheten rätt att få en utskrift av t.ex. ett vittnesförhör (se prop. 1979/80:87, s. 62). I 19 § förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol, i sin lydelse

heller delvis maskerade sidor lämnas ut avgiftsfritt; se SOU 1975:22, s. 149. Se vid och i not 125 nedan om betydande hinder och avgift. I HD:s beslut 2020-04-08, dnr HDO 2020/265, ansågs rätt till avgiftsfria kopior inte finnas för den som ett par veckor tidigare erbjudits sådana kopior av serviceskäl. Det har påståtts att myndigheter ”i praxis” anses kunna lämna ut ”tillgängliga kopior eller extraexemplar” utan avgift; se Erik Holmberg och Sven-Hugo Ryman, *Offentlighetsprincipen och myndigheterna*, 14 uppl., Gothia 1991, s. 17. En sådan (för mig okänd) praxis torde blott innebära att en myndighet ej måste ta betalt när en begäran inte medför några *merkostnader* för myndigheten. Synsättet synes dock oförenligt med 15 § AvgF. Likväl ger TF inte någon *rätt* att avgiftsfritt få några hos myndigheterna förvarade ”extraexemplar” av allmänna handlingar. Om dock en myndighet beslutar att avslå en begäran om att enligt TF få kopior *utan avgift*, kan beslutet överklagas och ska ”prövas i sak”, enligt HD:s beslut 2020-09-25 i mål nr Ö 4102-20. (Beslutet synes strida mot mer vederhäftiga RÅ 1981 Bb 144, men kan förväntas vinna burskap.) Domstol kan dock ej ha att pröva frågor som regleras i AvgF, utan blott *om fastställd avgift finns*.⁶⁵ Se SOU 2010:4, s. 356 och JK:s yttrande 2010-06-17, dnr 2142-10-80; jfr SOU 1927:2, s. 59. Jfr not 89 nedan. En annan sak är att en myndighet i vissa säregna fall kan ha *särskilda skäl* att befria beställare från avgift (se prop. 2004/05:131, s. 148). En sådan *möjlighet* är inte en *skyldighet*, och det är oklart om Skatteverket har att överpröva frågor om särskilda skäl enligt 23 § AvgF.

före den 1 november 2008 (se SFS 2008:782), angavs dock att om någon ville ta del av en berättelse som spelats in på band i domstol ”skall en kopia av bandinspelningen tillhandahållas, om inte den domstol där banden förvaras anser att det finns särskilda skäl att göra en utskrift”. JO har ansett det följa av TF att allmänheten har rätt till en *kopia* av en analog ljudupptagning (se JO 1990/91 s. 41). Rätten att överklaga avslagsbeslut enligt (nu 2 kap. 19 §) TF torde dock inte avse situationen då en *kopia* av en sådan upptagning lämnats ut men en begäran om en *utskrift* av upptagningens innehåll har avslagits, enligt JO 1999/00 s. 201.

Insynsutredningen menade att förändringen år 2008 (avskaffandet av bestämmelsen om kopia av band), som föranleddes av att förhör i domstol skulle börja upptas på elektronisk väg, inte kan anses ha undanröjt den tidigare presumtionen för utlämnande av *kopior*, trots att kopiorna numera vore digitala (se SOU 2008:93, s. 35 ff.). I underrättspraxis har framställningar om att få ut analoga upptagningar (på bl.a. videoband) i kopia (på samma typ av medium) bifallits.⁶⁶

Motiven till 1974 års TF-revision är genomsyrade av tanken att allmänheten verkligen ska kunna *ta del av* en upptagning, varför den inte bara kan vara ”maskinläsbar” utan måste kunna läsas med blotta ögat (jfr prop. 1973:33, *passim*, bl.a. s. 25, 78, 112 och 142). Omtanke om allmänheten har gjort att det ibland ifrågasatts om myndigheter verkligen kan lämna ut en handling i den form som den själv besitter handlingen i. Sven Rengby framförde 1969: ”*Vad är en avskrift av ett magnetband? I första hand skulle man väl tänka sig, att det är en kopia, det vill säga ett likadant magnetband, men det har vederbörande sökande inte någon glädje av, om han inte själv har en datamaskin, där han kan bearbeta det.*”⁶⁷ OSEK berörde huruvida det som nu är 2 kap. 16 § TF ”skall uppfattas innefatta dels en rätt att få en

⁶⁶ Se Svea hovrätts beslut 1993-04-13 i mål nr Ö 1215/93 och 1993-05-07 i mål nr Ö 1665/93, Kammarrätten i Sundsvalls dom 2003-02-12 i mål nr 2962-2002, Kammarrätten i Stockholms domar 2007-08-16 i mål nr 4998-07 och 2007-11-29 i mål nr 7478-07, samt Kammarrätten i Göteborgs dom 2009-03-26 i mål nr 7213-08; jfr JO:s beslut 2005-06-29, dnr 2753-2003 m.fl.

⁶⁷ Se *Forhandlingar på det 25. nordiske juristmøte i Oslo 13.-15. august 1969*, Oslo 1969, s. 413.

avskrift, dels en kopia”. OSEK menade att det inte kan ”ligga i offentlighetsintressens intresse att myndigheten”, om en handling finns på ett kassetband, ”skulle ha rätt att propa på att få lämna ut en kassetbandskopia till den som saknar en kassetbandspelare”. Även om det inte direkt går att läsa ut ur lagtexten, utgick kommittén från att myndigheten skulle tillmötesgå den sökandes önskemål om en utskrift i ett sådant fall. En rätt till utskrift ansåg man följa av TF (se SOU 2001:3, s. 227). Även Informationshanteringsutredningen, som dock synes avhängig Bohlin, utgick från en sådan rätt (se SOU 2012:90, s. 79).

I ett JO-beslut, där en myndighet lämnat ut en avskrift av visst skriftligt material, uttalade JO att en myndighet själv kan ”välja mellan att lämna ut en avskrift eller en kopia” (se beslut 2007-12-06, dnr 712-2007). När en sökande begärt att få maskinskrivna avskrifter av journalhandlingar som hade lämnats ut i fotokopia, för att de handskrivna originalen var svårläsliga, uttalade Kammarrätten i Stockholm att ”[d]et ankommer på den utlämnande myndigheten att själv besluta huruvida handlingen skall lämnas ut i kopia eller avskrift”. Eftersom klaganden redan fått handlingarna i form av kopior föranledde besvären ingen vidare åtgärd (se dom 1988-06-06 i mål nr 2866-1988). Samma kammarrätt har funnit att det är upp till den myndighet som förvarar en handling att avgöra om den ska lämnas ut som utskrift eller i elektronisk form (se dom 2015-06-03 i mål nr 3997-15). HD (tre justitieråd i tre separata beslut) uttalade i november 2019 (ehuru till synes ”*obiter dictum*”): ”*Det finns inte någon rätt för [en] sökande att själv bestämma på vad slags material och i vilken form en avskrift eller kopia ska lämnas.*”⁶⁸

Justitiekanslern har bedömt huruvida en kommunal myndighet behövde skriva ut innehållet på en ljud-CD. Visserligen kan man instämma i vad OSEK anförde om att offentlighetsintresset talar för att en sökande borde kunna begära att myndigheten gör en utskrift på papper av en där förvarad allmän handling, men

⁶⁸ Se HD:s protokoll 2019-11-12, Adnr 824-2019, 2019-11-04, dnr Adnr 810-19, och 2019-11-05, Adnr 818-19. Besluten rörde ”överförande” av handlingar i text till punktskrift eller ljud.

någon på TF grundad skyldighet att tillmötesgå en sådan begäran kunde inte utläsas av lagtexten, fann JK. Tvärtom, menade JK, talade ”lagtextens ordalydelse med viss styrka för att myndigheten kan välja om den skall lämna ut en avskrift eller en kopia”. När handlingen ”är i pappersform” ansåg JK det vara ”uppenbart” att detta är den riktiga tolkningen. JK ansåg att det inte ter sig rimligt att sökanden ska få tillgång till handlingen i *annan form* än den som myndigheten själv har, och att OSEK:s synsätt skulle leda till en inte oväsentligt ökad administrativ belastning hos myndigheten. JK konkluderade sålunda att det som idag är 2 kap. 16 § TF inte innebar någon skyldighet att låta ”skriva ut” innehållet på CD-skivan (se JK:s beslut 2004-09-28, dnr 1451-04-21). I likhet härmed fann regeringen i två beslut i januari år 2020 att utlämnande av en avskrift av ett ljudband respektive ett VHS-band fordrar ”att myndigheten gör en tolkning av det material som förekommer på” bandet, samt att myndigheten Regeringskansliet inte är ”skyldig att vidta sådana åtgärder” (se regeringens beslut 2020-01-23, dnr FA2019/01307/RS och FA2019/01321/RS).

Alf Bohlin har noterat att det som idag är 2 kap. 15 § TF innehåller en möjlighet att hänvisa en sökande till en annan myndighet som besitter en upptagning i läsbar form, men att en sådan möjlighet inte finns i det som idag är 2 kap. 16 § TF.⁶⁹ Härav har han dragit slutsatsen att en myndighet får ”anses skyldig att mot avgift utlämna en utskrift av upptagningen, även om den inte finns i läsbar form hos myndigheten vid tidpunkten för sökandens begäran”.⁷⁰ Stefan Zetterström har också noterat att 2 kap. 16 § TF inte innehåller ”någon begränsning för sökanden att utfå en utskrift av en upptagning”, varför någon hänvisning till någon annan myndighet inte kan ske. Han har även framfört att

⁶⁹ Se, om denna undantagsregel i 2 kap. 15 § TF, *Andersson*, och även JO:s beslut 2013-08-28, dnr 5943-2012. Bestämmelsen är inte särdeles belyst i rättspraxis, men det finns knappast tillräckliga skäl att anse att den är obsolet, av de anledningar som Veronica C. Andersson anför.

⁷⁰ Se *Bohlin 1988*, s. 264 och *Bohlin 2015*, s. 128, och Bertil Cottier, *La publicité des documents administratifs: Étude de droit suédois et suisse*, Genève 1982 (*Cottier*), s. 107, där Rengbys argument anför.

en myndighet kan ”välja om den vill lämna ut en avskrift eller en kopia”.⁷¹

JK:s, JO:s och Zetterströms tolkning, i den del den gäller andra handlingar än upptagningar, bekräftas av två beslut fattade av HD i januari 2019. HD hade fått in en handling (ej en upptagning). Två personer begärde avskrifter av handlingen, fick (digitala) fotokopior och upprepade begäran om avskrift. HD (tre justitieråd, bl.a. ordföranden) uttalade att HD ”*har genom att tillhandahålla en kopia av handlingen tillgodosett den framställning som [sökanden] har gjort. Hans begäran om att få en avskrift av handlingen ska avslås.*”⁷² Se även HD:s och HFD:s avgöranden under avsnitt 4, om transkriberingar. Regeringen har i ett beslut 2020-06-25 (dnr SB2020/00650/RCK), som gällde en begäran om avskrift av en handskrift från 400-talet, uttalat att ”Regeringskansliet har lämnat ut en kopia av den aktuella handlingen [och] har inte någon skyldighet att dessutom lämna ut en avskrift”.

Beträffande analoga upptagningar finns det ingen anledning att avvika från förarbetenas, JO:s och underrätternas inställning att en *kopia* normalt ska lämnas ut på begäran; se dock avsnitt 6 nedan. Detta måste såväl anses följa motsatsvis av 2 kap. 16 § tredje meningen TF som vara nödvändigt för att allmänheten ska kunna ha en reell möjlighet att granska och vidareutnyttja sådana upptagningar.

Moderna rättskällor synes entydiga i det att *myndigheten* avgör om en konventionell skriftlig handling ska lämnas ut i kopia eller i avskrift. Detta är rimligt, med hänsyn till TF:s historiska sammanhang och till att handlingar kan vara beskaffade på olika sätt. En strikt tolkning av TF synes ge vid handen att myndigheten har viss valfrihet i sammanhanget, att döma av RÅ 1993 ref. 3 (citerat nedan). En avskrift kan ibland vara lämpligare att framställa än en kopia; se avsnitt 3.

⁷¹ Se *Zetterström*, s. 49 f. Framställningen synes, liksom framställningen i SOU 2012:90, i flera hänseenden vara helt avhängig Bohlins, och har knappast nämnvärt rättskällevärde härvidlag.

⁷² HD:s protokoll 2019-01-24, Adnr 78-2019 och 2019-01-29, Adnr 97-2019; se även HD:s protokoll 2019-02-12, Adnr 119-2019 och 2020-02-03, dnr HDO 2020/102. Se dessutom HFD:s beslut 2020-02-07 i ärende HFD 2020/82.

Självfallet kan valfriheten likväl inte innebära att det står myndigheterna fritt att låta de sökande bekosta ett till synes onödigt avskrivande av handlingar i fall då läsliga fotokopior istället enkelt, mer kostnadseffektivt och utan fara för handlingarnas vård kan framställas; detta får anses ligga i sakens natur och dessutom indirekt följa av skyndsamhetskravet. Fotokopiering borde således – vilket också utgångspunkten är i motiven – i regel ske beträffande pappershandlingar och andra handlingar i skrift som kan kopieras tydligt (jfr prop. 1973:33, s. 113).

Rörande *transkriberingar av ljud* har domstolarnas och regeringens hållning fog för sig, på de skäl som JK anfört. Bohlins *e contrario*-tolkning av 2 kap. 16 § i ljuset av 2 kap. 15 § TF saknar stöd i lagtexten. Syftet med utskriftsundantaget var, som framgått, inte att säkerställa tillgång till upptagningar *just i utskrift*. Omständigheterna när någon vill ta del av en upptagning på stället är annorlunda än de vid en begäran om en avskrift eller kopia. Någon absolut rätt att på stället få del av en handling *i visuellt läsbar form* eller just på papper – hos myndigheten eller hos annan myndighet – finns inte heller enligt 2 kap. 15 § TF, något Bohlin synes medge.⁷³ Möjligheten att hänvisa den, som på stället vill ta del av en (omfattande) upptagning, till en myndighet i samma stadssamhälle, som besitter en offentlig utskrift av upptagningen, utgör en kostnadsbesparande *möjlighet* för myndigheten, inte en *skyldighet*. Myndigheten kan tveklöst välja att istället t.ex. *spela (eller visa) upp* handlingen, om det rör sig om video, digitala bilder eller ljud.⁷⁴

⁷³ Se Bohlin 2015, s. 113, men dock Larsson, s. 42. En annan hållning hade ju inneburit att den som fått *lyssna* på en ljudupptagning inte ansågs ha tagit del av den, något som förefaller helt orimligt. Se även Kammarrätten i Stockholms beslut 2002-01-17 i mål nr 6969-2001. Endast sådana digitala upptagningar som *använts vid ärendehandläggning* ska tillföras ärendeakten i läsbar form, dvs. utskrivna på papper, enligt huvudregeln i 4 kap. 3 § OSL (se prop. 1973:33, s. 142).

⁷⁴ Se not 27 ovan, Andersson och även Bohlin 1988, s. 263; se häremot *Offentlighet & IT*, Statskontoret 2002:1, s. 25 ("läsbar"). Att tillhandahålla uppspelningsutrustning framför utskrifter förordas ofta i litteraturen, ej sällan i kategoriska ordalag; se bl.a. *Offentlighet*, s. 147. Uppspelning torde ofta te sig naturlig, men tonvikten i TF läggs på att *handlingen kan uppfattas*. Här erinras om offentlighetsprincipen som *kollektiv* nytthet mer än individrättighet (jfr prop. 1975/75:160, s. 70 f.).

När man på 1970-talet uttalade att en elektronisk handling skulle tillhandahållas i ”läsbar form”, menade man uppenbarligen att den vid tillhandahållandet inte skulle vara blott ”maskinläsbar” och således obegriplig – inte nödvändigtvis att den skulle omvandlas till text (jfr SOU 1975:22, s. 149). Uttalandena om rätt till utskrift av alla upptagningar gjordes 1973, när grundlagstexten inte avsågs handla om avskrift *eller* kopia, och när upptagningar därtill avsågs vara särreglerade. Under 1970-talet kunde det, som redogörelsen ovan visar, knappast ens ha föresvävat lagstiftaren att var och en *med egen utrustning* skulle ha möjlighet att lyssna av och titta på alla av myndigheterna brukade tekniska upptagningar. OSEK befarade ju så sent som år 2001 att allmänheten skulle sakna nödvändig utrustning. Under 1970-talet, och långt därefter, kunde det säkerligen vara nödvändigt för att säkra allmänhetens insyns rätt, att lämna ut fonogram i textform.⁷⁵

Äldre synpunkter gör sig idag definitivt inte gällande i sådan utsträckning att de bör tillmätas betydelse, särskilt som utlämnande på närmast obsoleta lagringsmedier som band idag knappast förekommer. Likställighetsprincipen bör rimligen principiellt gälla *alla* upptagningar (jfr regeringens generella uttalanden från 1984). Om en handling i text ej enligt TF måste läsas in på ljudband, vore det inkonsekvent om ett ljudband enligt TF skulle behöva skrivas ut i text. I praktiken innebär framställande av en upptagningsutskrift att myndigheten framställer en *ny handling* (jfr vad som sägs om den ”motsatta” situationen, att pappershandlingar skannas in, i SOU 2014:10, s. 80). Beaktas bör även det som förarbetena och praxis utvisar om att myndigheterna saknar skyldighet att utföra (vetenskapligt) arbete åt en sökande (se avsnitt 3); att tolka bl.a. ljud och ”omvandla” det till text utgör ett tidskrävande arbete. Varje TF har gett mottagaren rätt att *ta del av* en handling, inte rätt att *kognitivt tillgodogöra sig dess innehåll*.^{74 i.f. 34} Uppenbarligen har möjligheten att få utskrifter av ljudband i domstol kunnat

⁷⁵ Se Annika Bergström, *Den fjärde vågen*, i Sören Holmberg och Lennart Weibull (red.), *Lyckan kommer, lyckan går: Trettio kapitel om politik, medier och samhälle: SOM-undersökningen 2004*, SOM-institutet, Göteborg 2005, s. 363-371, angående svenskarnas tillgång till teknisk utrustning.

”begränsas” på så låg författningsnivå som i *förordning* så sent som år 2008, utan att detta förefaller ha ansetts träda TF för när. Lagtext går normalt före förarbeten (se prop. 1997/98:45, s. 561), och grundlagstexten ger här stöd för myndigheternas valfrihet. Förarbetenas, Bohlins m.fl. inställning⁷⁶ bör på nu anförda skäl överges såsom förlegad, och TF idag inte anses inbegripa någon rätt till utskrift av t.ex. en ljud- eller videoupptagning på band eller transkribering av en elektronisk upptagning, såvida myndigheten är beredd att lämna ut en kopia av upptagningen.⁷⁷ Myndigheter kan således inte anses skyldiga enligt 2 kap. 16 § TF, att framställa transkriberingar eller ”tolkningar” av ljud- och videomaterial.

När en digital upptagning består av *bilder eller text* synes dock lagstiftaren ha förutsatt att en utskrift ska göras på papper (jfr prop. 1973:33, s. 113); det är ju syftet med utskriftsundantaget, att integritetskänslig information normalt ska *skrivas ut* och inte lämnas ut i elektronisk form. Regleringen i 16 § AvgF synes också utgå ifrån att utskrifter på begäran görs av sådant material som kan skrivas ut på ”vanligt sätt” utan föregående bearbetning.⁷⁸ De högsta instanserna synes inte ha vägrat lämna ut kopior eller utskrifter på papper, när sådana kunnat framställas. Även i en ”digital era” kan det tänkas att en enskild är betjänt av att erhålla en kopia på papper, t.ex. om den ska postas till en annan svensk myndighet eller till en annan stat. Myndigheterna bör, med hänsyn till kopierättens syfte, alltså inte kunna undandra sig att lämna ut även vidlyftiga utskrifter av

⁷⁶ Avgörandet RÅ 1970 U 18, där det som idag är 2 kap. 15-16 §§ TF ansågs ge en rätt att få ut uppgifter ”i skriftlig form”, meddelades innan ljudupptagningar överhuvudtaget ansågs utgöra handlingar i TF:s mening (se JO 1955 s. 173), och stödjer således inte Bohlins m.fl. inställning.

⁷⁷ I 16 § AvgF bestäms avgift för utskrift av digitala handlingar *per sida*. I 17 § bestäms avgift för avskrift och för utskrift av ljudband (som således framstår som olika företeelser) *per påbörjad kvarts arbete*. Avsikten kan inte ha varit att 9 sidor (arbetskrävande) *transkribering* skulle vara avgiftsfria. Att AvgF reglerar avgift för bandutskrifter betyder ej att *rätt* till utskrift finns *enligt TF*.

⁷⁸ I regeringens förordningsmotiv 1992:3, s. 17, talas om ”datautskrifter”, en oegentlig term att använda rörande videomaterial och ljud, som ju knappast år 1992 hade kunnat ”skrivas ut” på annat sätt än genom transkribering eller beskrivning av innehållet, dvs. inte med en skrivare.

bild- och textmaterial till den som är villig att betala fastställd avgift för dessa.

Slutsatserna är att *myndigheten* väljer om en skriftlig handling, som inte är en teknisk upptagning, ska lämnas ut i avskrift eller i kopia, om en upptagning ska transkriberas eller inte, och om andra slags ”utskrifter” ska göras av analoga upptagningar (t.ex. videoband) eller inte. Analoga upptagningar skall på begäran lämnas ut i kopia; en sådan kopia torde kunna vara elektronisk (t.ex. en konverterad DVD-version av en videobandsupptagning). Sökanden kan även välja att få digitalt bild- och textmaterial utskrivet på papper istället för att ta emot en elektronisk kopia, men kan däremot inte välja att få ut några elektroniska kopior om inte detta framgår av särskild lag, till följd av utskriftsundantaget. Myndigheten kan alltså lagligen välja att istället för att göra elektroniska kopior framställa transkriberingar av elektroniska ljudupptagningar (då detta är möjligt) eller skriva ut *varje* (!) bildruta i en digital videoupptagning på papper (se avsnitt 4).⁷⁹

I fråga om datorprogram, bör (den för en människa läsbara) *källkoden* skrivas ut på papper (jfr SOU 1997:39, s. 564 och SOU 2001:3, s. 198).⁸⁰ En *fotokopia* av en ”analog” karta, ritning eller bild kan normalt framställas (jfr JO 1976/77 s. 236). Det torde vidare inte vara *oförenligt* med TF att lämna ut en kopia av en

⁷⁹ Däremot är det knappast förenligt med 2 kap. 16 § TF att, som Polismyndigheten gjort enligt Kammarrätten i Stockholms domar 2019-01-23 i mål nr 9561-18 och 2019-12-12 i mål nr 6682-19, skriva ut endast några stillbilder ur en video och/eller beskriva innehållet. I ett sådant fall har ju inte *hela* videon lämnats ut i utskrift eller i kopia (jfr JO 1996/97 s. 75). Ej heller kan det anses förenligt med TF att, som Hovrätten för Nedre Norrland gjort i beslut 2012-05-29 i mål nr Ö 534-12, ”bifalla” en begäran om kopia genom tillhandahållande av ljudfiler *på stället*, för att materialet ”inte kan anses lämpat för utskrift”. Ett sådant ”bifall” utgör ett *anslag* på begäran. Någon analys av TF-bestämmelserna förekommer inte i dessa enligt mig felaktiga avgöranden.

⁸⁰ Det framstår som tveksamt om program som endast föreligger i maskinläsbar objektкод – som inte kan förstås av en människa – bör ses som allmänna handlingar; se HFD:s beslut 2020-07-07, dnr 2020/460 och 2020-07-14, dnr HFD 2020/473, där programfiler som HFD saknat ”program för att kunna läsa innehållet i” inte ansågs förvarade hos HFD. *Om* så vore fallet kan utlämnande i praktiken endast ske i elektronisk form. TF kan knappast inbegripa en skyldighet för en myndighet att omvandla (dekompilera) ett program från maskincode till källcode; jfr ovan.

digital handling på ett för sökanden brukbart (!) *analogt* lagringsmedium, t.ex. i syfte att se till att handlingen inte lika lätt kan spridas bl.a. via internet (jfr prop. 1973:33, s. 112). Trots att OSK påstått annat (se SOU 1972:47, s. 79 och nedan), synes goda skäl saknas för åsikten att en fotokopia bör lämnas ut av ett hålkort – dvs. av själva ”bilden” som hålens placering skapar på kortet – och inte endast en utskrift av kortets datainnehåll. Utlämnande i fotokopia av medier för automatiserad behandling skulle i vissa säregna fall, i vart fall i fråga om hålkort, hålremsor och QR-koder, underlätta automatiserad behandling av informationen i lagringsmedierna. Utskriftsundantaget måste gälla även den ”bild” någon (utan tekniska insikter) skulle kunna mena ett sådant lagringsmedium utgörs av.¹²⁷

Uttrycket i 2 kap. 16 § TF, att en myndighet inte är skyldig att lämna ut en elektronisk upptagning ”i annan form än utskrift”, kan uppenbarligen, som de högsta instanserna synes ha funnit, inte tolkas *e contrario*, som att en rätt till utskrift alltid föreligger. En bättre tolkning är att upptagningen ska lämnas ut i utskrift om den *inte* lämnas ut i kopia. Den myndighet som väljer att lämna ut en utskrift och inte en kopia, måste anses skyldig att vidta sådana åtgärder som detta förfarande fordrar. Det kan på intet sätt anses förenligt med 2 kap. TF och dess syfte att *låta bli* att lämna ut ett exemplar av handlingen *överhuvudtaget*, t.ex. för att det kan vara svårt att ”skriva ut” den (t.ex. musik; se avsnitt 4 ovan).

Hur ska avskriften, utskriften eller kopian se ut, och på vilket material ska den göras?

I avsnitt 3 konstaterades att det inte längre regleras hur en avskrift ska göras. Det kan även konstateras att avskrifter har lämnats ut på olika typer av material genom tiderna, i och med att papper tillverkats av olika råvaror, såsom lump och halm (se SOU 1963:25, s. 38 ff.). OSK underströk att det normalt är ”information, tankeinnehållet, som det gäller att hålla tillgängligt” (se SOU 1972:47, s. 53). Om sådant som ”*textens uppställning, typsnitt eller underlag saknar betydelse för tankeinnehållet, kan inte skyldigheten för myndighet att tillhandahålla handling i avskrift innebära att avskriften skall ha exakt samma utformning som handlingen*”. Således borde, menade OSK, en avskrift kunna göras på (då) vanligt skrivmaskinspapper trots att originalet finns på specialbehandlat papper. En tavla målad på duk kan lämnas ut i form av en kopia på papper, och den ”bild” som hålens

placering på ett hålkort utgör kan lämnas ut i fotokopia, ansåg kommittén (se SOU 1972:47, s. 67 och 79). Se dock ovan angående utlämnande av hålkort.

Datalagstiftningskommittén ansåg, på basis av RÅ 1977 Bb 320 (se nedan), att TF inte kräver mer än att en elektronisk handling tillhandahålls ”i någon form som kan betecknas som utskrift”. Finns möjlighet att göra utskriften på olika sätt, ”t ex i olika sorteringsordningar, på olika material eller i form av olika uppställningar”, innebär 2 kap. TF bara att utskriften ska tillhandahållas enligt något av dessa. Kan begärda uppgifter tas fram med olika program väljer myndigheten vilket som ska användas, ansåg kommittén (se SOU 1980:31, s. 78 och 86). Data- och offentlighetskommittén angav att enskilda inte har rätt att beställa viss layout, dvs. att uppgifterna ska vara uppställda på ett visst sätt. Således kan man inte kräva att få uppgifter på etiketter, kuvert eller liknande (se SOU 1986:46, s. 24); denna inställning upprepades av departementschefen i en proposition om vissa TF-ändringar (se prop. 1990/91:60, s. 41 och 53). Även OSEK delade denna inställning (se SOU 2001:3, s. 186). E-offentlighetskommittén har tagit upp att ”tillhandahålla adressetiketter” som exempel på önskemål som faller utanför skyldigheterna för myndigheterna enligt TF (se SOU 2010:4, s. 181). Även i litteraturen har det framförts att det inte finns någon rättighet för sökanden att själv bestämma material eller form för avskrift etc.⁸¹

Stämpelskatteutredningen ansåg att myndigheten vid utlämnande på videoband bestämmer bandets typ och längd (se SOU 1988:33, s. 72). Avgift för kopior bestäms enligt 19 § AvgF ”efter det antal sidor som fordras för att utföra beställningen med den utrustningen [sic] som myndigheten normalt använder för sådant ändamål”. Myndigheten bestämmer vilken utrustning som ska användas, inklusive pappersformat (t.ex. A3), enligt utredningen (se SOU 1988:33, s. 74).

Någon domstolsprövning enligt 2 kap. 19 § TF, av frågan om en avskrifts

⁸¹ Se *Boblin 1988*, s. 263. Jfr *Cottier*, s. 108.

eller kopias material, uppställning m.m., kan enligt praxis inte bli aktuell. I RÅ 1977 Ab 310 uttalade HFD att "[f]rågan om på vad slags material och i vilken form avskriften skall göras kan icke bli föremål för prövning i förevarande ordning". I RÅ 1977 Bb 320, där klaganden önskat erhålla de i RÅ 1977 Ab 310 efterfrågade uppgifterna utskrivna på adressetiketter, uttalade HFD att "[f]råga om på vad slags material och i vilken form utskrift av upptagning för automatisk databehandling skall göras utgör ett ämne, med vilket [HFD] ej har att taga befattning". Se även de tre ovan noterade HD-besluten från november år 2019.

Det kan konstateras att TF:s lydelse inte ger en sökande rätt att få en avskrift, kopia eller utskrift framställd på något särskilt sätt eller på visst material, och att en sådan rätt inte heller har tillerkänts enskilda i praxis. En grundlag ska tolkas med utgångspunkt från de intressen som skyddas av den (se NJA 2014 s. 128). Ingen TF har, när det kommer till rätten till avskrift/kopia, skyddat annat än enskildas möjligheter att få del av ett visst tankeinhåll, manifesterat på ett sådant sätt att detta *går* att uppfatta (jfr avsnitt 4 och not 74 *in fine*); någon rätt till hjälpmedel för att (lättare) begripa eller bearbeta den utlämnade handlingen stipuleras, som framgår ovan, ej i TF. Det synes således mest lämpligt att anamma den gängse inställningen, att *den utlämnande myndigheten* avgör den exakta utformningen av avskrifter, utskrifter och kopior.⁸² Detta överensstämmer bäst med det som gäller myndigheters valfrihet i övrigt. Dock måste det, som OSK funnit, beaktas om utformningen av handlingen förmedlar något tankeinhåll eller inte. Har färger, typsnitt och dylikt betydelse för informationsinnehållet måste sådant på något sätt framgå av avskriften/kopian (jfr prop. 1973:33, s. 113). Att utlämnande i regel sker på *papper* och inte på tyg, metall etc., får anses ligga i sakens natur. TF kan inte anses ge rätt att få exemplar sorterade, t.ex. tematiskt eller kronologiskt, men *inom* handlingar bör den inbördes sidordningen framgå.

⁸² En annan sak är att en myndighet inte kan anses ha lämnat ut en kopia av en handling om den endast lämnar ut ett sammandrag av den eller vissa uppgifter i den; se Kammarrätten i Stockholms dom 2010-09-23 i mål nr 4765-10 och JO 1992/93 s. 619 – jfr RÅ 1993 ref. 3.

En allmän handling måste tveklöst kunna vara tredimensionell⁴¹ (se prop. 1969:168, s. 273) – t.ex. tandvårdens tandavgjutningar – men utlämnande behöver knappast ske i avgjutning eller 3D-utskrift, utan fotografier från olika vinklar torde vara tillfyllest.⁸³ Skrifter i *punktskrift*⁸⁴ torde kunna fotokopieras (se HFD:s beslut 2020-09-28, dnr HFD 2020/629, där HFD [ett justitieråd] erbjöd fotokopia av punktskrift; jfr OSK:s uttalande om utlämnande av ett hålkorts ”bild”).

Att avskrifter vidimerades, dvs. bestyrktes med underskrift, var det gängse förfarandet under äldre TF:ars tid (se t.ex. NJA 1925 B 689; jfr NJA 1891 s. 35) och kom till uttryck i författningarna före 1950 (se avsnitt 2 och SFS 1937:248). Att avskrifter och kopior som lämnas ut är vidimerade synes ha förutsatts av 1944 års sakkunniga (se SOU 1947:60, s. 226), av Stämpelskatteutredningen (se SOU 1988:33, s. 61) och av DLK (se avsnitt 4 ovan). Av dagens TF, redan enligt dess första lydelse (se SFS 1949:105), framgår dock inte längre att enskildas rätt avser en *vidimerad* avskrift (se även SOU 1927:2, s. 81). HFD har inte ansett sig kunna pröva enskildas överklaganden som rört vidimation (se RÅ 1982 Bb 142 och RÅ 1983 Ab 120; jfr RÅ 1991 not. 349). När kravet på vidimering skulle tas bort ur delgivningslagen anfördes det i motiven att kopior som framställs av myndigheter ”bör förtjäna tilltro redan på grund av det sätt på vilket de framställs” (se prop. 1990/91:11, s. 43 f.). I viss *äldre* juridisk litteratur har det emellertid påståtts eller förutsatts att en sökande har rätt att få en vidimerad kopia.⁸⁴

Idag har en enskild själv ansvaret för att handlingar som vederbörande återger återges korrekt. Gällande *fotokopior* är det rimligt att överge synsättet att sådana

⁸³ HD (ordföranden) har funnit att den som fått en fotokopia har fått begäran tillgodosedd och ej har haft rätt även till en tredimensionell kopia; se HD:s protokoll 2019-12-20, Adnr 934-19. Någon praxis om rätt till en sådan kopia av en *tredimensionell* handling har jag dock inte påträffat.

⁸⁴ Se *Cottier*, s. 43 och Gustaf Petré och Halvar G. F. Sundberg, *Sveriges grundlag*, 8 uppl., Stockholm 1961, s. 222 f. och Sven Rengby, *Allmän handling, sekretess och tystnadsplik*, SCB 1974, s. 29. Före tryckfriheten var *censorns* visshet om aktens riktighet ett skäl till att rättegångshandlingar skulle bestyrkas före utlämnande; se Stora deputationens särskilda utskotts betänkande 1761-05-13 i E. G. Palmén (utg.), *Politiska skrifter af Anders Chydenius*, Helsingfors 1880, s. xcvi.

ska vara vidimerade, särskilt med hänsyn till det som ovan under avsnitt 4 framförts gällande urkundsförfalskning och dylika brott. Detsamma måste normalt gälla utskrifter av elektroniskt material, i vart fall när det av utskriften framgår vilken myndighet som upprättat materialet (exempelvis genom en logotyp). Beträffande regelrätta *avskrifter*, transumt och transkriberingar, torde det dock, för att en urkund ska existera i BrB:s mening, alltså krävas vidimering (se bl.a. RH 2012:18). Myndigheterna bör därför vidimera sådana handlingar när de lämnas ut på papper, exempelvis med formuleringen ”Rätt avskrivet intygas”. Därutöver kan det *av serviceskäl* vara lämpligt att vidimera kopior när sökanden begär detta t.ex. för att kopiorna ska skickas till en svensk eller utländsk myndighet. Någon skyldighet att utfärda *intyg* om faktiska förhållanden torde dock inte följa av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet (jfr JO 1963 s. 397).

Vad gäller om den begärda handlingen delvis inte får lämnas ut?

Om begäran härom framställts eller andra skäl finns, bör myndigheten överväga att lämna ut en helt eller delvis hemlig handling med sekretessförbehåll (jfr SOU 2003:99, s. 208 f.). Om så inte sker – och handlingen inte omfattas av sekretess i sådan omfattning att den får anses hemlig i dess *helhet* – skall avskriften eller kopian omfatta ”handlingens till den del handlingen får lämnas ut”, enligt 2 kap. 16 § TF. De *individuella uppgifter* som omfattas av sekretess ska således uteslutas efter en grundlig prövning, i regel på uppgiftsnivå (se bl.a. RÅ 1970 Ju 58).⁸⁵

I RÅ 1993 ref. 3 uttalade HFD att det vanliga förfarandesättet är att ”myndigheten låter göra antingen en avskrift i form av transumt av handlingen eller en kopia i vilken de sekretesskyddade delarna täckts över”, och att dessa metoder står i bäst överensstämmelse med TF:s ordalydelse. Att däremot ”av praktiska

⁸⁵ Se härom, och om vad som ej måste lämnas ut efter prövning, RÅ 1989 not. 268, RÅ 1989 ref. 111, RÅ 1993 not. 136, RÅ 1994 not. 111, HFD:s dom 2017-03-02 i mål nr 6647-16, regeringens beslut 1987-12-21, bet. 1319/1987 PR, NJA 1997 s. 849 och JO 1979/80 s. 384. Kontentan torde vara att TF kräver en detaljerad prövning i de fall där en sådan framstår som görlig.

skäl” hänvisa till en tryckt version av de offentliga delarna av en handling, fann HFD inte tillåtet enligt TF, ”vilken såsom grundlag skall tolkas strikt”; ”[e]nligt vanligt språkbruk torde inte heller en tryckt version av en allmän handling kunna anses som vare sig ’avskrift’ eller ’kopia’. I vart fall kan det inte anses vara fråga om avskrift eller kopia när, såsom i förevarande fall, handlingen har redigerats i förhållande till grundversionen”. HFD angav att det kan påverka sökandens möjlighet att göra en helhetsbedömning att man i en egentlig avskrift eller kopia kan utröna ”i vilka sammanhang sekretesskyddade partier förekommer och hur omfattande de är”.

I regel görs fotokopior av skriftliga handlingar (som inte är upptagningar), där de hemliga delarna har täckts över eller maskerats före kopieringen (se bl.a. JO 1995/96 s. 482); att maskera *efter* kopieringen synes olämpligt. Är fråga om en teknisk upptagning på band kan myndigheten föra över de offentliga delarna till en bandkopia (se prop. 1975/76:160, s. 189). Om en utskrift görs av en digital upptagning, kan de hemliga delarna uteslutas i datorn *före* utskrivandet (jfr ordningen i SFS 1974:66), eller sekretessmaskering göras *efter* utskrift, som med papperskopior. Likaså kan en digital videoupptagnings bildrutor tas fram, skrivas ut och maskeras som om de vore vilken pappershandling som helst. Saknas utskriftsfunktioner kan s.k. skärmdumpar ofta göras innan utskrifter framställs.

Som DLK konstaterat (se SOU 1997:39, s. 624) är det viktigt att det framgår att uppgifter har tagits bort och att detta har skett av sekretesskäl. Så torde myndigheterna även ha förfarit när man framställde regelrätta avskrifter av handlingars offentliga delar, dvs. transumt ur handlingarna (jfr bl.a. JO 1896 s. 52, RÅ 1942 ref. 18 och RÅ 1960 I 108). Det kan inte vara tillåtet att skapa en ”avskalad” version av en digital handling, som lämnas ut istället för handlingen, utan det måste alltid framgå var och varför uppgifter har tagits bort (jfr RÅ 1993 ref. 3); markörer som ”[...]” torde kunna begagnas härvidlag. Uteslutningar bör således uppenbarligen inte göras med Tipp-Ex eller eljest i vitt, utan snarare med svart färg (eller sax), så att det tydligt framgår var information har uteslutits.

Huruvida *videoredigering* måste genomföras i ”maskeringssyfte” har prövats två gånger av HD år 2019. En sökande hade begärt ut en kopia av ett digitalt upptaget förhör i tingsrätt, där den hörde ”klippas bort, maskeras eller blir ’blurrad’”.

En annan sökande begärde ut en dylik kopia, men en ”potentiell handling” begärdes dock inte, utan sökanden föreslog att den hörde maskeras eller ”blurras”, för att sekretess ej skulle hindra utlämnandet av videoupptagningens offentliga delar enligt 2 kap. 16 § TF. HD (tre justitieråd, bl.a. ordföranden) noterade att en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder, enligt 2 kap. 6 § TF. ”En bearbetad version av bildupptagningen av förhöret av det slag som [sökanden] har efterfrågat är inte tillgänglig för Högsta domstolen och kan inte heller göras tillgänglig på det sätt som avses i nämnda bestämmelse. Någon upptagning i den form som efterfrågas finns alltså inte förvarad hos Högsta domstolen. [Sökandens] begäran ska därför avslås”, uttalade HD.⁸⁶

Även om det kan ifrågasättas om en maskerad eller redigerad film (eller redigerad ljudupptagning) i normalspråklig mening verkligen är en ”sammanställning” av uppgifter i ursprungshandlingen, synes HD:s synsätt vara förenligt med TF:s ”ålderdomliga” upptagningsbegrepp (se avsnitt 3 ovan) och allmänna systematik. Någon skyldighet att genomföra denna typ av ”sekretessmaskering” av en digital handling följer således inte av TF, i vart fall såvida myndigheten saknar sådan programvara och sådana kunskaper att ”maskeringen” kan göras snabbt och utan nämnvärda kostnader (se avsnitt 3).⁸⁷ HD har uppenbarligen ansett att

⁸⁶ Se HD:s protokoll 2019-04-11, Adnr 327-2019 och 2019-11-25, Adnr 851-2019 (med akt); i sistnämnda beslut har formuleringen ”En sådan bearbetad version ... som [sökanden] har efterfrågat” istället använts. Liknande bedömningar gjordes i Kammarrätten i Stockholms domar 2014-04-15 i mål nr 1030-14 och 2014-05-16 i mål nr 2849-14. Jfr regeringens beslut 1983-03-24, Ju dnr 697-83, där uppgifter i ett digitalt diarium ej kunde tas fram utan nya program. ”Potentiell handling” avser en sammanställning som skapas enligt 2 kap. 3 § TF; se avsnitt 3 ovan.

⁸⁷ Jfr Kammarrätten i Stockholms dom 2017-04-24 i mål nr 1027-17. Datorprogram som endast föreligger i *maskinkod* – se vid och i not 80 ovan – och som myndigheten inte har dekompilerat till källkod, torde *aldrig* kunna sekretessmaskeras i egentlig mening, och det är högst tveksamt om programmet kan anses *tillhandahållas* en sökande om det *körs* i sökandens närvaro på stället. Själva programmet i betydelsen *instruktioner till datorn* kommer ju med stor sannolikhet inte att framgå för den som kör programmet eller för sökanden, ens när programmet är mycket enkelt utformat; jfr *Boman 2016*, s. 90. I praktiken torde således datorprogram i maskinkod inte kunna

2 kap. 6 § går före 2 kap. 16 § TF (se häremot JO 1990/91 s. 412). Detta synes rimligt, i och med att en självständig allmän handling vars offentliga delar *skulle kunna* lämnas ut i enlighet med en begäran måste föreligga för att maskering alls ska kunna ske (jfr RÅ 1940 ref. 38, RÅ 1953 U 1 och RÅ 1965 S 303). Även i de fall då en myndighet har utrustning för att enkelt och utan större kostnader redigera en videofil, torde det, som HD synes mena, i praktiken bli fråga om att framställa en ny handling och inte om att maskera uppgifter i en befintlig sådan.

Sekretessmaskering ska ju inte i praktiken bli en fullständig *ombearbetning* av en handling eller ett framställande av en *ny* handling, något myndigheterna normalt inte behöver ägna sig åt enligt TF, utan endast utgöra ett sådant egentligt *separerande* av offentliga och hemliga uppgifter i en befintlig handling, som myndigheten kan utföra på sedvanligt sätt, dvs. genom att maskera eller inte medta visst material vid kopieframställningen. Jfr RÅ 1981 Ab 245, där en begäran om att känsliga sifferuppgifter i vissa (fysiska) handlingar skulle ersättas med nollor inte kunde bifallas, eftersom den var en ”begäran om utlämnande av uppgift i ändrat skick”. Myndigheterna kan dock givetvis inte undandra sig att göra en *noggrann sekretessprövning* blott för att det material som begärts ut är omfattande och/eller digitalt (jfr RÅ 1979 Ab 6, JO 1990/91 s. 412 och prop. 1981/82:37, s. 24).⁸⁸

Oftast torde elektroniskt material i text eller bild kunna sekretessmaskeras direkt i t.ex. ett ordbehandlings- eller bildredigeringsprogram. Det kan också skrivas ut på papper och sedan maskeras med överstrykningspenna (något som emellertid ofta torde vara mer omständligt). Sådana åtgärder kan normalt inte innebära att den sålunda maskerade versionen ska betraktas som en ny handling.

tillhandahållas i kopia med mindre än att det inte *kan* förekomma några uppgifter i dem som på grund av sekretess måste avlägsnas före utlämnandet; utlämnande med *förbehåll* kan dock ske.

⁸⁸ Som *Cottier* konstaterar (s. 107) är sekretessreglerna desamma oberoende av om handlingen är elektronisk eller inte. Att (den av sökanden föredragna) utlämnandeformen, och sökandens faktiska och rättsliga möjligheter att elektroniskt behandla personuppgifter i en handling, dock kan påverka sekretessbedömningen i vissa fall framgår av 21 kap. 7 § OSL (se not 94 nedan).

Hur bör en myndighet, i brist på särskild lag med föreskrifter om att elektroniskt utlämnande ska ske i vissa eller samtliga fall, gå tillväga om en sökande begär elektroniskt utlämnande?

Det skulle, som noterats i avsnitt 4, inte vara förenligt med en modern tillämpning av TF att *initialt* behandla den som önskat att få kopior eller avskrifter per e-post på annat sätt än någon annan sökande. Efterforskningsförbudet i 2 kap. 18 § TF, skyndsamhetskravet i 2 kap. 16 § TF, etc., gäller alltså oavsett den initialt äskade utlämnandeformen. Till skillnad från en begäran om att få ut avskrifter och kopior på papper (eller analoga kopior av analoga upptagningar) bör begäran dock anses kunna *ändra karaktär* beroende på hur sökanden ställer sig till myndighetens ställningstagande i fråga om utlämnandeformen; se nedan.

Ett ställningstagande till om det är tillåtet, enligt tillämplig registerförfattning, och/dvs. *lämpligt* (enligt 2003 års förordning), att lämna ut en handling i digital form, torde kunna göras tämligen kvickt, ofta rentav innan handlingen ens tas fram. Sökanden bör direkt meddelas om ställningstagandet. Sökandens intresse av kopior kan ju vara helt beroende av hur dessa lämnas ut; sökanden kanske inte anser sig ha användning av några kopior om de lämnas ut i utskrift på papper och således inte med lätthet kan bearbetas och spridas digitalt. Vid lämplighetsbedömningen bör integritetsfrågor stå i fokus, med hänsyn till utskriftsundantagets syfte. Dock kan befarade integritetsintrång inte vara det *enda* skälet till att vägra lämna ut handlingar i elektronisk form. Någon *rätt* till sådant utlämnande finns ju inte enligt TF. Som även 2003 års förordning visar ”får” handlingar ibland lämnas ut i elektronisk form, men detta är aldrig *en skyldighet* utom när det framgår av (tydlig) lag. I 6 § förvaltningslagen (2017:900), FL, föreskrivs, trots vad som synes ha påståtts i litteraturen, inte någon sådan skyldighet.⁸⁹

Handlingar har alltsedan år 1766 bort lämnas ut ”genast” efter begäran. Förr

⁸⁹ Jfr *Sekretess*, s. 103 f. En sådan lag som avses i 2 kap. 16 § TF måste rimligen vara *uttrycklig* och gälla *just* elektroniskt utlämnande (jfr prop. 2001/02:70, s. 39); se även not 55 ovan. Eftersom framtagande- och sekretessprövningskostnaden lär vara myndigheters huvudsakliga och

kunde tidsfrister anges i olika författningar och tjänstemän kunde dömas för brott mot dessa (se t.ex. JO 1869 s. 36). Idag saknas exakta tidsfrister. Dagens tekniska möjligheter att sprida information snabbt torde medföra att ”genast” idag ses som mer skyndsamt än vad som var fallet t.ex. 1773, 1873 eller 1973. Ett sent utlämnande kan ofta vara meningslöst för bl.a. journalister (se SOU 2009:5, s. 49 och SOU 1966:60, s. 89). Detta motiverar många gånger att utlämnande sker i digital form via e-post. Ofta torde sådant utlämnande, och utlämnande per fax, vara oproblematiskt och gynnsamt för såväl myndigheten som allmänheten, bl.a. i fråga om lättillgängliga (elektroniska) offentliga handlingar.⁹⁰

Likväl har JO knappast haft fog för påståendet om en ”presumtion” för utlämnande per fax; någon sådan kan ju varken rörande fax eller digitalt utlämnande utläsas ur FL, ur 2003 års förordning eller ur rättspraxis. Regeringens uttalanden om fax gjordes i en annan tid. Handläggaren bör i det enskilda fallet beakta bl.a. de faktorer JO har tagit upp rörande faxutlämnande (se avsnitt 4). Utlämnande per fax till kända faxmottagare torde ofta vara oproblematiskt. Vilken möjlighet som finns att skicka digitala handlingar i krypterat skick – något som skulle kunna vara svårt om sökanden inte kan tillställas en kodnyckel – kan behöva beaktas. Möjligheten att ta ut fastställd avgift vid utlämnande per e-post eller fax, måste has i åtanke (jfr prop. 1989/90:138, s. 12). Som KU uttalat är det av betydelse om utlämnandet kan ske ”utan olägenhet för myndigheten”. Att vissa myndigheter ansett att sådana omständigheter inte bör beaktas, utgör knappast skäl att avvika från detta lagstiftaruttalande. Omvandlande av (många) handlingar på papper, eller analoga upptagningar, till elektronisk form, kan rimligen

inte får avgiftsbeläggas (jfr RÅ 1985 2:9) skulle ett krav på digitalt utlämnande ofta *de facto* upphäva skillnaden mellan 2 kap. 15 § och 16 § TF och sannolikt medföra en markant och skadlig (!) ökning av antalet (okynnes)framställningar. Ett undantag från utskriftsundantaget bör inte läsas in där inget sådant har avsetts. Utskriftsundantaget ”kan förhindra att uppgifter åtminstone inte utan vissa besvär behandlas på automatiserat vis”, påpekas det i Mattias Derlén, Johan Lindholm och Markus Naarttijärvi, *Konstitutionell rätt*, Norstedts Juridik 2020, s. 400, not 1905.

⁹⁰ I *Offentlighet*, s. 153 f., framförs (rimligt) att väderdata och författningar bör lämnas ut digitalt.

antas medföra olägenheter i sig. I sammanhanget kan nämnas att kommittéer som förordat en skyldighet att lämna ut *elektroniska* handlingar i digital form inte har förordat något omvandlingskrav (se SOU 1997:39, s. 540, SOU 2001:3, s. 300 och SOU 2010:4, s. 381; jfr SOU 2014:10, s. 80). Även omfattande *bearbetning* torde kunna medföra sådana olägenheter att digitalt utlämnande bör utebli.

Det allmänna kravet på saklighet och objektivitet i 1 kap. 9 § regeringsformen, RF, måste anses gälla även vid valet av utlämnandeform.⁹¹ Redan utifrån en begärans ordalag och karaktär kan det ofta lätt skönjas huruvida den t.ex. medför orimligt merarbete eller avser (många och/eller känsliga) personuppgifter.

HD har (vid bedömning enligt äldre lagstiftning som nu motsvaras av GDPR) ansett att om en domstol är osäker på om sökanden kan åberopa undantaget i personuppgiftsregleringen för rent privat behandling (nu artikel 2 c i GDPR) ”bör domstolen överväga att i stället lämna ut utskrifter” av dagboksblad med personuppgifter (se NJA 2015 s. 624, p. 11). Enär personuppgiftsregler i princip inte gäller ostrukturerad behandling av pappershandlingar,⁹² är detta, enligt min mening, en rimlig ”tumregel” vid utlämnande av samtliga handlingar som innehåller direkta eller indirekta personuppgifter (jfr SOU 2014:10, s. 82). En sådan ”tumregel” bör kunna tillämpas på *alla* undantag från GDPR, såsom undantaget för behandling som sker inom det grundlagsskyddade området enligt TF eller yttrandefrihetsgrundlagen, YGL, eller undantagen om behandling i journalistiskt, akademiskt, konstnärligt eller litterärt syfte utanför TF och YGL.⁹³

⁹¹ Se även 5 § 1-2 st. FL. Jfr KU 2012/13:20, s. 5. Jfr även PSI-utredningens uttalanden på SOU 2014:10, s. 54 f. och 84, där utredningen ansett att utlämnandeformen är ett ”villkor för vidareutnyttjande” som enligt 8 § PSI-lagen inte får uppställas på ett diskriminerande sätt. Formen för utlämnandet är emellertid (i den mån den inte rör *tillgången* till handlingen i sig) knappast ett *villkor* för själva vidareutnyttjandet – jfr avgift, vars betalande (oftast) *är* ett villkor för att kopior av handlingar ska tillhandahållas för vidareutnyttjande (dvs. lämnas ut); jfr *Offentlighet*, s. 213.

⁹² Jfr RÅ 2001 ref. 35. Se dock EU-domstolens aparta dom 2018-07-10 i mål nr C-25/17, p. 54 och 62; personuppgifterna i detta fall kunde dock ”erhållas med lätthet för senare användning”.

⁹³ Se 7 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning,

Observeras bör att GDPR:s regler om personuppgiftssäkerhet kan behöva tillämpas även av vissa journalister m.fl. (t.ex. skribenter på icke YGL-skyddade webbplatser) i den mån deras behandling inte täcks av TF eller YGL (se prop. 2017/18:105, s. 44 f.). Om det föreligger en rimlig tvekan om sökandens lagliga möjligheter att efter utlämnandet på önskat sätt behandla de begärda uppgifterna i elektronisk form, bör myndigheten starkt överväga att endast lämna ut utskrifter på papper – eller, om det rör sig om (uppgifter i) en video- eller ljudupptagning, lämna ut denna på ett *analogt* medium (dvs. video- eller ljudband).⁹⁴

Jag delar E-offentlighetskommitténs bedömning att det inte i sig bör påverka utlämnandeformen att sökanden är en kommersiell aktör. Digitala handlingar är numera inte främst rena personregister, och det torde ha varit blott kommersiell användning av sådana register som KU ville stävja år 1974. Kommersiellt utnyttjande av allmänna handlingar synes tvärtom numera påbudet (jfr prop. 2008/09:150, s. 272). Även mediala aktörer är ”kommersiella” i någon mån, och att skilja mellan aktörer på basis av denna faktor kan knappast anses sakligt och objektivt. Vid lämplighetsprövningen måste det dock kunna tillmätas betydelse att det framgår att sökanden avser att sprida uppgifterna till en större krets, t.ex. via en databas eller via flygblad eller tidskrifter, på ett för enskilda (typiskt sett) integritetskränkande sätt (jfr SOU 2020:45, s. 268 ff.). I praktiken är det, på samma vis som vid bedömningen av betydande hinder enligt 2 kap. 15 § TF och vid sekretessprövning,⁹⁵ knappast möjligt – eller ens eftersträvansvärt – att

om undantag från GDPR. Se dock även bl.a. prop. 1997/98:44, s. 118 och SOU 2004:6, s. 259 om att ett påstående om att ett undantag från personuppgiftsregler är tillämpligt bör godtas om påståendet inte är så osannolikt att det kan lämnas utan avseende. Med hänsyn till att en sökande har rätt att vara anonym och inte uppge sitt syfte, bör denna hållning rimligen alltjämt vidhållas. (Påstår en sökande sig vara journalist *först när digitalt utlämnande vägrats*, bör påståendet avfärdas.)

⁹⁴ Jfr SOU 2009:44, s. 93 och prop. 2012/13:115, s. 38. Sekretess gäller för en personuppgift om den *efter utlämnandet* kan antas komma att behandlas i strid med GDPR; se 21 kap. 7 § OSL.

⁹⁵ Se bl.a. prop. 1979/80:2, del A, s. 82, prop. 1981:82:37, s. 47 f., RÅ 1973 ref. 22, RÅ 1981 2:34, RÅ 1982 2:66, RÅ 1992 not. 24 och RÅ 1994 not. 516, samt Wiweka Warnling Conradson och Hedvig Bernitz, *En orientering i tryckfrihet & yttrandefrihet*, 6 uppl., Jure 2019, s. 35.

helt bortse från sökandens person och syfte, när sådana omständigheter är kända, eller på grund av omständigheterna framstår som kända, för myndigheten. Att *lika* fall ska behandlas lika betyder ej att *alla* fall ska behandlas likadant.

Även om det idag är lättare än förr att omvandla ”pappershandlingar” till elektroniska handlingar, kan sådan omvandling vara en kostsam process när det rör sig om många handlingar. Utskrifter medför i sig oftast en avgift för sökanden, och skanning med optisk teckenigenkänning, som krävs för att skannad text ska vara sökbar, medför merkostnader i vart fall i form av arbete. Till sådant arbete anlitas inte sällan särskilda företag (av bl.a. nyhetsbyråerna). Ett utlämnande i pappersform *kan* onekligen leda till att integritetskränkande tillhandahållanden (t.ex. i databaser med tusentals personuppgifter, eller på ett eller annat internetforum), aldrig kommer till stånd. Jag kan därför inte dela vad som synes vara regeringens inställning, att en myndighets vägran att lämna ut handlingar i elektronisk form numera vore i praktiken verkningslös, när det gäller att främja den personliga integriteten (jfr not 89 *in fine* ovan). En sådan inställning framstår för mig, som har varit ombud m.m. i åtskilliga mål om ”näthat”, och under lång tid arbetat med utlämnande av tämligen känsliga handlingar, som tämligen naiv.

Om sökanden, efter att ha fått upplysning om att myndigheten inte lämnar ut de aktuella kopiorna i digital form (eller per fax, i punktskrift, inläst, på annat språk, etc.) säger sig inte godta myndighetens bedömning i fråga om utlämnandeformen och *står fast vid* att handlingarna ska lämnas ut i just denna form (eller per fax etc.), kan begäran inte längre betraktas som en begäran enligt 2 kap. TF. Sökanden bör upplysas om att begäran inte kommer att tillgodoses inom ramar för 2 kap. 15-16 §§ TF. Det sagda förutsätter naturligtvis att myndigheten helt och hållet *erbjuder* utlämnande i enlighet med TF, och inte exempelvis att endast vissa stillbilder i en videoupptagning skrivs ut. (Myndigheten får förstås likväl pröva om utlämnandet ändå bör göras, som en service eller ett uppdrag.)

Ett ställningstagande som endast rör utlämnandeformen kan – i brist på särskild lag om utlämnandeform – inte överklagas enligt 2 kap. 19 § TF. Det finns inte heller någon skyldighet enligt 6 kap. 3 § OSL att genom ett *myndighetsbeslut* avslå begäran om utlämnande i viss form; någon *vägran* att lämna ut handlingar kan

ju ett sådant ställningstagande inte anses innebära (jfr chefsJO:s beslut 2013-08-28, dnr 4171-2011 och HFD:s ordförandes skrivelse 2020-07-07, dnr HFD 2020/447). Meddelar myndigheten ett beslut, och anger att detta kan överklagas *till kammarrätt*, ges sökanden falska förhoppningar om en för denne gynnsam utgång där. Enär ett sådant överklagande inte lagligen *kan* vinna framgång, bör ett dylikt förfarande rimligen undvikas, om icke sökanden *kräver* ett beslut. Ett beslut om att vägra *avgiftsfritt* utlämnande lär dock kunna ”domstolsprövas”.⁶⁴ *if*

Utskriftsundantaget kan och bör sålunda åberopas av myndigheter som vill få bukt med missbruk av bestämmelserna om allmänna handlingar, såsom upprepade och (till synes onödigt) omfattande framställningar, och framställningar som avser elektroniskt utlämnande av (många) handlingar som inte är digitala. Givetvis bör undantaget även åberopas när personuppgifter begärs ut och det kan misstänkas att utlämnandet leder till otillbörliga integritetsintrång. Myndigheternas *möjlighet* att lämna ut handlingar i elektronisk form bör ingalunda betraktas som en *rätt* för allmänheten att – i strid mot TF:s lydelse och motiv – få *avgiftsfria* kopior. Någon sådan allmän rätt har ju *aldrig* funnits under offentlighetsprincipens drygt 250-åriga existens.⁹⁶ Statsfinansiella intressen förefaller utgöra ett skäl till att utskriftsundantaget har bevarats trots att regeringen inte

⁹⁶ T.ex. skulle adelsståndets protokoll enligt beslut år 1823 lämnas ut ”endast emot godtgörande af den derföre erforderliga renskrifnings- och Collationeringskostnad”; se källor noterade i *Boman 2017*, s. 243, not. 29. Jag har inte påträffat något officiellt förslag från 1761 eller senare, där alla kopior föreslås vara avgiftsfria (jfr not 19 ovan). Här bortses från kopior m.m. som lämnas ut *enligt 2 kap. 15 § TF*, ty sådana får ju sökanden ej behålla. Att *höga utskriftskostnader* skulle vara ett ”betydande hinder”, som hindrar avgiftsfritt utlämnande, har påståtts (*Kostar pengar läsa handlingar*, *Dagens Nyheter* 1983-07-17, s. 6); detta synes oskäligt såvida sökanden ej erbjuds tillhandahållande genom läsustrustning, utöver utskrifter. Enligt Nils Funcke, *Öppenhet och meddelarfrihet, i Fritt ord 250 år*, Sveriges riksdag 2016, s. 474, innebar ett äldre TF-förslag att avgift ej skulle tas ut för en avskrift som kunde göras utan betydande hinder. Någon sådan skrivning finns dock inte i förslaget; se SOU 1927:2, s. 11 och 56. I *Offentlighet* framförs: ”Huvudregeln är alltså att myndigheten inte får tillhandahålla information avgiftsfritt, om detta inte uttryckligen angetts som ett mål för verksamheten. Om marginalkostnaden är låg, vilket normalt är fallet vid tillhandahållande av handlingar i elektronisk form, torde myndigheten dock ha möjlighet att avstå från att ta ut en avgift för vidareutnyttjande” (s. 243).

synes anse att integritetshänsyn motiverar att undantaget tillämpas som huvudregel. ”Att myndigheters avgiftsuttag för elektroniska utlämnanden skiljer sig åt, eller att sådant utlämnande sker avgiftsfritt, är inte tillfredsställande” har regeringen år 2019 uttalat (se Dir. 2019:20, s. 11). Saknar myndigheten en avgiftstaxa för digitalt utlämnande kan detta utgöra grund för att underlåta sådant utlämnande i andra fall än då det skulle vara smidigt och ekonomiskt gynnsamt för myndigheten att lämna ut begärda handlingar i elektronisk form.⁸⁹ *if* Med hänsyn till att lagstiftarens inställning inte varit att kopior som regel ska lämnas ut avgiftsfritt i någon form, kan jag ej dela E-offentlighetskommitténs inställning, att en myndighet kan underlåta att ta ut avgift när den av integritetsskäl lämnar ut handlingar på papper och inte i digital form (se SOU 2010:4, s. 355). Att förfara så hade gett allmänheten intrycket att den har rättigheter som den *aldrig* har haft.

Om digitala kopior lämnas ut bör de lämnas ut i för gemene mottagare användbara format, och inte primärt i sådana format som kräver en viss typ av dator eller operativsystem. (Sannolikt är väl anpassning efter alla smarttelefoner emellertid inte möjlig.) Myndigheterna torde, som framgår av ovan, dock fritt kunna välja format, och kan alltså välja att, för att främja den personliga integriteten, lämna ut textdokument i ett icke-sökbart format när personuppgifter lämnas ut (jfr SOU 2014:10, s. 82). Någon skyldighet att ställa upp det begärda materialet på ett visst sätt kan inte anses föreligga. Kan de begärda handlingarna tas fram som individuella PDF-filer och även i ett Excel-ark, torde det stå myndigheten fritt att välja i vilken av dessa former som handlingarna lämnas ut.⁹⁷

Hur ska själva utlämnandet av avskrifter eller kopior gå till?

Om avskrifter eller kopior skickas via e-post eller på annat sätt i digital form, kan det bli nödvändigt av informationssäkerhetsskäl att kryptera informationen

⁹⁷ Jfr *Sekretess m.m.*, s. 19. Huvudsaken torde vara att all *väsentlig* information (bl.a. färgkodning) framgår oavsett vilket format som används. En annan ordning föreslås i SOU 2020:55 (se s. 25).

före utlämnandet, och förmedla ett lösenord eller dylikt. Skickas sekretesskyddade uppgifter måste det säkerställas att endast rätt mottagare kan ta del av informationen. Utlämnande via e-post till flera mottagare bör, som JK funnit, inte ske på ett sådant sätt att mottagarna får kännedom om varandras identiteter.⁹⁸

I motiven till skyndsamhetskravet i det som nu är 2 kap. 16 § TF framförde departementschefen att ”den som vill ta del av en allmän handling många gånger har svårt att bege sig till den myndighet där handlingen förvaras”, varför det är ”viktigt att han i stället har möjlighet att snabbt få ta del av handlingen genom en avskrift eller kopia” (se prop. 1981/82:37, s. 40). Underförstått är att rätten att få avskrift eller kopia innebär att sökanden har rätt att få kopian skickad till sig på något sätt (se JO 2002/03 s. 509). Sökandens valfrihet får anses framgå av att denne har rätt att ”få” kopian, något som ju måste vara möjligt även för den som inte befinner sig på myndigheten. Sökanden kan likväl välja att, istället för att få kopian per post, lösa ut den på plats hos myndigheten.¹⁰³

Har en anonym person begärt ut kopior av *helt offentliga* handlingar får denne ej ombes att underteckna mottagningsbevis, eller avkrävas legitimation, vid hämtandet av kopiorna.⁹⁹ Detta följer av 2 kap. 18 § TF. Ej heller får ett medvetet, riktat, dokumenterande ske av en sådan sökandes identitet och/eller utseende, ens vid ett skyddsobjekt (jfr JO 1977/78 s. 250 I och prop. 2009/10:87, s. 68). Om däremot handlingarna normalt är sekretessbelagda och därför får hämtas ut endast av en viss mottagare, bör legitimation, eller att uthämtaren är känd, krävas (jfr RÅ 1987 not. 75). Om sökanden önskar få kopior skickade till sig kan det i ett sådant fall vara lämpligt att skicka dem som rekommenderat brev.¹⁰⁰ Utlämnande i rekommenderat brev synes oundgängligt i de fall då kopiorna inte

⁹⁸ Se JK:s beslut 2015-05-12, dnr 1842-15-21; jfr 2 kap. 18 § TF, JO 2000/01 s. 527 och JO 2013/14 s. 620. Detta följer av den princip som 2 kap. 18 § TF får anses ge uttryck för.

⁹⁹ Se JO 1995/96 s. 479, JO:s beslut 2013-08-28, dnr 4171-2011 och 2017-05-16, dnr 5089-2016; jfr JK 1993 B.17. Sökanden kan således inte heller avkrävas sitt personnummer.

¹⁰⁰ Se JO:s beslut 2012-05-21, dnr 5983-2011; jfr JuU 1998/99:26, s. 15.

skickas till sökandens folkbokföringsadress, utan till någon annan av sökanden uppgiven postadress (t.ex. till en skola). Utlämnande bör, om en avgift ska tas ut, ske på ett sådant sätt att avgiften kan tas ut i samband med utlämnandet.

En stor mängd kopior bör skickas eller lämnas till sökanden successivt, efter av sökanden angivna prioriteringar eller, om sådana saknas, myndighetens skön (se JO 2015/16 s. 653). Vissa sökande begär ut kopior utan att ha för avsikt att alls hämta ut dem. Finns misstanke att sökanden ej avser att hämta ut en stor mängd kopior som begärts ut och ska skickas mot postförskott, kan *vissa* begärda kopior först skickas. Hämtas dessa inte ut, bör myndigheten kunna presumera att sökanden inte önskar att, på sådant sätt som avses i 2 kap. 16 § TF, få fler av de begärda kopiorna.¹⁰¹ Möjlighet att kräva förskottsbetalning är dock föreslagen.

Någon skyldighet för myndigheten att skicka begärda kopior till någon annan än sökanden själv (t.ex. en annan myndighet eller en annan del av myndigheten) kan inte anses följa av 2 kap. 16 § TF, som ju ger *sökanden* rätt att "få" kopian (jfr RÅ 1960 I 116, RÅ 1961 Fi 817 och RÅ 2007 ref. 68). Om myndigheten skickar eller lämnar kopian till *någon annan*, utan att sökanden anmodat den att göra detta, kan myndigheten överhuvudtaget inte anses ha fullgjort sin skyldighet enligt TF.¹⁰² Även om en sökande önskat besöka myndigheten för att hämta kopior därstädes, torde myndigheten likväl inte kunna anses *förhindrad* att istället expediera kopiorna per post till sökandens kända adress.¹⁰³ (Portokostnaden får dock knappast avgiftsbeläggas i ett sådant fall, i och med att skickandet som

¹⁰¹ Jfr Stefan Ryding-Berg, *Statliga myndigheter: En handbok*, Karnov Group 2014, s. 114, *in fine*.

¹⁰² Detta måste anses framgå redan av grundlagstexten men tas även upp i JO:s beslut 2008-09-02, dnr 1640-2007. Jfr även Kammarrätten i Jönköpings beslut 1996-11-25 i mål nr 4369-1996.

¹⁰³ Att en sökande kan antas hota och trakassera tjänstemän i myndighetens lokaler kan vara ett betydande hinder mot tillhandahållande av handlingar där; se *Boman 2017*, s. 248. Se även not 116 *in fine* nedan om smittorisk. Trots att "betydande hinder" inte kan åberopas, måste en myndighet ibland kunna underlåta att ta emot sökande i sina lokaler även när de begärt ut kopior, och istället *skicka* kopiorna. Den sökande "får" ju kopiorna även om de skickas t.ex. per post.

sådant har skett utan föregående begäran och *kontant* betalning inte får vägras).

Att en handling tillhandahålls på en myndighets webbplats, som myndigheten hänvisar till, kan på intet sätt innebära att någon *får* handlingen på begäran (se SOU 1997:39, s. 626, SOU 2001:3, s. 226 och prop. 2019/20:179, s. 9). Det kan således klart ifrågasättas om det vid bl.a. domstolarna och JO tillämpade förfarandet, att till den sökande endast skicka en länk till en webbplats där de handlingar som begärts ut *kan* laddas ned, verkligen innebär att den sökande ”får” handlingarna på ett sådant sätt som avses i 2 kap. 16 § TF.¹⁰⁴ Sökanden tillställs ju inte själv handlingarna utan måste ladda ned dem (jfr JO:s beslut 2010-06-15, dnr 6853-2009), ofta inom en viss tid och från en viss IP-adress. Emot en sökandes (uttryckliga) önskemål bör en sådan ordning knappast kunna tillämpas.

6. Undantag (och icke-undantag) från rätten till avskrift eller kopia

Att en begäran måste vara så *preciserad* att begärda handlingar kan hittas av myndigheten, oavsett om de begärs ut för tillhandahållande på stället eller i kopia, får anses framgå av TF (jfr JO 1973 s. 335, prop. 1979/80:2, del A, s. 354, RÅ 1942 ref. 18, RÅ 1979 Ab 6 och HFD 2018 ref. 8), och behandlas ej vidare här. I TF och OSL saknas krav på att göra en begäran på något särskilt sätt, varför en muntlig begäran till någon av myndighetens befattningshavare i tjänst torde vara tillräckligt för att kunna påkalla (skyndsamt) hantering. Även om ett formkrav (t.ex. krav på skriftlig framställning) måtte *i sig* inte kan betraktas som en inskränkning i rätten att få ut handlingar, vore ett krav sådant rimligen meningslöst om myndigheten inte kunde avvisa en begäran som inte uppfyllde ”kravet”. Egentliga *formkrav* torde dock, i den mån de inte inskränker sökandens rätt att vara anonym och hålla sitt syfte hemligt, kunna uppställas i lag.¹⁰⁵ Ett lagkrav på

¹⁰⁴ Se häremot Irja Hed, *Sekretess! Handbok om offentlighets- och sekretesslagstiftningen*, 17 uppl., Jure 2010, s. 23. Myndigheten måste enligt min mening tillse att kopian faktiskt *kan nå* sökanden.

¹⁰⁵ Jfr 2 kap. 2 § TF. Om att en begäran idag kan vara muntlig och framställas till var och en av myndighetens tjänstemän, se bl.a. JO:s beslut 2014-05-15, dnr 151-2013 och JO 1966 s. 367. I

förskottsbetalning för kopior, skulle få till följd att en begäran om utlämnande skulle kunna avslås *enligt TF* om betalning uteblev (se prop. 2019/20:179, s. 15).

En allmän handling – även ett offentligt datorprogram¹⁰⁶ – ska oavsett upphovs- och äganderätt tillhandahållas enligt TF, i vart fall i ”analog” form; se 26 b § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, URL. Utlämnandet utsläcker inte upphovsrätten.¹⁰⁷ Här kan nämnas att det faktum att en (kopia av en) allmän handling lämnas ut, inte innebär att det står sökanden – eller någon som sökanden förmedlar handlingen till – fritt att använda handlingen, eller innehållet i den, som vederbörande behagar. TF och YGL ger inte någon myndighet rätt att på förhand godkänna att en handling trycks eller sprids; ett sådant förfarande hade ju stått i strid mot förbudet mot förhandscensur (se bl.a. 1 kap. 8 § TF). Att en handling är allmän och offentlig innebär på intet sätt att den är *offentliggjord* eller bör eller ska offentliggöras; offentliggörandet beror (i regel) helt

äldre tider torde formkrav ha kunnat uppställas av regeringsmakten. JK hänvisade – efter att en sökande klagat på att en muntlig begäran till kommerskollegium inte hade hanterats – i resolution 1768-03-05 till att Kungl. Maj:t förklarat att en begäran om handlingar som de aktuella skulle ”ske skriftligen på behörigen stämplat papper”. JK fann att sökanden borde därefter ”sig i underdånighet rätta”; se *Uppsala universitetsbibliotek, Nordin 85*, fol. 22r. Någon allmän skyldighet att begära ut handlingar skriftligt synes dock inte ha funnits i äldre rätt; se bl.a. Svea hovrätts protokoll med resolution 1820-03-06 i hovrättens huvudarkiv, vol. A1b1:86, s. 743-744 (RA).

¹⁰⁶ Myndighetsskapade datorprogram kan understundom betraktas som icke allmänna ”minnesanteckningar” enligt 2 kap. 12 § TF; se regeringens beslut 1983-03-17, dnr Fi 911/83. Sekretess enligt 31 kap. 16 § OSL skulle kunna gälla för operativsystem och andra program som köpts in av en myndighet – jfr HFD:s dom 2016-09-26 i mål nr 3969-16; se dock även *Offentlighet*, s. 129. Att en handling är förklarad förverkad utgör inget hinder mot kopiering; jfr HFD 2018 ref. 17.

¹⁰⁷ Se prop. 1975/76:160, s. 121, JO 1986/87 s. 211, RÅ 1998 ref. 42, RÅ 1989 not. 341 och *Offentlighet*, s. 194 ff. Nämda 26 b § URL hänvisade tidigare till ”den ordning [TF] stadgar”. Ändringen till ”enligt” TF var redaktionell (se prop. 1992/93:214, s. 119; jfr prop. 1988/89:85, s. 19). Detta synes mig tala för ett strikt synsätt och emot utlämnande av upphovsrättsskyddade verk i elektronisk form. Enligt 31 kap. 23 § OSL kan sekretess ibland gälla för icke lagligen offentliggjorda verk som har lämnats in till en myndighet – se t.ex. HFD 2015 not. 49 (om den s.k. ”scientologibibeln”); se även HFD:s dom 2019-03-08 i mål nr 455-19, där *ett enda ord* i ett verk ansågs hemligt, något som inte synes vara förenligt med 1 § URL och upphovsrättens idé.

på enskildas initiativ.¹⁰⁸ Den som fått ut en offentlig handling och sprider dess innehåll kan således göra sig skyldig till bl.a. brott mot URL, olaga integritetsintrång eller ärekränkingsbrott.^{109, 110} Missuppfattningen, att det alltid vore straffritt (eller rentav gott) att sprida offentliga handlingar, synes mig dock utbredd.

Även om en sökande tidigare *nekats* att få en kopia av en viss handling, i ett lagakraftvunnet beslut, skall en ny begäran om en kopia av samma handling från samma sökande alltid prövas (se RÅ 1971 Fö 1). Det är inte heller lagligen möjligt för en myndighet att invända att sökanden redan har fått kopior av de begärda handlingarna från myndigheten eller från någon annan myndighet, eller att handlingarna har getts in av sökanden själv i ett eller annat ”skumt” syfte.¹¹¹ Att sökandens syften med begäran är tvivelaktiga eller okända utgör på intet sätt en avslagsgrund *i sig*.¹¹² Detsamma gäller att ett utlämnande ej skulle främja

¹⁰⁸ Se Vilhelm Lundstedt, *Skall sanningen i Högbroförsöket kunna förkvävas?*, Uppsala 1937, s. 17. Svenska kyrkans överklagandenämnd har emellertid i beslut 30/2019, 2019-10-14, dnr ÖN 2019/9, menat att åsikter har ”uttryckts offentligen” då dessa framförts i en offentlig handling(!).

¹⁰⁹ Se SOU 1947:60, s. 121 och 243, prop. 1948:230, s. 176 f., SOU 1966:60, s. 75, SOU 1966:61, s. 15, SOU 1999:12, s. 24 f. och bl.a. Svea hovrätts dom 1999-10-04 i mål nr T 1332-98; jfr NJA 1990 s. 231, men se även NJA 2003 s. 447. Jfr, rörande äldre rätt, prop. 1887:21, s. 35. Det kan noteras att faktumet, att den som önskat publicera högstainstansdomar i tvistemål lär ha kunnat få ut sådana sedan 1766, ej har medfört någon rätt att *på varje tid och sätt* sprida domars innehåll.

¹¹⁰ Även om kopiering av en handling vore otillåten enligt BrB, går TF före lag, och *myndighetspersonalen* begär inte brott genom kopiering och utlämnande; se bl.a. Svea hovrätts beslut 1993-05-07 i mål nr Ö 1665/93 och JK:s yttrande 1993-04-06, dnr 1356-93-82, om barnpornografi.

¹¹¹ Se RÅ 2006 ref. 2, RÅ 1984 Bb 216, NJA 1988 C 99, JO 1995/96 s. 337, JK:s beslut 1998-04-16, dnr 36-97-21 och JO 2002/03 s. 273; se dock Kammarrätten i Stockholms dom 2006-07-27 i mål nr 3157-06. Inte ens om sökanden har gett in handlingarna *i syfte att få dem kopierade* torde kopiering kunna vägras, såvida dessa är att betrakta som allmänna och får lämnas ut (jfr JO 1998/99 s. 485); se dock 2 kap. 14 § 1 st. 2 p. TF. TF innehåller ingen begränsning av antalet gånger en begäran får framföras; se prop. 2019/20:179, s. 9. En annan sak är huruvida en nekad *dubbelkopiering* kan *överklagas* enligt TF/OSL, något som besvarats nekande i RÅ 1981 Bb 312. Min åsikt är vidare att *litis pendens* aldrig kan hindra handläggningen av en ny begäran, eftersom ”saken” i utlämnandehandlingarna är utlämnande *just på visst sätt* och *just vid viss tidpunkt*; handlingens status, skälen för och emot sekretess och de praktiska omständigheterna kan ju ändras löpande.

¹¹² Se Boman 2017, s. 238 och Medborgarrätt, s. 305; jfr prop. 1981:82:37, s. 43. Utlämnandefrågan

de syften som anges i TF, dvs. ”ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande” (jfr RÅ 1976 ref. 122 och JO:s beslut 2017-02-27, dnr 111-2016). Det är, i motsats till i äldre tid,¹⁸ självklart att även den som ej önskar offentliggöra en handling kan ha rätt att ta del av handlingen.

En myndighet kan inte hänvisa den som begär en avskrift eller kopia av en där förvarad handling till någon annan myndighet där den är tillgänglig (jfr RÅ 2006 ref. 2). Myndigheten kan ej heller hänvisa till sin *uppdragsverksamhet*, t.ex. till erbjudande av en tjänst att mot särskild avgift ta fram vissa uppgifter, om TF är tillämplig på sökandens begäran (se JO 1991/92 s. 423 och JO 2019/20 s. 264).

TF ger inte rätt att ”prenumerera” på allmänna handlingar. Även om tidigare TF:ar på grund av kasuistisk uppbyggnad kunde ge en enskild rätt att även i framtiden få kopior av vissa *slags* handlingar, t.ex. protokollet i ett visst mål, anses TF inte inbegripa någon rätt att begära att löpande få kopior av (typer av) handlingar som (ännu) ej kommit in till eller upprättats hos myndigheter (se RÅ 1981 Ab 283, RÅ 1982 Ab 118 och RÅ 1991 ref. 50).¹¹³ En annan sak är att en sökande regelbundet kan vända sig till en myndighet med en identisk begäran.

En teknisk upptagning är en allmän handling ”om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på

ska prövas även om inget syfte uppges (se RÅ 1990 not. 473). Detsamma måste gälla om sökanden vägrar uppge sin identitet – prövning kan ju ske och beslut i sakfrågan skall fattas även i ett sådant fall (jfr HFD 2014 ref. 28, RÅ 1981 Ab 85, RÅ 1979 Bb 239 och regeringens beslut 1988-02-04, Fi dnr 88/88, 89/88, 90/88 och 91/88). Se dock vid och i not 95 ovan.

¹¹³ Jfr Kämnrätten i Norrköpings utslag 1800-01-07, intaget i *Norrköpings rådstufvurätts protokoll, uti undersöknings-målet, rörande the den 1 januari 1800 och påföljande dagar i Norrköping timade upplopp...*, tryckt av Adolf Fredric Raam i Norrköping 1800, s. 13, och Raams notering om utslaget i *Norrköpings Tidningar* 1800-01-08, s. 4, och i not 13 angivna hovrättsutslag från 1800; jfr RÅ 1945 S 417. TF ger inte rätt att få handlingar *infordrade* till en myndighet (se RÅ 1970 Fö 1 och RÅ 1993 not. 408; jfr NJA 1882 B 408) eller rätt att få fullmakt att ta del av handlingar, som myndigheten själv kan fordra att få ta del av, hos en extern aktör (se RÅ 1986 not. 406).

annat sätt” endast, enligt 2 kap. 6 § 1 st. TF. Om en myndighet *helt och hållet*, även med beaktande av avtal med andra myndigheter och enskilda serviceföretag, överallt saknar sådan brukbar utrustning, finns alltså inte någon på TF grundad rätt att få ta del av upptagningens innehåll därstädes.¹¹⁴ De högsta instanserna har på denna grund under senare tid funnit att innehållet på ett videoband, en LP-skiva, en QR-kod, ett kassetband, hålkort, 3,5-tumsdisketter, 5,25-tumsdisketter, en 8-tumsdiskett och en DVD-skiva, inte skulle lämnas ut.^{115, 127}

En begäran om kopia kan inte avslås p.g.a. sådana ”betydande hinder” som avses i 2 kap. 15 § TF, som höga kostnader eller att personalen har angelägna(re) arbetsuppgifter.¹¹⁶ HFD har i RÅ 1976 ref. 122 konstaterat att det i vad som nu är 2 kap. 16 § TF saknas motsvarande begränsning. Skyldigheten att lämna ut avskrift eller kopia är därför ”ovillkorlig”. Domstolen fann att den utomordentligt stora omfattningen av en utskrift som begärdes ut av ett företag – ca 390 000 ”maskintryckta” A3-sidor – och de ”betydande produktionsstörande effekter” som utlämnandet härav enligt myndigheten skulle medföra, därför inte utgjorde laga avslagsskäl (och se även JO 2012/13 s. 475 och JO 1984/85 s. 273).

Det kan stundom hända att en myndighet faktiskt kan läsa av en handling med sinnen eller egen utrustning, men har svårt att kopiera den, eller att kopiera

¹¹⁴ Se HFD 2020 not. 21 om att det är tillräckligt att medelbar tillgång till utrustning finns.

¹¹⁵ Se HFD:s domar 2018-03-20 i mål nr 598-18, 794-18 och 822-18, HFD 2020 not. 39, HFD:s beslut 2020-07-07, dnr HFD 2020/460 och 2020-07-14, dnr HFD 2020/473, och HD:s beslut i protokoll 2019-10-16, Adnr 774-2019, 775-2019 och 776-2019 och 2020-06-18, dnr HDO 2020/41. Bildfiler från en hårddisk förutsattes kunna läsas med Polismyndighetens utrustning i HFD 2018 ref. 17. Enär en teknisk upptagning uppenbarligen torde kunna *upphöra att vara en allmän handling* om myndigheten gör sig av med sådan utrustning som krävs för att uppfatta dess innehåll (eller om sådan går sönder), bör överföring av innehållet på datamedier successivt göras till för myndigheten brukbara datamedier (jfr KU 1983/84:30, s. 10 och JO 2006/07 s. 520).

¹¹⁶ Se bl.a. SOU 1980:31, s. 79. Angående begreppet ”betydande hinder”, se *Boman 2017, passim*, och Kammarrätten i Jönköpings dom 2018-04-24 i mål nr 1083-18, angående att häktespersonal är upptagna om helgerna. Noteras kan även samma domstols domar 2020-03-23 i mål nr 817-20 och 844-20, där risken för spridning av covid-19-viruset ansågs utgöra ett betydande hinder.

just de delar av den som är offentliga (jfr SOU 1997:49, s. 313). För dessa fall finns i 2 kap. 16 § TF ett särskilt undantag: ”En myndighet är inte heller skyldig att framställa en kopia av en karta, ritning eller bild eller av en upptagning som avses i 3 § och som inte är en upptagning för automatiserad behandling, om det skulle innebära svårigheter och handlingen kan tillhandahållas på stället.” Bestämmelsen gäller kopior och sålunda inte avskrifter eller utskrifter, vilka behandlas under avsnitt 5 ovan, och nedan. År 2019 ändrades ”om svårighet möter” till ”om det skulle innebära svårigheter”, men någon saklig ändring var inte avsedd.² Flera svårigheter krävs således inte.

Undantagsregeln handlar blott om ”analog” kartor, ritningar (vari ritningar som innehåller text måste inbegripas) och bilder, och *analog* upptagningar. Digitala upptagningar och rena texthandlingar (rimligen oavsett alfabet och även chiffer) skall alltså, trots svårigheter såsom brist på utskriftsfunktioner, kopieras eller skrivas av (se Kammarrätten i Sundsvalls dom 2005-01-27 i mål nr 1372-04).¹¹⁷

Redan i början av 1900-talet framhölls ”behovet af inskränkande bestämmelser i fråga om rätten att till kopiering utlämna under landtmäteristatens vård varande kartor, som däraf lätt utsattes för skada eller förstörelse”.¹¹⁸ I TF-förarbetena anges, rörande kopior av kartor, ritningar och bilder, att vissa myndigheter inte alltid har ”nödiga hjälpmedel för förfärdigande av en dylik kopia”. ”Myndighetens skyldighet att tillhandahålla handlingen bör således i dylikt fall anses uppfylld genom att handlingen hålles tillgänglig på stället”, angav 1944 års sakkunniga (se SOU 1947:60, s. 223). OSK framförde att bestämmelsen, som tidigare inte hade gällt upptagningar, även borde gälla sådana, ”[o]m myndighet

¹¹⁷ Jfr vid not 42 ovan. En helt skriftlig handling (med latinska alfabetet) torde kunna tillhandahållas i avskrift; se *Offentlighet*, s. 152. En digital bild som ej kan skrivas ut bör kunna fotograferas. Att en originalhandling är svår- eller oläslig kan knappast, som amiralitetskonsistoriet menat i beslut 1825-03-02 – se *Amiralitetskonsistoriets i Karlskrona arkiv*, vol. A23 (RA) – i sig utgöra något ”betydande hinder” (jfr superintendentens avståndstagande från beslutet 1825-03-16, i a. vol.). Kan avskrift av detta skäl ej göras måste kopior på ett eller annat sätt framställas trots svårigheter.

¹¹⁸ Se *Betänkande med förslag till tryckfrihetsförordning afgifvet den 20 december 1912 af särskilda kommitterade inom Kungl. Justitiedepartementet*, Stockholm 1912, s. 178. Ingen reglering i TF föreslogs dock.

saknar kopieringsmöjligheter eller eljest särskilda svårigheter möter” (se SOU 1975:22, s. 150), och så blev också fallet år 1978. Den ursprungliga formuleringen ”om svårighet därför möter” (se SFS 1949:105) indikerar att svårigheten ska röra själva *kopieframställandet*, och inte utlämnandet i övrigt. I litteraturen har undantaget ansetts gälla vid ”stora praktiska svårigheter”.¹¹⁹ Syftet med undantaget kan, med beaktande av motiven och den liknande situationen att ”betydande hinder” möter¹¹⁶, inte anses ha varit att några *rättsliga* ”svårigheter” skulle kunna beaktas.¹²⁰ Är den begärda handlingen *icke-allmän* eller *hemlig* ska begäran givetvis avslås redan på *denna* grund, oaktat eventuella praktiska svårigheter.¹²¹

I motiven till fastighetsbildningslagen uttalades att det med ”de reproduktionsmetoder som numera [1969] är tillgängliga” endast ”sällan föreliggande svårigheter att tillgodose” önskemål om att få en kopia av en karta enligt TF (se prop. 1969:128, s. B 296 f.). Svårigheter kan likväl alltså möta. När t.ex. en karta befinner sig utanför myndighetens lokaler men är allmän (jfr RÅ 1951 E 42),

¹¹⁹ Se *Cottier*, s. 43 (”grosse difficulté pratique”). Gustaf Petrén anger att undantaget gäller ”om svårighet möter att framställa kopia”; se *Tryckfrihetslagstiftningen*, Stockholm 1950 (*Petrén*), s. 36.

¹²⁰ Ur äldre rätt kan nämnas det aparta fallet att Kungl. Maj:t bestämt att HD:s bedömning i ett brottmål inte fick kungöras för en häri dödsdömd person förrän vid en senare tidpunkt. Anledningen var att den dömde före avrättningen skulle höras rörande behandlingen av honom och hans medtilltalade i häktet. Hovrätten och Nedre justitierevisionen hade, på grund av föreskriften om dröjande med kungörande och verkställande av domen, vägrat att till en journalist lämna ut Kungl. Maj:ts skrivelse till hovrätten om domen, innan den dömde själv fått del av den. Först när den dömde hade avrättats lämnades skrivelsen ut. Kungl. Maj:t fann att ”klaganden icke bordt vägras, att genast, emot lösen, erhålla del af” den begärda handlingen i avskrift; se utslag 1820-06-28 i *Högsta domstolens/Justitierevisionen, Registratur, maj-augusti 1820*, fol. 574-577 (RA).

¹²¹ TF är inte uppbyggd så att utlämnande av praktiska skäl kan nekas *både* i original på stället och i avskrift/kopia; rörande HFD:s domar i mål nr 3980-16, 3979-16 och 5598-16 (och även beslut 2016-10-17, i administrativt ärende med dnr HFD 2016-473), om ofixerat fotopapper, se *Boman 2017*, s. 243, not 30, med där anförd artikel. Dock kan tänkas att avslag kan ske på olika rättsliga grunder; t.ex. kan betydande hinder föreligga mot utlämnande på stället såvida en stor mängd offentliga handlingar är sammanbundna med hemliga handlingar (se RÅ 1940 ref. 38 och RÅ 1953 U 1), samtidigt som bristande specifikation skulle kunna föreligga vid begäran om kopior av just de offentliga handlingarna, såvida utlämnande skulle medföra ett omfattande manuellt efterforskningsarbete (jfr RÅ 1991 ref. 50 och RÅ 1978 Ab 107; jfr även RÅ 1965 S 303).

t.ex. vid lantmäteriförrättning, lär kopieringssvårigheter föreligga. En lantmäterimyndighet hade år 1997 inte lämnat ut en karta enligt vad som idag är 2 kap. 16 § TF. Lantmäteriverket, LMV, framförde till JK att kartor som är 70 år eller äldre inte tål att vikas och är känsliga för ljus, varför kopiering sker fotografiskt. Det blev därför nödvändigt att använda fotopapper som är dyrare än vanligt kontorspapper. Den aktuella lantmäterimyndigheten saknade utrustning som krävdes för kopiering och kunde därför ej framställa någon kopia. Därför hade TF:s bestämmelse inte varit tillämplig. JK fann att det inte förelegat någon skyldighet ”för myndigheten att utge en kopia av kartan inom ramen för offentlighetsprincipen”. Kartan fick lämnas ut mot högre kostnad (totalt 2 238 kronor) ”inom ramen för [lantmäterimyndighetens] myndighetserviceverksamhet”.¹²²

DLK tog upp, som exempel på handlingar som kan vara svåra att kopiera, ”videoband (som kräver två videoapparater) eller långa EKG-remsor”. Kommittén konstaterade att allmänheten vid sådana svårigheter kan ”hänvisas till att ta del av handlingen på stället” (se SOU 1997:39, s. 628). Tredimensionella alster och hologram torde inte sällan vara svåra att kopiera, liksom bilder framställda i termokrom eller ultraviolett färg. Även kassettband och vinylskivor torde idag svårligen kunna kopieras hos myndigheterna. Vissa handlingar – bl.a. vissa fotografier – skulle kunna vara så ljuskänsliga att de inte tål fotokopiering; se ovan. Regeringen har i beslut 2019-12-11, dnr FA2019/01309/RS, avslagit en begäran om en kopia av en ”ljudkassett”, eftersom Regeringskansliet inte förfogat över ”de tekniska hjälpmedel som behövs för att framställa en kopia av” den. Den aktuella ”ljudkassetten” kunde dock tillhandahållas i myndighetens lokaler.

Även HFD (ett justitieråd) har i ett ärende ansett en begäran avseende en kopia av ”ett kassettband som innehåller en ljudupptagning” skulle anses tillgodosedd genom att upptagningen spelades upp med hjälp av domstolens bandspelare,

¹²² Se LMV:s yttrande 1999-05-27, dnr 103-99-636 och JK:s beslut 1999-09-15, dnr 859-97-21. Äldre praxis har ej hittats, måhända då kartor ej omfattats av TF 1812; jfr SOU 1947:60, s. 219.

trots att sökanden inte begärt detta; HFD saknade utrustning för att framställa en kopia av upptagningen (se HFD:s beslut 2020-07-07, dnr HFD 2020/460). Om praktiska svårigheter mot kopiering möter ska handlingen alltså istället tillhandahållas ”på stället”, dvs. på något av de sätt som 2 kap. 15 § TF avser. Myndigheten torde kunna tillhandahålla en utskrift av en upptagning som i praktiken inte kan kopieras eller spelas upp för sökanden på grund av risk för bandslitage.¹²³ Det kan vidare hända att ”betydande hinder” föreligger mot utlämnande av en handling på stället, och att det *samtidigt* föreligger svårigheter att kopiera den (jfr HFD 2019 ref. 1 strax nedan). I ett sådant fall ”kan” handlingen inte tillhandahållas på stället, och undantagsregeln är således inte tillämplig enligt sin lydelse. Sökandens *egna* svårigheter att ta sig till verksamhetsstället där handlingen förvaras kan dock aldrig anses utgöra något betydande hinder, eller överhuvudtaget något praktiskt hinder *ur myndighetens synvinkel*, mot själva tillhandahållandet i myndighetens lokaler (jfr RÅ 1973 B 1072 och 1071).¹²⁴

Vid betydande hinder föreligger ”alltid skyldighet för myndigheten att anskaffa och utlämna kopia mot föreskriven avgift”, enligt motiven (se SOU 1947:60, s. 223; jfr SOU 1935:5, s. 31 och prop. 1936:140, s. 37).¹²¹ Detta har modifierats något i praxis. I HFD 2019 ref. 1 hade en forskare begärt ut handlingar från Riksarkivet som bedömdes vara av sådant skick ”att dessa skulle förstöras såväl vid ett tillhandahållande på stället som vid framställning av avskrift eller kopia”. Betydande hinder förelåg mot utlämnande på stället. ”Även om det finns betydande hinder mot att lämna ut handlingen på stället” har en sökande, skrev HFD, ”enligt 2 kap. 16 § första stycket rätt att få en avskrift eller kopia av handlingen”.¹²⁵ Att det kan vara ”mycket resurskrävande” att tillmötesgå en begäran

¹²³ Jfr not 27 ovan och *Sveriges grundlagar* 12, s. 406.

¹²⁴ Sökanden har inte heller möjlighet att själv välja på vilket av myndighetens verksamhetsställen (om flera kontor finns i landet) som handlingarna ska tillhandahållas; se *Boman* 2017, s. 241 f. och Kammarrätten i Sundsvalls beslut 2019-10-28 i mål nr 2651-19 – jfr JO 2006/07 s. 401.

¹²⁵ Eftersom utlämnande i ett sådant fall inte sker enligt 2 kap. 15 § TF, utan enligt 2 kap. 16 §, ska avskrifterna eller kopiorna lämnas ut mot fastställd avgift. En annan uppfattning har, utan

om kopior ”kan alltså aldrig vara ett skäl att vägra att lämna ut” sådana. Dock fann HFD att det ”ligger i sakens natur” att det för upprätthållandet av offentlighetsprincipen krävs att allmänna handlingar förvaras och hanteras så att de finns kvar. TF:s regler kunde sägas medföra ”ett krav på att allmänna handlingar ska bevaras och ordnas så att det går att hitta bland dem samt vårdas så att de inte skingras eller förstörs”. HFD fann att rätten att ”ta del av en handling genom avskrift eller kopia” därmed förutsätter ”att det är praktiskt möjligt att framställa en sådan utan att handlingen förstörs”. Detta ansågs här inte möjligt.

Att överklagandet avslogs får, på grund av de extrema omständigheterna, godtas, ehuru prejudikatet minskar insynen. En annan möjlighet för en myndighet som befinner sig i en liknande situation, torde vara att hävda att ett föremål av sådan beskaffenhet att dess eventuella informationsinnehåll inte kan beskådas (eller på annat sätt förnimmas) utan beaktansvärd risk för att detta förstörs, överhuvudtaget inte kan betraktas som en *handling* enligt 2 kap. 3 § TF, i och med att informationsinnehållet inte i praktiken kan ”uppfattas”.¹²⁶ Ett oläsligt gammalt arkivdokument torde månne främst böra anses ha ett estetiskt värde och således inte böra betraktas som en egentlig handling (jfr Kammarrätten i Jönköpings dom 2018-01-15 i mål nr 2955-17, om en runinskrift på en kyrkvägg),

argument, före HFD:s avgörande framförts bl.a. i Ds 2017:37, s. 21. Uppfattningen synes mig sakna fog – se *Boman 2017*, s. 251-257; jfr redan *Petrén*, s. 36, och i not 117 ovan anförda beslut.

¹²⁶ Jfr HFD:s dom 2016-09-29 i mål nr 3980-16 (om ett ofixerat fotopapper, som uppgavs icke kunna beskådas utan risk för att förstöras), RÅ 1994 not. 465 (om blodprover), Kammarrätten i Jönköpings domar 1993-11-30 i mål nr 6214-1993 och 1995-04-25 i mål nr 1754-1995 (om kriminaltekniskt undersökta föremål) och samma kammarrätts beslut 2008-01-10 i mål nr 4008-07 med HFD:s beslut 2019-12-16 i ärende HFD 2019-654 (om kräftskal med vissa tecken på), HFD:s beslut 2020-07-07, dnr HFD 2020/459 och 2020-07-14, dnr HFD 2020/471, och HD:s beslut 2020-07-06, dnr HDO 2020/447 (om fingeravtryck), samt HFD:s beslut 2020-09-28, dnr HFD 2020/628 och HFD 2020/630 (om ett mynt och ett hologram). Utgår man ifrån att en handling är ett föremål som ”innehåller information av något slag” (så SOU 1990:71, s. 79) eller lagrar upplysningar (så RÅ 1971 ref. 15), kan man med fog anse att ett föremål, vars information i praktiken är otillgänglig, inte ”innehåller” informationen i egentlig mening. I praxis synes teknikkunskapsbrister ha gottskrivits myndigheten; se HFD:s dom 2016-09-16 i mål nr 3736-16.

på motsvarande sätt som ett för myndigheten oläsligt (data)lagringsmedium.¹²⁷

Finns en rätt till utskrift om kopia av en analog upptagning inte kan lämnas ut?

En fråga, som inte förefaller ha belysts i motiven eller i litteraturen, är huruvida en *analog* upptagning måste lämnas ut i *utskrift* om en kopia inte kan lämnas ut på grund av svårigheter. Lagtexten innehåller inte någon uttrycklig möjlighet att avslå en begäran om utskrift på grund av svårigheter att framställa en sådan, utan gäller enligt sin lydelse endast *kopia* av upptagning. I de två regeringsbeslut från år 2020 som nämns i avsnitt 5, hänvisade regeringen till 2 kap. 16 § TF, angav att Regeringskansliet inte är skyldig att göra en tolkning av ljud- och videoband, och påpekade att banden var tillgängliga på stället för visning respektive uppspelning. Mot denna bakgrund avslogs framställningarna om utskrifter. En begäran om kopia av samma ljudband hade tidigare avslagits; se ovan. Regeringskansliet lämnade således inte ut handlingen i vare sig kopia eller utskrift.

HFD (beredningschefen) avslog i juli 2020 en begäran om utskrift av en ljudupptagning på kassettband. Avslagsbeslutet motiverades med att HFD saknade utrustning för att framställa en kopia och ansåg att begäran fick anses tillgodosedd genom att HFD erbjöd sökanden att ta del av handlingen genom uppspelning på stället. Motiveringen är densamma som i det ovan nämnda ärende, där

¹²⁷ OSK synes ha menat att även den estetiska manifestationen av en handling skulle kunna vara en allmän handling. Angående ett hålkort, där hålen genom sin placering ”lagrar” maskinläsbar information, uttalade OSK att ”[h]ålen och deras inbördes läge är närmast att betrakta som ett slags bild, varav allmänheten har rätt att få kopia”, i form av ”t. ex. en fotografisk kopia av handlingen” (SOU 1972:47, s. 79). Detta resonemang delades inte av HFD (beredningschefen) i beslut 2020-07-24, dnr HFD 2020/504. Sökanden hade begärt en fotokopia av ett hålkort. Kortet, som HFD fann var en upptagning och inte en framställning i bild, ansågs inte förvarat hos domstolen, eftersom domstolen saknade utrustning för att kunna ta del av innehållet på kortet. Begäran avslogs därför (jfr beslutet i HFD 2020/485). Se även HFD:s beslut 2020-09-28, dnr HFD 2020/631, där ett justitieråd gjorde samma bedömning. Det är uppenbart att HFD inte hade behövt kunna läsa av hålkorten för att kunna göra fotokopior, men eftersom det varit omöjligt att *sekretesspröva* innehållet utan att kunna ta del av detta, är HFD:s inställning rimlig.

en begäran om att få en kopia av samma kassetband avslogs av HFD.¹²⁸

Huvudregeln i 2 kap. 16 § TF synes tydligt vara att en analog upptagning ska lämnas ut i kopia och inte i utskrift. Utlämnandeform väljs normalt av myndigheten och inte av sökanden. Ovan under avsnitt 5 har slutsatsen varit att det måste anses saknas skyldighet för myndigheterna att *de facto* omvandla en handling i annan form, genom att t.ex. transkribera den. Avsikten med undantagsbestämmelsen kan mot denna bakgrund inte anses ha varit att en utskrift *alltid* skulle framställas även om det skulle vara svårt (eller tekniskt omöjligt) för myndigheten att framställa en kopia. Även om en kopia inte kan lämnas ut bör således, som regeringen och HFD har funnit, myndigheten inte anses vara skyldig att framställa någon utskrift i sådana fall. Detta får anses ligga i sakens natur under omständigheterna. Sökanden får därför i dessa, förmodligen tämligen säregna, situationer nöja sig med att ta del av upptagningens innehåll på stället.

7. Slutord

Förhoppningsvis har varje rimlig fråga rörande tillämpningen av just 2 kap. 16 § TF nu besvarats. Myndigheternas valfrihet är uppenbarligen stor, men enskildas rättigheter likväl långtgående. Det återstår att se om lagstiftaren framöver nödgas införa en skyldighet att lämna ut handlingar i digital form. I dagsläget vore en sådan integritetshämmande reform knappast rimlig. Jag vill rikta ett särskilt tack till Per Hagström, som driver sajten allmanhandling.se, som möjliggjort viss nödvändig informationsinsamling. Ett sådant tack förtjänar även Kriminalvårdens bibliotekarie Hanna och Riksarkivets vänliga och kunniga personal.¹²⁹

¹²⁸ Se HFD:s beslut 2020-07-17, dnr HFD 2020/484. Det är möjligt att HFD (ett justitieråd) prövade frågan om utlämnande i utskrift av kassetbandet även i beslut 2020-07-07, dnr HFD 2020/460 och 2020-07-14, dnr HFD 2020/473, eftersom de sökande synes ha begärt utskrifter.

¹²⁹ Författaren är sekretessjurist vid Sektionen för verksjuridik, Kriminalvårdens huvudkontor. Han har även företrätt enskilda i mål rörande bl.a. yttrandefrihetsfrågor (se bl.a. NJA 2012 s. 30, NJA 2014 s. 27 och NJA 2019 s. 279) och var expert i Utredningen om rasistiska symboler.