

INSIKT 2022:03

Offentlighets- principen 2021

-
- Special: Rannsakan efter Coronaåret.
 - Nytt från domstolarna.
 - JO:s beslut.
 - Nya sekretessregler.
 - Förslag på nya lagar.

Offentlighets- principen 2021

Innehåll

Offentlighetsprincipen 2021	2
1. Acta Publica och offentlighets-principen.....	5
2. Inledning	7
3. Avgränsning.....	8
4. Ranssakans år	8
4.1 Regeringens utredare.....	9
4.1.1 Ingen omfattande mörklägning	9
4.1.2 En känsla av undantagstillstånd.....	10
4.1.3 Missbruk av sekretessen	11
4.1.4 Grus i utlämnande-maskineriet	14
4.1.5 Tystnadskultur under pandemin	16
4.1.5 Utredarens rekommendationer.....	18
4.2 JO-kritik mot covidmörkning	19
4.3 Fallstudie: Örebro kommun och meddelarfriheten.....	21
5. Nytt från HFD.....	25
5.1 Anonym kunde inte överklaga	25
5.2 Bara det som kan transkriberas måste skrivas ut.....	25
5.3 Fortsatt sekretess i dom trots felaktig hänvisning.....	27
5.4 Uppgifter om pensionsbelopp var offentliga.....	27
5.5 Mäklarstatistik omfattades av biblioteksundantaget	28
5.6 Ingen rättsprövning av regeringsbeslut.....	28
6. Nytt från kammarrätten	30
6.1 Sveriges mest missförstådda sekretessregel?	30
6.2 Kammarrätterna är inte alltid överens	33
6.3 Det allmänna har inga personliga förhållanden	35

6.4 Gisslantagning hindrade utlämnande på stället.....	36
7. JO-beslut	37
7.1 JO: Ge ett anonymt alternativ.....	37
7.2 JO stängde bakdörren till HFD	38
8. Nya sekretessregler	40
8.1 Regler som minskade insynen	41
8.2 Regler som ökade insynen.....	43
8.3 Förskottsbetalning för kopior	44
9. Författningsändringar, övriga	45
9.1 Myndigheterna kan fortsätta snabbgallra e-postloggar	45
9.2 Visselblåsarlag.....	47
10. Lagförslag.....	48
10.1 Sekretess för jakttroféer	49
10.2 Sekretess för yrkesstuderande	49
10.3 Sekretess för att skydda vittnen från gängen	50
10.4 Propositionen som dröjde.....	50
10.5 Statsanställda ska drillas i offentlighet	51
11. Slutdiskussion	53
11.1 Flipp och flopp 2021	53
11.2 Summering av året	53
11.3 Om rapporten.....	56
11.4 Kontakta oss	56
12. Äldre rapporter	58
12.1 Nya källor i Acta Publica.....	58
12.2 Slutet.....	58
12.3 Patientfarorna	58
12.4 Förebilderna.....	59
12.5 Expos arkiv nu i Acta Publica	59
12.6 Offentlighetsprincipen 2020.....	59
12.7 Möjliggörarna	60
12.8 Klanerna	60
12.9 Så går det efter högskoleprovet	60
12.10 Politikerna	61

12.11 Affärerna med islamistiska extremister	61
12.12 Öppna källor i Acta Publica	61
12.13 Skattetillägg	62
12.14 No Surrender	62

1. Acta Publica och offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen infördes 1766 och regleras i grundlagen.

Tryckfrihetsförordningen 2 kap 1 § stadgar att: "Till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar".

Acta Publica är Sveriges ledande researchföretag. Vi arbetar med slutna och öppna källor för att utföra research, kartläggningar, bakgrundsrapporter och analyser.

I Acta Publicas arkiv finns mer än 20 års insamlade dokument från cirka 600 olika myndigheter. I januari 2022 fanns omkring 97 miljoner dokument och filer i våra databaser.

För oss är gedigna kunskaper om offentlighetsprincipen i teori och praktik ett synnerligen viktigt redskap i verktygslådan. Förra året delade vi med oss av våra kunskaper i rapporten Offentlighetsåret 2020.



Nu följer vi upp med en granskning av offentlighetsprincipen under 2021. Hur har myndigheter och domstolar tillämpat offentlighets- och sekretesslagen, OSL? Vad har Justitieombudsmannen, JO, granskat?

Vilka nya sekretessregler har tillkommit och vilka nytolkningar har skett av de befintliga? Vilken lagstiftning är på gång? Vi har därutöver granskat hur offentlighetsprincipen fungerar när den ställs på hårt prov som under coronapandemin.

För den som fortlöpande vill ta del av nyheter på området vill vi varmt rekommendera sajten allmanhandling.se. Den drivs av Per Hagström, en av Sveriges ledande experter på offentlighet och sekretess, på uppdrag av föreningen Utgivarna.

2. Inledning

År 2021 blev ett år av reflektion och rannsakan efter det chockartade 2020 då pandemins första vågor sköljde över världen och Sverige. Myndigheternas ymniga bruk av hemligstämpeln sattes under lupp av en särskild utredare som regeringen hade tillsatt efter påstötningar från mediebranschen. Att offentlighetsprincipen tog stryk under coronakrisens början konstaterade Acta Publica redan i förra årets rapport. Mest uppseendeväckande var kanske hur myndigheterna missbrukade patientsekretessen för att hemlighålla information om smittspridningen i äldreomsorgen. Det kom även regeringens utredare att slå ned på, vilket beskrivs närmare i avsnitt 4.1.

Vi tittar också på en intressant fallstudie från förra året som fokuserar på bråket mellan ledarredaktionen på Nerikes Allehanda och Örebro kommun i pandemins inledning. Tidningen anklagade kommunen för att vilja tysta sina anställda genom att överdriva deras tystnadsplikt. Men forskarna nyanserar frågan genom att beskriva den som en konflikt mellan två ”institutionella logiker” som båda har sin plats i den svenska demokratin. Se mer om det i avsnitt 4.3.

Självklart redogör vi för Högsta förvaltningsdomstolens vägledande domar från förra året. Sedan dyker vi ner i floden av kammarrättsdomar för att hitta Sveriges mest missförstådda sekretessregel (se avsnitt 5 till 6).

Vi går som brukligt igenom de ändringar som trädde i kraft i offentlighets- och sekretesslagen, OSL. Ledde de till ökad eller minskad insyn för medborgarna? Slutligen behandlar vi för några av de lagförslag

som såg dagens ljus, som det om stärkt sekretesskydd för personer som importerar jakttroféer (avsnitt 8 till 10).

3. Avgränsning

Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på flera sätt i svensk lag. Det finns till exempel regler som säger att domstolsförhandlingar, riksdagsdebatter och sammanträden i kommunfullmäktige ska vara öppna för allmänheten. Den här rapporten uppehåller sig i huvudsak vid den del som kallas handlingsoffentlighet, det vill säga rätten att ta del av myndigheternas allmänna handlingar.

Vi kommer även att beröra meddelarfriheten som ibland beskrivs som en säkerhetsventil för de fall då sekretess hindrar viktig information att nå allmänheten. Meddelarfriheten gör det nämligen möjligt att muntligen lämna ut även sekretessbelagda uppgifter till media. Det gäller dock inte uppgifter som omfattas av så kallad kvalificerad sekretess.

4. Rannsakens år

Under 2021 gjordes flera granskningar kring offentlighetsprincipen under pandemin. JO granskade en anmälan från Sörmlands media om att Region Sörmland och flera av länets kommuner hade gått ihop i en samordnad mörkläggning av smittspridningen på äldreboenden.¹ Forskare vid Göteborgs och Karlstads universitet fokuserade på

¹ Justitieombudsmannens beslut den 10 juni 2021 med dnr 3718-2020 m.fl.

meddelarfrihet och meddelarskydd under pandemin.² Och regeringens egen utredare Peder Liljeqvist presenterade en bredare kartläggning av mediernas och allmänhetens möjligheter att granska det allmännas hantering av covid-19-pandemin.³ Nedan följer en redogörelse för vad som kom fram i dessa granskningar.

4.1 Regeringens utredare

I juli 2020 gjorde branschorganisationen TU – Medier i Sverige en hemställan till justitiedepartementet om en särskild granskning av hur offentlighetsprincipen och meddelarfriheten hittills hade fungerat under covid-19-pandemin. Organisationen hade fått signaler från sina medlemmar om att viktig information undanhölls allmänheten utan stöd i lag. Våren 2021 gick regeringen TU tillmötes och tillsatte en utredare med uppdrag att analysera ”hur förutsättningarna har sett ut för medier och allmänhet att granska det allmännas hantering av covid-19-pandemin”. I uppdraget ingick bland annat att kartlägga i vilken mån regler om sekretess på ett oproportionerligt sätt hade begränsat möjligheterna till granskning. Det ingick däremot inte att föreslå några lagändringar för att förbättra insynen. Som utredare utsågs Peder Liljeqvist som är lagman vid Kammarrätten i Stockholm och som även ledde Öppna data-utredningen som vi ska återkomma till i 10.4.

4.1.1 Ingen omfattande mörklägning

Enligt Peder Liljeqvist har allmänhetens och mediernas möjligheter till insyn inte inskränkts på något övergripande eller systematiskt sätt under coronapandemin. Han pekar på följande omständigheter som stöd för sin slutsats:

² Corona, krishantering och demokrati – Om meddelarfrihet vid en extraordinär händelse av Stig Montin och Mikael Granberg, Statsvetenskaplig tidskrift, 2021/5.

³ Offentlighetsprincipen under covid-19-pandemin, Ds 2021:35.

1. Det har inte synts någon ökning av klagomål till Justitieombudsmannen, JO, och Justitiekanslern, JK, som rör kränkningar av meddelarskyddet eller brister vid utlämnande av allmänna handlingar.
2. En genomgång av ärenden hos regionerna och Folkhälsomyndigheten visar att bara några få procent av de tusentals förfrågningar som har gjorts om handlingar kopplade till pandemin har avslagits.
3. ”En inte obetydlig del av” av myndigheternas felaktiga sekretessbeslut ändrades av kammarrätterna, vilket betyder att bristerna på myndighetsnivå ”läktes” av överinstansen.
4. Mediernas omfattande och allsidiga rapportering om hur myndigheterna har hanterat pandemin är i sig en indikator på att det har varit möjligt att få insyn.

Enligt Liljeqvist har hemligstämpeln visserligen använts allt för ymnigt på sina håll, vilket vi ska återkomma till nedan. Men någon medveten ”mörkning” av information har det troligtvis inte varit fråga om, enligt honom. Motivet ska i stället ha varit att skydda enskildas integritet, framför allt de äldre som drabbades hårt av covid-19.

4.1.2 En känsla av undantagstillstånd

”Den allmänna oro som pandemin har medfört har i vissa fall lett till att uppgifter har belagts med sekretess i en utsträckning som den tillämpliga bestämmelsen inte avser.”⁴

I Sverige finns ingen möjlighet att utlysa undantagstillstånd vid fredstida kriser, till exempel vid en pandemi. Grundlagarnas regler om

⁴ Ds 2021:35, s. 141.

handlingsoffentlighet och meddelarfrihet har därför gällt som vanligt under coronakrisen. Men en känsla av undantagstillstånd spred sig lika fullt i spåren av smittan, och det påverkade rättstillämpningen, enligt regeringens utredare Peder Liljeqvist. Han stödjer sig bland annat på vittnesmål från de journalister som intervjuades i utredningen. ”Det var något med pandemin som medförde en ängslighet som inte har funnits tidigare”, som en av dem uttryckte det. Men känslan av nödläge kan också utläsas direkt av vissa myndigheters sekretessbeslut. Utredaren pekar bland annat på två ärenden där sekretess motiveras med ”den alarmerande situation som covid-19 skapat”.⁵ Han har också hittat exempel på svepande formuleringar i myndigheters riktlinjer för kommunikation med innebörden att meddelarfriheten inte gäller under en samhällskris av covid-19-pandemins dignitet. Det har bland annat handlat om övertolkningar av den tystnadsplikt som gäller för vissa uppgifter i kommuners hantering av extraordinära händelser.⁶

4.1.3 Missbruk av sekretessen

Utredaren pekar ut tre sekretessregler som han menar har tillämpats på ett tveksamt sätt under pandemin: 18 kap. 13 § OSL som omfattar uppgifter om fredstida krissituationer, 25 kap. 1 § OSL om patientsekretess och 26 kap. 1 § OSL om socialtjänstsekretess.

Sekretess vid fredstida krissituationer

Under pandemin har myndigheterna använt sekretessen i 18 kap. 13 § OSL för att hemlighålla ett brett spektrum av uppgifter, till exempel en epidemiplan för Sahlgrenska sjukhuset, uppgifter om smittspridning på vårdboenden, nationella siffror om antal platser för intensivvård och isolering, uppgifter om utbrott av covid-19 som har rapporterats till

⁵ Se Smittskydd Skånes beslut den 16 mars 2020 med dnr S2020-0922 samt Folkhälsomyndighetens beslut den 19 oktober 2020 med dnr 04771-2020.

⁶ Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, LEH.

Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen samt distribution av vaccindoser.

I vissa fall har sekretessen använts på ett sätt som inte var lagstiftarens avsikt, enligt utredaren.

”Vi har vid vår kartläggning funnit exempel på beslut där den allmänna känslan av oro som kan kopplas till pandemin har kommit till uttryck, t.ex. genom formuleringar om att ett utpekande av vissa enheter som smittbärande kan leda till oro hos de som ingår i målgruppen och hos allmänheten, vilket skulle kunna ta resurser från krishanteringen.”⁷

En sådan tillämpning är svår att förena med uttalandena i förarbetena till bestämmelsen, anser utredaren. Syftet med bestämmelsen är inte att myndigheter ska kunna åberopa sekretess för att få ”arbeta ostört”.

Utredarens analys bygger på 19 avgöranden där kammarrätten har prövat olika myndigheters beslut att hemlighålla pandemirelaterad information med hänvisning till 18 kap. 13 § OSL. I sju av dessa mål bifölls överklagandet helt eller delvis. Det framgår inte om utredaren anser att det var en rimlig bifallsfrekvens eller om han är kritisk även till kammarrätternas tillämpning av sekretessregeln. Han konstaterar bara att det har varit svårare att vinna framgång med dessa överklaganden än i överklaganden rörande patient- och socialtjänstsekretessen i 25 kap. 1 och 26 kap. 1 §§ OSL (se vidare nedan).

Utredaren menar att den felaktiga tillämpningen av 18 kap. 13 § OSL delvis kan förklaras med hur sekretessregeln är utformad.

⁷ Ds 2021:35, s. 59.

”Vår uppfattning är att bestämmelsen, genom sin utformning, i viss mån inbjuder till en tillämpning där sekretess snarare utgör huvudregel i stället för den presumtion för offentlighet som det raka skaderekvisitet påbjuder.”⁸

Utredaren pekar på uttrycket ”krissituation” som han menar kan förstärka myndigheternas vilja att ”ta det säkra före det osäkra” och sekretessbelägga alla uppgifter som uppkommer under en pågående kris.

”Mediernas och allmänhetens möjlighet till insyn kan därmed i vissa fall anses ha inskränkts på ett sätt som inte är förenligt med bestämmelsens syfte”

Patient- och socialtjänstsekretess

Under pandemin har kommuner och regioner i många fall hemlighållit statistik om antalet smittade eller avlidna med covid-19 i exempelvis en kommun eller på ett äldreboende. Det här med hänvisning till patient- eller socialtjänstsekretessen i 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § OSL. Peder Liljeqvist konstaterar att tillämpningen har varit felaktig eftersom det har rört sig om uppgifter som inte kan hänföras till individer och därför inte heller kan orsaka men för enskilda vid ett utlämnande.

Utredaren tycker inte heller att man kan utgå ifrån att en person lider men om det blir känt att han eller hon har smittats med covid-19. Han pekar på att smittan har drabbat stora delar av befolkningen och att det inte finns några indikationer på att den är förknippad med något särskilt stigma.

⁸ Ds 2021:35, s. 61.

Utredningen har hittat 41 kammarrättsavgöranden i den aktuella kategorin under 2020 och 2021 och Liljeqvist konstaterar att domstolarna har underkänt myndigheternas tillämpning i 29 fall. Det ger en ändringsfrekvens på 70 procent, vilket han betecknar som osedvanligt högt.

Myndigheterna har genom sin felaktiga tillämpning inskränkt insynen i hanteringen av pandemin på ett sätt som inte är förenligt med lagen, är slutsatsen. Utredaren anser att det är problematiskt eftersom uppgifter om hur smittspridningen utvecklade sig på äldreboenden och vårdinrättningar måste ha varit av stort intresse för allmänheten, särskilt under våren 2020. Han pekar samtidigt på att domstolarna i många fall har läkt den bristen genom att häva sekretessen när besluten har överklagats.

4.1.4 Grus i utlämnande-maskineriet

Skyndsamhetskravet

Utredaren hittade exempel på ärenden under covid-19-pandemin där myndigheterna hade brutit mot kravet på skyndsamt utlämnande av allmänna handlingar. Men han tycker inte att det finns stöd för slutsatsen att det har förekommit brister ”i en omfattning som kan sägas ha inskränkt möjligheterna till insyn i myndigheternas arbete på ett påtagligt negativt sätt”. När utredningen gick igenom ett dussintal JO-anmälningar som hade gjorts under 2020 och 2021 konstaterade man visserligen att de handläggningstider som angavs i anmälningarna utan tvivel var långa i förhållande till den standard som har satts av JO. Men när utredningen besökte 19 kommunkontor och testade att begära ut e-postloggen för registratorbrevlådan hanterades begäran ”överlag” med den skyndsamhet man kan kräva. Dessutom uppgav ”den absoluta merparten” av de 100 kommuner som besvarade utredningens enkät att

distansarbete inte har påverkat handläggningen av begäran om allmänna handlingar. Flera av de journalister som intervjuades framförde dock att skyndsamhetskravet inte hade efterlevts. Vissa lyfte också att myndigheter har dröjt med att fatta ett överklagbart beslut. Det senare bekräftades när utredningen gick igenom just överklagbara beslut och såg att det kunde dröja tre till fyra veckor från begäran om ett överklagbart beslut till dess att beslutet fattades.

Ta del av handlingar på stället anonymt

Utredaren konstaterar att pandemin har inneburit att myndigheter har begränsat möjligheten att ta del av allmänna handlingar på stället. Vissa myndigheter har bara accepterat förbokade besök i sina lokaler, eller bestämt att ”inga fysiska besök förutom akuta ska tas emot”. Det finns exempel på kommunkontor som har hållits helt stängda under en period och andra där öppettiderna har begränsats. Utredaren konstaterar att det är åtgärder som är svåra att förena med offentlighetsprincipen.

Utredarens slutsats är ändå ”att det saknas stöd för bedömningen att dessa principiella inskränkningar också har fått ett praktiskt genomslag på ett sätt som innebär att möjligheten till insyn i myndigheternas arbete mot pandemin har begränsats”. Skälet är att det är väldigt ovanligt att allmänheten nyttjar möjligheten att ta del av handlingar på stället. De flesta utlämnandeärenden hanteras numera via mejl, vilket betyder att begränsningarna under pandemin har haft liten praktisk betydelse, bedömer utredaren.

Beslutsmotivering

”En icke försumbar andel” av de avslagsbeslut som utredningen har gått igenom har brister i motiveringen, genom att bedömningen i stort sett enbart består i ett återgivande av tillämpliga bestämmelser om sekretess. ”De innehåller således inte något klagande av hur

skadebedömningen har gjorts”, konstaterar utredaren. Som exempel tar han denna motivering: ”begäran avslås med hänvisning till 26 kap. 1 § OSL då uppgiften inte kan röjas utan att enskild eller närstående kan lida men.”

Men enligt utredaren går det inte att dra slutsatsen att sådana brister på något övergripande sätt har inskränkt allmänhetens möjlighet till insyn i myndigheternas arbete med att hantera pandemin. Beslut kan ju vara korrekta även om de inte är ordentligt motiverade, poängterar han. Han hänvisar också till en annan genomgång av sekretessbeslut som utredningen har gjort, nämligen av beslut om sekretess enligt 18 kap. 13 § OSL som vi har redogjort för ovan. I dessa beslut ansåg utredaren att myndigheterna hade gjort en ändamålsenlig konkretisering av den skada som ett utlämnande skulle medföra i det enskilda fallet. Utredaren pekar också på att journalisterna som intervjuades i utredningen visserligen påpekade vikten av en tydlig beslutsmotivering, men att det inte kom fram att det genomgående ska ha utgjort ett problem under pandemin på ett sätt som har inskränkt möjligheten till insyn.

4.1.5 Tystnadskultur under pandemin

”För att underlätta det övergripande kommunikationsarbetet är det bra om medarbetare som haft kontakt med massmedia i frågor av större betydelse meddelar detta till kommunikationschefen, samt till närmsta chef.”⁹

När utredningen gick igenom kommuners riktlinjer för kommunikation hittade man en del formuleringar av ovanstående typ. Utredaren konstaterar att de står i strid med kommunanställdas rätt att lämna

⁹ Citat ur en kommuns riktlinjer för kommunikation som återges på sidan 111 i Ds 2021:35.

uppgifter till medier inom ramen för sin meddelarfrihet utan att det kommer till arbetsgivarens kännedom. Andra problematiska formuleringar var sådana som går ut på att anställda är ambassadörer och bärare av kommunens varumärke, eller ska bidra till bilden av kommunen som en attraktiv arbetsgivare. Enligt utredaren förmedlar de indirekt en förväntan på den anställda att alltid ge en positiv bild av verksamheten och inte uttala sig på ett sätt som kan medföra en skada på myndighetens anseende.

”Alla medarbetare har en viktig roll när det gäller att skapa bilden av [namn] kommun. Vi är alla ambassadörer och bärare av varumärket.”¹⁰

Utredaren beskriver flera fall där offentliga och privata arbetsgivare har vidtagit repressalier mot anställda som har utnyttjat sin yttrande- eller meddelarfrihet under covid-19-pandemin. Han konstaterar också att det finns indikationer på en utbredd tystnadskultur inom offentlig sektor och en upplevd rädsla att utsättas för olika former av repressalier. Vidare har det förekommit övertolkningar av den tystnadsplikt som finns i den lag som reglerar kommuners och regioners åtgärder vid extraordinära händelser.¹¹

Trots ovanstående invändningar anser inte utredaren att det är möjligt att dra slutsatsen att det har förekommit en systematisk inskränkning i rätten för anställda att fritt lämna uppgifter till medier för publicering, eller att det annat än i enstaka fall har inneburit en begränsning i medias möjlighet att granska hanteringen av covid-19-pandemin.

¹⁰ Citat ur en kommuns riktlinjer för kommunikation som återges på sidan 114 i Ds 2021:35.

¹¹ 7 kap. 1 § LEH.

4.1.5 Utredarens rekommendationer

En krisplan för handlingsoffentligheten

Kommuners krisplaner innehåller ofta ett avsnitt om hur man ska kommunicera med allmänheten under en eventuell kris. Efter att ha gått igenom ett antal av dessa krisplaner konstaterar utredaren att kommunikationen som beskrivs i dessa dokument är "...helt fokuserad på kommunikation på myndighetens initiativ". Där finns knappt ett ord om hur myndigheten ska organisera sig för att kunna hantera begäran om att ta del av allmänna handlingar i ett krisläge, till exempel om en stor del av personalstyrkan är sjuk. Eller hur lokalerna ska ordnas ur smittskyddssynpunkt så att man kan ta emot personer som vill ta del av allmänna handlingar på plats.

Översyn av riktlinjer för kommunikation

Utredaren rekommenderar att myndigheter ser över sina policydokument så att de inte innehåller otydligheter som gör att de anställda inte vågar utnyttja sin meddelarfrihet. Tydliga riktlinjer är särskilt viktigt under kriser när en allmän oro att förvärra läget kan hämma de anställdas vilja att lämna uppgifter till media.

Utbildningsinsatser kring offentlighetsprincipen

Det är känt sedan tidigare att myndighetsanställda har kunskapsluckor när det gäller offentlighetsprincipen. Det har blivit extra tydligt under pandemin, anser utredaren, eftersom många myndigheter har fått ett ökat inflöde av utlämnandeärenden och tjänstemännen har tvingats att tillämpa sekretessregler som de inte är vana vid. Myndigheterna bör därför inleda utbildningsinsatser för att säkerställa att personalen har kännedom och förståelse för centrala principer på området, anser utredaren.

Löpande uppföljning

Utredaren saknar en löpande uppföljning av hur myndigheter hanterar offentlighetsprincipen. Mycket av den tillsyn och uppföljning som sker bygger på initiativ från allmänheten i form av anmälningar till JO och JK eller överklaganden till kammarrätten. Regeringen skulle till exempel kunna använda regleringsbrev för att ge statliga myndigheter i uppdrag att årligen återrapportera om vilket arbete som bedrivs för att främja handlingsoffentligheten. Det skulle kunna ske på samma sätt som när man ställer krav på myndigheter att årligen redovisa sitt arbete med jämställdhetsintegrering, jämför utredaren.

Förtydliga två bestämmelser

Utredaren pekar på två bestämmelser som kan behöva förtydligas. Den ena är sekretessregeln i 18 kap. 13 § OSL som omfattar uppgifter som förekommer i myndigheters hantering av fredstida kriser. Som framgår av avsnitt 4.1.3 ovan anser utredaren att regelns utformning inbjuder till en tillämpning där sekretess blir utgångspunkten, vilket inte är avsikten.

Den andra är 7 kap. 1 § LEH som föreskriver en tystnadsplikt för vissa uppgifter som har samband med en extraordinär händelse.

Bestämmelsen kan behöva förtydligas, enligt utredaren, så att inte tystnadsplikten framstår som mer omfattande än den egentligen är.

4.2 JO-kritik mot covidmörkning

Ska man tala om övertramp på insynsområdet är det nog i Sörmland man hittar det tydligaste exemplet hittills under pandemin. En journalist begärde ut uppgifter om antal covid-19-smittade inom äldreomsorgen från bland annat kommunerna Gnesta, Nyköping, Oxelösund och Trosa. Kommunerna delade sedan journalistens begäran med övriga kommuner i länet och med region Sörmland. Sedan

beslutade kommunikationscheferna på de berörda myndigheterna om gemensamma riktlinjer för hur och när begäran skulle besvaras:

“Vi har nu haft ett möte med kommunikationscheferna i länet. Det vi kom fram till:

- 1. Dagens mediebegäran – ska svaras på onsdag (skjuta det framför oss).*
- 2. Två alternativa svar: går inte att ge ut då det inte finns som en allmän handling samt för liten kommun – riskerar att avslöja patientsekretessen”*

Kommunerna följde sedan de beslutade riktlinjerna till punkt och pricka. Men när saken JO-anmälades hävdade alla att de hade tagit sina beslut självständigt. JO tyckte inte att det fanns tillräckliga bevis för motsatsen och riktade ingen kritik mot Nyköping, Oxelösund och Trosa i den delen. I Gnestas fall hade den tillförordnade kommunikationschefen både deltagit i diskussionen om de gemensamma riktlinjerna, uttalat att kommunen “följer det allmänt sagda” och sedan själv beslutat att inte lämna ut de begärda handlingarna. Mot den bakgrunden ansåg JO att det fanns skäl att tro att hon hade påverkats av den gemensamma riktlinjen snarare än att hon hade gjort en självständig och objektiv rättstillämpning i utlämnandeärendet. Hon fick därför kritik.

JO var också kritisk till vissa uttalanden i den mejväxling som hade förekommit mellan olika chefer när de gemensamma riktlinjerna drogs upp. Till exempel kommenterade Trosas kommunchef journalistens begäran med att “det är förunderligt vad de publicistiska fantomerna vill att vi ska prioritera högst just nu”.

JO kritiserade också att en tjänsteman på Region Sörmland hade tagit bort en mening ur en allmän handling som löd “det är angeläget att

siffrorna inte hamnar i pressen”. Även regiondirektören fick kritik för att ha raderat mejl efter att han hade tagit emot en begäran om att få ta del av dessa. “En handling får givetvis inte förstöras när det finns en begäran om att ta del av den som ännu inte har prövats slutligt (se t.ex. JO 1998/99 s. 503)”, skrev JO.

JO:s övergripande slutsats var att det som hade kommit fram genom utredningen visade på en bristande förståelse och respekt hos personer i ledande befattning i flera av kommunerna och i regionen för den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar. JO uppfattade också en bristande respekt för den viktiga roll som medierna spelar för granskningen av offentlig verksamhet. Diskussionerna som hade förts var olämpliga och JO kunde förstå att det hade uppstått misstankar om att kommunerna och regionen hade velat begränsa insynen i sin verksamhet. Enligt JO fanns det också en risk för en kvarstående misstro mot kommunerna och regionen på grund av det inträffade.¹²

4.3 Fallstudie: Örebro kommun och meddelarfriheten

Under våren 2020 lade Örebro kommun ut ett meddelande till de anställda på intranätet där det framgick att smittspridningen av coronaviruset klassades som en extraordinär händelse och att tystnadsplikt gällde. Det stod också följande:

”Offentlighets- och sekretesslagen innebär även att meddelarfrihet inte gäller arbetet med det nya coronaviruset. Det betyder att du inte får lämna uppgifter till media, journalister och författare om arbetet.”

¹² JO:s beslut den 10 juni 2021 i med ärendenummer 3718-2020 m.fl.

Meddelandet kom senare att korrigeras och nyanseras efter hård kritik från ledarplats i lokaltidningen Nerikes Allehanda. I den tredje versionen av texten framgick att meddelarfriheten gäller även under en extraordinär händelse och bara kan inskränkas för vissa uppgifter som omfattas av kvalificerad sekretess. Det handlade i detta fall främst om uppgifter som skulle kunna skada enskilda eller försvåra kommunens hantering av krisen om de kom ut.¹³

Under förra året blev den här kontroversen föremål för en fallstudie av statsvetarna Stig Montin vid Göteborgs universitet och Mikael Granberg vid Karlstads universitet.¹⁴ De menar att fallet är ett exempel på en konflikt mellan två ”institutionella logiker” i det svenska demokratiska systemet: den granskande demokratins logik och krishanteringens logik.

Till den granskande demokratins logik hör bland annat möjligheten att lämna sekretessbelagda uppgifter till medier med stöd av meddelarfriheten – en mekanism som underlättar kritisk granskning av den offentliga makten.

Krishanteringens logik handlar om att skydda olika värden och förhållanden som har betydelse för hanteringen av krisen och för den kommunala organisationen. De två forskarna skriver:

”Öppenhet står då inte överst på dagordningen, utan snarare försiktighet och slutenhet. Vi kallar detta krishanteringens logik, vars grundläggande syfte är att skydda individer och viktiga samhällsfunktioner och därmed också skydda demokratin.

¹³ Se 18 kap. 13 § OSL och 38 kap. 7 § OSL.

¹⁴ Corona, krishantering och demokrati – Om meddelarfrihet vid en extraordinär händelse, av Stig Montin och Mikael Granberg, Statsvetenskaplig tidskrift, 2021/5, s. 410-411.

Samtidigt innebär det att vissa av den granskande demokratins mekanismer kan sättas på undantag vid en kris.”

Krishanteringens logik kan även delas upp i två olika perspektiv. ”Ur det första perspektivet finns farhågor att känslig information, exempelvis personuppgifter eller uppgifter om resurser, kan skada enskilda personer eller organisationens krishanteringsförmåga.” Det handlar alltså om information som kan hota människors liv och hälsa om den läcker ut. Det andra perspektivet handlar om att hemlighålla uppgifter, eller fördröja delning av uppgifter, som avslöjar svagheter i organisationens krishanteringsförmåga av det skälet att sådana uppgifter kan skada organisationens rykte och påverka legitimiteten negativt.

Forskarna konstaterar att den expertis som mobiliseras vid en extraordinär händelse är hårt knuten till krishanteringens värden och handlingsnormer och har svårt att se bortom dessa. I Örebro kommun var det säkerhetschefen som ansvarade för informationen som lades ut på intranätet till de anställda. Den första versionen av texten hade starka likheter med ett avsnitt i en handbok i krishantering från organisationen Sveriges kommuner och regioner, SKR. Forskarna menar att boken är författad utifrån en krishanteringslogik där offentlighetsprincipen och meddelarfriheten inte får särskilt stor uppmärksamhet.

Samtidigt pekar forskarna på att Örebro kommun backade och reviderade sitt budskap till de anställda efter kritik från ledarredaktionen på Nerikes Allehanda. Det menar de kan tolkas som att krishanteringens värden och normer fick ge vika för den granskande demokratins logik. Forskarna konstaterar att det behövs en öppen diskussion och tydliga argument för när det är rimligt att välja slutenhet och tystnadsplikt under en kris. Annars är risken att den offentliga

förvaltningen misstänkliggörs för att den håller inne med information på ett sätt som uppfattas som illegitimt.

5. Nytt från HFD

Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, är högsta instans i de flesta mål om utlämnande av allmänna handlingar. Domstolens avgöranden blir vägledande för de fyra kammarrätterna och för alla de myndigheter som tillämpar offentlighetsprincipen. I det här avsnittet ska vi ta en närmare titt på några av HFD:s avgöranden under förra året.

5.1 Anonym kunde inte överklaga

Människor har rätt att vara anonyma när de begär ut allmänna handlingar från svenska myndigheter. Men om de vill överklaga ett eventuellt avslagsbeslut måste de uppge sitt namn när målet inleds i domstol. Det gäller även om de har uppgett en fungerade e-postadress, slog HFD fast i en dom. Kammarrätten hade därmed gjort rätt som avvisade ett överklagande från en person som vägrade uppge namn.¹⁵

5.2 Bara det som kan transkriberas måste skrivas ut

En person vände sig till Polismyndigheten och begärde kopior av videoförhör i nedlagda förundersökningar. Inspelningarna fanns på dvd-skivor. Polismyndigheten avslag med hänvisning till det så kallade utskriftsundantaget. Undantaget innebär att en myndighet inte är skyldig att lämna ut elektroniska handlingar i annan form än utskrift, om det inte finns en sådan skyldighet föreskriven i lag. Det gjorde det inte i det här fallet så Polismyndigheten ansåg att sökanden fick nöja sig med skriftliga sammanfattningar av förhören.

¹⁵ HFD 2021 ref. 7.

Hon var inte nöjd med det och överklagade till kammarrätten som delade Polisens bedömning och avslog överklagandet. Hon klagade vidare till Högsta förvaltningsdomstolen som slog fast följande:

1. *“En utskrift av en upptagning ska så långt som möjligt ordagrant återge de uppgifter som finns i den tekniska upptagningen. I fråga om inspelningar av t.ex. förhör innebär detta att det som sägs på inspelningen ska transkriberas i sin helhet. Även uppgifter som omfattas av sekretess ska skrivas ut för att sedan sekretessbeläggas. Sökanden kan därigenom förstå i vilka sammanhang sekretesskyddade avsnitt förekommer och hur omfattande de är. “*
2. *“Tekniska upptagningar som inte låter sig transkriberas till text behöver inte lämnas ut i form av utskrift. Offentlighetsintresset kan i dessa fall tillgodoses genom att en sökande i regel får ta del av en ljud- och bildupptagning i sin helhet i myndighetens lokaler. “*

HFD tyckte inte att Polismyndighetens sammanfattningar av vad som hade sagts under förhören utgjorde utskrifter i TF:s mening. “Det ankommer på Polismyndigheten att ta fram utskrifter av förhören och efter en sekretessprövning lämna ut dessa mot en avgift”, konstaterade HFD och skickade tillbaka ärendet till Polismyndigheten.¹⁶

Avgörandet torde innebära att man inte har rätt enligt TF till utskrifter av digitalt lagrade fotografier, filmer och icke verbala ljud eftersom dessa inte kan transkriberas.

¹⁶ HFD 2021 ref. 25.

5.3 Fortsatt sekretess i dom trots felaktig hänvisning

Uppgifter som är sekretessbelagda i en domstols rättskipande verksamhet blir som regel offentliga om de tas in i domen. Men domstolen kan under vissa förutsättningar bestämma att en sekretessregel skall vara fortsatt tillämplig på delar av domen. I det här fallet gällde det en dom om tvångsvård av ett barn. Förvaltningsrätten i Umeå hade beslutat att socialtjänstsekretessen i 26 kap. 1 § OSL skulle fortsätta gälla för en bilaga till domen med uppgifter om vårdnadshavarens och barnets namn, samt deras personnummer och adress.

Problemet är att socialtjänstsekretessen inte är tillämplig på uppgifter som tas in i ett beslut om vård utan samtycke. Det framgår av det sekretessundantag som regleras i 26 kap. 7 § OSL. När en person senare begärde ut den aktuella bilagan uppstod frågan om uppgifterna i stället kunde sekretessbeläggas med stöd av folkbokföringssekretessen i 22 kap. 1 § OSL, trots att det inte var den regel som förvaltningsrätten hade bestämt skulle vara fortsatt tillämplig. HFD ansåg att det var möjligt eftersom det var uppenbart att förvaltningsrättens avsikt var att skydda de berörda personerna från förföljelse, det vill säga samma skyddsintresse som i folkbokföringssekretessen.¹⁷

5.4 Uppgifter om pensionsbelopp var offentliga

Uppgifter om en enskild persons pensionsbelopp som fanns i ett mål vid Kammarrätten i Göteborg var offentliga. Det bedömde HFD i en dom. HFD hänvisade till att den tillämpliga sekretessbestämmelsen i 28 kap. 1 § OSL har ett rakt skaderekvisit, vilket innebär att offentlighet är

¹⁷ HFD 2021 ref. 49.

huvudregeln. HFD bestämde att kammarrätten skulle lämna ut uppgifterna till personen som hade begärt ut dem.¹⁸

5.5 Mäklarstatistik omfattades av biblioteksundantaget

Många myndigheter har ett referensbibliotek dit personalen kan vända sig för att hitta information i olika ämnen som de behöver i arbetet. Förr handlade det kanske om att bläddra i ordböcker, uppslagsverk och lagkommentarer, men i dag finns informationen oftast i databaser som myndigheten abonnerar på och låter personalen använda. Handlingarna som finns i dessa bibliotek och databaser omfattas av det så kallade biblioteksundantaget i 2 kap. 14 § 1 st 3 p tryckfrihetsförordningen. De anses inte vara allmänna handlingar, och det går inte att få ut dem med stöd av handlingsoffentligheten.

I det här målet ville en person ha ut statistik om bostadsförsäljningar som Riksbanken får in löpande från ett företag som heter Svensk mäklarstatistik. Enligt HFD använder Riksbanken denna information på samma sätt som man använder böcker eller databaser i ett bibliotek. Statistiken var därför inte en allmän handling och personen hade inte rätt att få ut den.¹⁹

5.6 Ingen rättsprövning av regeringsbeslut

En person vände sig till justitiedepartementet och begärde ut vissa beslut om nåd som hade fattats av regeringen. Det blev avslag.

Ett regeringsbeslut i ett utlämnandeärende kan inte överklagas. I stället för att överklaga ansökte personen om rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen. Hon hänvisade bland annat till ett avgörande

¹⁸ HFD 2021 not. 41.

¹⁹ HFD 2021 not. 44.

från Europadomstolen 2016 som hon menade slog fast att det är en mänsklig rättighet att få ett ärende om utlämnande av handlingar prövat i domstol.

HFD avvisade ansökan med följande motivering:

”Av Högsta förvaltningsdomstolens praxis följer att beslut att inte lämna ut allmänna handlingar inte kan anses innefatta någon prövning av den enskildes civila rättigheter i den mening som avses i rättsprövningslagen (se RÅ 2007 not. 202 och HFD 2017 not. 10). Avgörandet från Europadomstolen som sökanden åberopar föranleder ingen annan bedömning.”²⁰

²⁰ HFD:s beslut den 1 november 2021 i mål nr 4641-21.

6. Nytt från kammarrätten

Den som får avslag på sin begäran om att ta del av allmänna handlingar hos en myndighet kan överklaga beslutet till kammarrätten. Det finns fyra kammarrätter i landet: kammarrätten i Göteborg, kammarrätten i Jönköping, kammarrätten i Stockholm och kammarrätten i Sundsvall. Tillsammans meddelar de fler än tusen domar i mål om utlämnande av allmän handling varje år. Vi kan bara återge en handfull av dessa.

6.1 Sveriges mest missförstådda sekretessregel?

Det finns ingen heltäckande statistik i ämnet. Men GDPR-sekretessen i 21 kap. 7 § OSL kan mycket väl vara Sveriges mest missförstådda sekretessregel. Syftet med regeln är att hindra allmänheten från att begära ut personuppgifter från myndigheter med stöd av offentlighetsprincipen och sedan använda dem på ett sätt som strider mot dataskyddsförordningen, GDPR. I realiteten har bestämmelsen blivit något av en slasktratt för de fall där myndigheter vill hemlighålla personuppgifter men inte hittar någon passande sekretessregel.

För ett par år sedan gjorde några lärare i journalistik på Mittuniversitet en genomgång av domar där kammarrätterna hade prövat myndigheters beslut om GDPR-sekretess. Den visade att kammarrätterna hade underkänt tillämpningen i 70 procent av fallen.²¹ Journalistlärarnas genomgång avsåg domar under åren 2017 respektive 2019, men problemen verkar kvarstå. Här följer några exempel från kammarrätterna 2021:

²¹ "Så missbrukas GDPR-sekretessen av myndigheter", debattartikel på nyhetssajten Dagens juridik den 16 september 2020.

1. En person vände sig till Kommunstyrelsen i Vänersborgs kommun och begärde att få ta del av CV och ansökningsbrev i omaskerat skick för den person som hade anställts som kommunarkivarie. Kommunen avslog med hänvisning till 21 kap. 7 § OSL. Men när kammarrätten överprövade beslutet såg den inte några omständigheter som talade för att uppgifterna skulle komma att användas i strid med GDPR. Domstolen skickade tillbaka ärendet till kommunen för prövning av om någon annan sekretessregel var tillämplig.²²
2. En person begärde att få ta del av ett anonymt mejl som hade skickats till Södertörns högskola i ett anställningsärende och som innehöll negativa uppgifter om honom. Avsändaren hade nämnt två andra personer vid namn i mejlet, och högskolan maskerade det ena namnet när mejlet lämnades ut. Detta med hänvisning till GDPR-sekretess. Kammarrätten upphävde högskolans beslut. Det rörde sig om en enstaka personuppgift och domstolen kunde inte se att det uppgivna ändamålet med begäran, att överväga en polisanmälan om förtal, skulle strida mot GDPR.²³
3. En reporter begärde ut transaktionslistor för ett antal konton i det kommunala bostadsbolaget Alingsåshems bokföring. Bolaget lämnade ut listorna men maskerade först alla personuppgifter med hänvisning till GDPR-sekretess. Reportern överklagade och fick rätt i kammarrätten, eftersom journalistisk verksamhet är undantagen GDPR.²⁴

²² Kammarrätten i Göteborgs dom den 14 juli 2021 i mål nr 3226-21.

²³ Kammarrätten i Stockholms dom den 7 september 2021 i mål nr 5432-21.

²⁴ Kammarrätten i Göteborgs dom den 16 april 2021 i mål nr 1391-21.

4. En person hade rätt att få ut klasslistor och betyg från Kils kommun. Till skillnad från kommunen tyckte kammarrätten inte att det fanns skäl att anta att personen skulle använda uppgifterna i strid med GDPR. Domstolen pekade på att förordningen inte avser privatpersoners behandling av personuppgifter.²⁵

5. En person ville ha ut en lista med namn och personnummer på alla med bostadssociala kontrakt i Sundsvalls kommun, det vill säga personer som får hyra lägenheter i andra hand av kommunen därför att de har svårt att få en bostad på annat sätt. Kommunstyrelsen avlog med hänvisning till bland annat GDPR-sekretess. Kammarrätten underkände den sekretessgrunden. Enligt domstolen hade det inte kommit fram något som tydde på att personen tänkte använda personuppgifterna för något annat än privat bruk. Därmed var GDPR-sekretessen inte tillämplig.²⁶

6. En person begärde en lönelista för samtliga cirka 500 anställda vid socialförvaltningen i Örebro kommun. Kommunen avlog med motiveringen att det kunde antas att personen skulle använda uppgifterna i strid med dataskyddsförordningen, GDPR. Personen överklagade till kammarrätten som avlog. Domstolen resonerade kring om personens användning av uppgifterna var av rent privat natur och därför inte omfattades av GDPR. Men eftersom personen inte hade redogjort för ändamålet med

²⁵ Kammarrätten i Göteborgs dom den 4 mars 2021 i mål nr 5440-20.

²⁶ Kammarrätten i Sundsvalls dom den 19 september 2021 i mål nr 1408-21.

begäran tyckte domstolen inte att det fanns tillräckligt underlag för slutsatsen att det rörde sig om privat användning.²⁷

6.2 Kammarrätterna är inte alltid överens

Ett sätt att testa om kammarrätterna tolkar lagen på ett likartat sätt är att begära ut samma typ av uppgifter från samma typ av myndigheter i olika delar av landet. Under 2021 vände sig en person till några av de övervakningsnämnder som finns runt om i Sverige och begärde ut ledamöternas personnummer. Övervakningsnämnderna håller koll på personer som är dömda till skyddstillsyn eller har frigivits villkorligt från fängelsestraff.

Nämnderna leds av personer som är domare till yrket och de är inte vana att behöva lämna ut sina personnummer hur som helst. I domstolars personaladministrativa verksamhet gäller nämligen ett förstärkt skydd för de anställdas personnummer. Det framgår av 10 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF. Samma bestämmelse gäller även i Kriminalvården. Men övervakningsnämnderna är varken domstolar eller en del av myndigheten Kriminalvården, och ordet övervakningsnämnd nämns överhuvudtaget inte i 10 § OSF.

Ändå var det flera övervakningsnämnder som avslog den aktuella begäran med hänvisning till just 10 § OSF. Personen bakom begäran överklagade, och kammarrätterna i Jönköping, Göteborg och Stockholm gav övervakningsnämnderna bakläxa. Domstolarna slog fast att övervakningsnämnderna är fristående myndigheter och inte en del av Kriminalvården. Och eftersom 10 § OSF inte heller nämner övervakningsnämnder specifikt skyddas inte ledamöternas

²⁷ Kammarrätten i Göteborgs dom den 24 mars 2021 i mål nr 5733-20.

personnummer av den förstärka sekretessen i bestämmelsen.²⁸

Ledamöternas personnummer skulle alltså lämnas ut om de inte omfattades av någon annan sekretessbestämmelse.

Kammarrätten i Sundsvall gjorde en annan bedömning. Den ansåg att sekretessen i 10 § OSF omfattar ”kriminalvården”, det vill säga inte bara myndigheten Kriminalvården utan även övervakningsnämnderna.

Kammarrätten kommenterade inte det faktum att det står Kriminalvården med versalt K i paragrafen, utan slog fast att den förstärka sekretessen för personnummer är tillämplig även hos övervakningsnämnderna.²⁹

Som ren kuriosas kan nämnas att Övervakningsnämnden i Visby valde en helt egen väg och försökte hemlighålla ledamöternas personnummer med stöd av GDPR-sekretessen i 21 kap. 7 § OSL.

Övervakningsnämndens ordföranden Mikael Mellqvist utgick från att mottagaren skulle använda uppgifterna i strid med GDPR:

”Med hänsyn till det s.k. dataskyddsdirektivet svamliga innehåll och bristfälliga utformning kan man nära nog presumera att uppgiften – avsiktligt eller oavsiktligt – kommer att behandlas på ett sådant rättsstridigt sätt om den lämnas ut”

Det resonemanget underkändes av Kammarrätten i Stockholm när beslutet överklagades dit. Kammarrätten bestämde att personnumren skulle lämnas ut till personen.³⁰

²⁸ Kammarrätten i Stockholms dom den 27 september 2021 i mål nr 6966-21, Kammarrätten i Jönköpings domar den 15 oktober 2021 i mål nr 2737-21, 2579-21, 3403-21 och 10 november 2021 i mål nr r 3661-21, samt Kammarrätten i Göteborgs dom den 24 november 2021 i mål nr 3818-21.

²⁹ Se Kammarrätten i Sundsvalls domar den 22 september och 17 november 2021 i mål nr 2079-21 och 2730-21.

³⁰ Kammarrätten i Stockholms dom den 27 september 2021 i mål nr 6966-21.

6.3 Det allmänna har inga personliga förhållanden

Det händer med jämna mellanrum att myndigheter vägrar lämna ut namn eller bilder på anställda med hänvisning till sekretessregler som skyddar enskildas personliga förhållanden. I vissa fall är det korrekt, till exempel om uppgifterna förekommer i någon typ av personalärende. Men en anställd som agerar i rollen som företrädare för en myndighet räknas som regel inte som en enskild utan som en del av det allmänna, och då får sekretessbesluten ofta bakläxa i kammarrätten.

I ett fall från förra året vägrade en skola att lämna ut namnen på den personal som hade gått emellan när elever bråkade. Detta med hänvisning till sekretessen i 23 kap. 2 § OSL som skyddar uppgifter om enskildas personliga förhållanden i skolverksamhet. Kammarrätten underkände den tillämpningen och skrev: ”En skolpersonals åtgärder i tjänsten kan inte, enligt kammarrättens bedömning, anses röra en enskilds personliga förhållanden.”⁵¹

Ett annat fall gällde en man vars son hade dött i en trafikolycka. Mannen vände sig till Rättsmedicinalverket och begärde ut bilder från olyckplatsen. Myndigheten lämnade ut bilderna, men hade maskerat blåljuspersonalens ansikten. Grunden för maskeringen var den sekretess som skyddar uppgifter om enskildas personliga förhållanden i rättsmedicinsk verksamhet. Mannen överklagade till kammarrätten som bestämde att bilderna skulle lämnas ut omaskerade. Blåljuspersonalen befann sig på platsen i egenskap av offentliga befattningshavare som utförde åtgärder i tjänsten, fotografierna som visade deras ansikten

⁵¹ Kammarrätten i Jönköpings dom den 23 juni 2021 i mål nr 1073-21.

utgjorde då inte uppgifter om enskildas personliga förhållanden i lagens mening, ansåg kammarrätten.³²

I ett tredje fall blev utgången en annan. I det fallet hade en journalist begärt ut namnen på de poliser som förekom i ett ärende vid Polismyndighetens avdelning för särskilda utredningar, det vill säga den avdelning som utreder bland annat polisens brottslighet. Ärendet rörde ett polisingripande där den misstänkta hade avlidit. Polismyndigheten avtog begäran med hänvisning till den sekretess som skyddar uppgifter om enskildas personliga förhållanden i förundersökningar och annan brottsbekämpande verksamhet. Journalisten överklagade och argumenterade för att poliser som utför åtgärder inom ramen för sin tjänst inte ska betraktas som enskilda utan som företrädare för myndigheten. Kammarrätten höll med om att poliser i tjänst vanligtvis anses företräda det allmänna. I det här fallet hade dock poliserna blivit misstänkta för brott och i det sammanhanget var de att betrakta som enskilda och skyddades av den aktuella sekretessen.

6.4 Gisslantagning hindrade utlämnande på stället

Anstalten Hällby var inte skyldig att lämna ut allmänna handlingar på stället under en pågående gisslantagning på anstalten. Det slog kammarrätten fast i en dom. I den rådande situationen förelåg betydande hinder mot att låta sökanden ta del av handlingarna i anstaltens lokaler, enligt domstolen.³³

³² Kammarrätten i Stockholms dom den 6 augusti 2021 i mål nr 5251-21.

³³ Kammarrätten i Jönköpings dom den 4 oktober 2021 i mål nr 3032-21.

7. JO-beslut

Justitieombudsmannen, JO, kontrollerar att myndigheterna följer de lagar som reglerar enskildas rättigheter i förhållande till det allmänna. Det kan till exempel handla om rätten att ta del av allmänna handlingar. Ombudsmännen får varje år in en rad anmälningar från enskilda som är missnöjda med hur olika myndigheter har hanterat deras förfrågningar om att få ut allmänna handlingar. Nedan redogör vi för två JO-beslut i denna kategori. Ett tredje finns beskrivet ovan i avsnitt 4.2.

7.1 JO: Ge ett anonymt alternativ

”I en tid där det blir allt ovanligare att betala med kontanta medel och där i princip allt människor gör lämnar digitala spår är det en utmaning att fullt ut upprätthålla anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen”, kan man läsa i ett av JO:s beslut från förra året.⁵⁴ Anonymitetsskyddet regleras i 2 kap. 18 § TF. Där står det så här: ”En myndighet får 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.” I bestämmelsen finns också ett undantag som säger att myndigheten får efterforska identitet och syfte om det behövs för att pröva om det finns några hinder för ett utlämnande. Det man syftar på är om innehållet i handlingen omfattas av sekretess och det måste göras en skadebedömning innan handlingen lämnas ut.

Om den enskilde inte bara vill ta del av handlingen utan även få kopior skickade till sig kan det också vara ett godtagbart skäl för myndigheten att ställa frågor. Så var fallet i ett ärende som prövades av JO under

⁵⁴ JO:s beslut den 12 december 2021 med dnr 2939-2021.

fjölåret. Anmälaren var missnöjd med att Eksjö tingsrätt hade efterfrågat hans personnummer och adress när han bad att få en kopia av ett förhör hemskickat. Förhöret omfattades inte av sekretess i någon del. JO konstaterade att en enskild kan behöva lämna den sortens uppgifter om en myndighet ska kunna skicka och fakturera för kopior av allmänna handlingar. Samtidigt får myndigheten inte ge den enskilde uppfattningen att han eller hon måste lämna dessa uppgifter för att överhuvudtaget kunna ta del av handlingarna. Tvärtom ska myndigheten upplysa om att det finns alternativa sätt som inte kräver det, till exempel att man kan ta del av handlingarna på plats hos myndigheten eller komma dit och betala kontant för kopior som man tar med sig hem.

7.2 JO stängde bakdörren till HFD

HFD prövar bara en bråkdel av alla överklaganden som kommer in till domstolen. De flesta nekas prövningstillstånd. Men 2019 meddelade HFD en dom som öppnade en bakdörr till den egna domstolen i sekretessmål.³⁵ Det domen sade var att när någon överklagar en myndighets sekretessbeslut, och myndigheten lämnar över den sekretessbelagda handlingen till kammarrätten för prövning, blir handlingen att betrakta som inkommen till domstolen. Det betyder att man kan begära ut handlingen från kammarrätten med stöd av handlingsoffentligheten. Det öppnar i sin tur för att få i princip vilken sekretessfråga som helst prövad av HFD. För om kammarrätten avslår begäran kan man överklaga beslutet till HFD och då finns inget krav på prövningstillstånd, eftersom HFD är första och enda besvärinstans.

Under 2020 kom HFD att pröva flera överklaganden som hade kommit in via denna bakväg. Det resulterade i tre vägledande avgöranden om

³⁵ HFD 2019 ref. 24.

sekretess inom Kriminalvården samt ett fjärde om att en uppsägning inte är ett ärende om anställning och därför inte omfattas av sekretessundantaget i 39 kap. 2 § 2 st OSL.

Men förra året stängdes baddörren igen. JO gav sin välsignelse till den metod som kammarrätterna har använt för att blockera smitvägen till högsta instans, nämligen att avgöra de berörda sekretessmålen snabbt och skicka tillbaka handlingarna till beslutsmyndighet innan det blir dags för HFD att pröva sekretessfrågan.⁵⁶ I dessa lägen avslår HFD nämligen på den grunden att den begärda handlingen inte längre finns kvar hos kammarrätten.

Två personer JO-anmälde Kammarrätten i Göteborg för att den hade gjort på det här sättet. Den ena tyckte att kammarrätten bröt mot gallringsreglerna när den skickade tillbaka de sekretessprövade handlingarna. Den andra ansåg att han hade berövats sin rätt att få kammarrättens sekretessbeslut prövat av högre instans.

Men JO tyckte inte att det fanns skäl att kritisera Kammarrätten i Göteborg. JO pekade på att kammarrätten bara hade lånat in de aktuella handlingarna och att de inte hade tillförts något mål. Handlingarna hade inte förstörts utan återlämnats till beslutsmyndigheten, "...där de finns tillgängliga för allmänheten att begära ut".

⁵⁶ JO-beslut den 16 november 2021 med dnr 8254-2020 och 8423-2020.

8. Nya sekretessregler

Huvudregeln är att uppgifter i allmänna handlingar är offentliga. Det framgår av 2 kap. 1–2 §§ i tryckfrihetsförordningen. Men undantagen är många och framgår av den långa lista med sekretessregler som finns i offentlighets- och sekretesslagen, OSL.

Det är också en lista som ständigt blir längre. Förra året tillkom sju helt nya sekretessparagrafer i lagen. Dessutom fick flera av de befintliga paragraferna tillägg som utökade deras tillämpningsområde. Att sekretessreglerna blir fler eller utvidgas betyder inte nödvändigtvis att insynen minskar hos våra myndigheter. Merparten av de tillägg som gjordes i OSL förra året kan betecknas som neutrala ur insynssynpunkt. De är en effekt av den lagstiftningsteknik som används på handlingsoffentlighetens område. Traditionellt sett strävar lagstiftaren efter att formulera sekretessregler som träffar så få uppgifter som möjligt, eftersom insyn och transparens anses vara något i grunden bra. Därför gäller många sekretessregler bara vid en viss angiven myndighet, eller bara i en del av den myndighetens verksamhet. När en ny myndighet skapas eller när en gammal myndighet får nya arbetsuppgifter uppstår därför ofta ett behov av nya sekretessregler för att skydda de känsliga uppgifter som finns i de nya verksamheterna.

Man kan använda reglerna om tillträdesförbud som exempel. När Polismyndigheten 2015 började föra register över personer som har fått tillträdesförbud till idrottsarrangemang infördes en sekretessregel som skyddar uppgifter om enskilda i detta register (35 kap. 4 a § OSL). Den

regeln var inte till någon större nytta när det förra året infördes en lag om tillträdesförbud till butiker. Då behövdes en ny sekretessregel som gäller i dessa ärenden (35 kap. 5 § 1 st 4 p OSL). Nu diskuterar politikerna om man i framtiden ska kunna porta störande personer från bibliotek eller badhus. Det kommer med all sannolikhet att leda till en ny sekretessregel i OSL.

Det är en god tanke att begränsa varje sekretessregels tillämpningsområde så mycket som möjligt. Men den här lagstiftningstekniken har samtidigt gett så många tillägg till OSL att lagen har blivit svår att överblicka för såväl lagstiftare som myndighetsanställda och medborgare.

8.1 Regler som minskade insynen

Flera av de ändringar som gjordes i OSL förra året var just sådana neutrala ändringar som vi har skrivit om ovan. Men det gjordes också ett antal ändringar som innebär att insynen har minskat. Vi hittade fem sådana ändringar som trädde i kraft 2021.

Ny sekretessregel i 28 kap. 8 a §

Tidigare fanns ingen särskild sekretess för uppgifter i ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner hos Statens tjänstepensionsverk. Enligt regeringen behövde dessa uppgifter samma skydd som uppgifter i ärenden om premiepensioner. Förslaget klubbades igenom i riksdagen. Samtidigt infördes en sekretessbrytande regel för att möjliggöra informationsöverföring från Statens tjänstepensionsverk till olika pensionsbolag.

Ny sekretessregel i 30 kap. 1 a §

Ett nytt EU-direktiv ställde krav på skärpt sekretess när ett företag lämnar information till Konkurrensverket om kartellbildningar och

andra överträdelser av konkurrenslagstiftningen. Enligt direktivet är det bara parterna i ärendet som ska få tillgång till denna information. En tanke som går på tvärs med den svenska offentlighetsprincipens huvudregel om att inkomna handlingar är allmänna och offentliga. Riksdagen löste det genom att införa absolut sekretess för uppgifter som förekommer i dessa ärenden.

Ny sekretessregel i 30 kap. 23 b § OSL

Ett EU-direktiv krävde stark sekretess för identiteten på den som anmäler otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter. Uppgifter om anmälares identitet är vanligen offentliga vid svenska tillsynsmyndigheter, även om det finns undantag. En ny sekretessregel behövde införas för att leva upp till EU-direktivet, bedömde riksdagen. Den nya sekretessregeln inskränker även meddelarfriheten.

Ny sekretessregel i 36 kap. 3 a § OSL

Genom den nya regeln införs en absolut sekretess för uppgifter som förekommer vid medling i domstol i familjerättsliga tvister. Sekretessen inskränker även meddelarfriheten.

Nya sekretessregler i 17 kap. 3 b och 32 kap. 3 b §§ OSL

För att genomföra EU:s visselblåsardirektiv infördes förra året lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden. Samtidigt infördes två nya sekretessregler för att leva upp till EU:s krav på konfidentialitet i dessa ärenden. Det gäller absolut sekretess för identiteten på de personer som blåser i visslan. Uppgifter om andra enskilda i dessa ärenden, bland annat de som blir rapporterade, kan lämnas ut efter en skadebedömning. Det gjordes också ett tillägg i 36 kap. 4 § OSL som ska skydda uppgifter i den här typen av ärenden om dessa går vidare till domstol.

8.2 Regler som ökade insynen

Gjordes det då några ändringar under 2021 som innebär minskad sekretess och ökad insyn? I vanlig ordning infördes ett antal sekretessbrytande regler för att underlätta informationsutbyte mellan myndigheter, eller mellan myndigheter och företag. Åtminstone sex sådana sekretessbrytande regler såg dagens ljus under förra året. Att bryta igenom de sekretessgränser som finns mellan myndigheter är förstås inte okontroversiellt. Sekretessen finns ju där för att skydda människors integritet. Men det intresset får ofta stå tillbaka när myndigheterna behöver information för att arbeta mer effektivt.

Faktum är att det även gjordes tre ändringar i OSL (med bilaga) som innebär ökad insyn för allmänheten. Det hör inte till vanligheterna, så det är värt att uppmärksamma.

Beslut om korttidsstöd blev offentliga

Coronapandemin satte ljuset på sekretessen i 28 kap. 12 § OSL som skyddar uppgifter om enskildas affärsförhållanden i ärenden om anställningsfrämjande åtgärder. När staten betalade ut mångmiljardstöd under pandemin för att rädda krisande arbetsgivare gjorde denna regel att det var hemligt vilka företag som fick del av stödet. Orimligt tyckte många och riksdagen klubbade igenom ett sekretessundantag i 28 kap. 12 § 2 st OSL. Undantaget gäller uppgifter i just beslut om korttidsstöd.

Ny sekretessbrytande regel i 24 kap. 8 a § OSL

Regeln är en slags återställare av den insyn som fanns innan Statistiska centralbyrån och Skolverket skärpte sin tillämpning av statistiksekretessen. Den nya regeln innebär bland annat att Skolverket återigen kan publicera statistik om enskilda friskolor i sina publika databaser, vilket underlättar för elever och föräldrar som ska välja skola.

Insyn i del av konkursförvaltares verksamhet

När en tingsrätt beslutar att en person eller ett företag ska försättas i konkurs utser man också en konkursförvaltare, ofta en advokat, att förvalta konkursboet. Förra året beslutade riksdagen att allmänheten ska ha insyn i den del av konkursförvaltares verksamhet som rör bekräftelse av bouppteckning. Det här gjordes genom att denna verksamhet togs in i den bilaga till OSL som listar organ som ska tillämpa offentlighetsprincipen trots att de inte är myndigheter.

8.3 Förskottsbetalning för kopior

Under 2021 trädde också en ny regel i kraft i OSL om att en myndighet kan kräva förskottsbetalning innan kopior av allmänna handlingar lämnas ut. Lagändringen kom som ett svar på debatten om att missbruk av offentlighetsprincipen måste stävjas. Den hade i sin tur sitt ursprung i fallet med en kvinna i Kalmar som återkommande begärde ut stora mängder handlingar från kommunen som hon inte ens hämtade ut.³⁷

³⁷ Departementspromemorian Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling (Ds 2017:37) och Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU6.

9. Författnings- ändringar, övriga

9.1 Myndigheterna kan fortsätta snabbgallra e-postloggar

Handlingsoffentligheten är inte mycket värd om inte myndigheterna ser till att spara allmänna handlingar så länge dessa har ett insynsintresse. Huvudregeln i arkivlagen är att allmänna handlingar ska bevaras. Om en myndighet vill slänga allmänna handlingar, vilket är nödvändigt om inte arkivet ska sprängas, måste det ske med stöd av särskilda gallringsbestämmelser.

På senare år har så kallade e-postloggar seglat upp som en av de mest populära handlingstyperna att begära ut från myndigheter. E-postloggar är förteckningar över in- och utgående mejl som genereras automatiskt på en e-postserver. Om servern hör till en myndighet blir loggen en allmän handling som vem som helst kan begära ut. Där syns de anställdas korrespondens via jobbmejl. Loggen visar inte brödtexten i enskilda mejl, utan redovisar metadata som datum, avsändare, mottagare och ämnesrad för respektive meddelande. Loggen har ett värde i sig eftersom den bevisar att en viss kontakt har förekommit, men fungerar också som en sökväg till enskilda mejl som sedan kan begäras ut.

Både journalister och vanliga medborgarna har fått upp ögonen för e-postloggarnas värde som insynsdokument. Loggarna erbjuder nämligen en möjlighet att snappa upp information som inte framgår av myndighetens officiella dokumentation i diarier och ärendeakter. Myndigheternas svar på denna ökade efterfrågan har i många fall varit

att minska utbudet genom att radera e-postloggarna så snabbt som möjligt. Det har varit möjligt eftersom bland annat Riksarkivet har klassificerat e-postloggar som handlingar av tillfällig eller ringa betydelse. Därmed har myndigheterna själva kunnat bestämma tidpunkten för gallring. Myndigheter ska dock alltid beakta insynsintresset är man bestämmer sina gallringsfrister för olika handlingstyper. Det kan man utläsa direkt av arkivlagen och Riksarkivets inspektörer har reagerat på myndigheternas korta gallringsfrister för e-postloggar. För ett par år sedan såg det ut som att Riksarkivet tänkte ge e-postloggarna en välbehövlig statushöjning. Myndigheten skickade ut ett förslag till en ny föreskrift där det stod att “förteckningar över inkommande och utgående e-post” ska bevaras i två år.

Förslaget fick dock kritik av många myndigheter när det skickades ut på remiss. Kritikerna befarade att en längre lagringstid skulle leda till fler begäran om loggar och mejl, vilket skulle innebära merarbete och kostnader för myndigheterna. Företrädare för medierna försökte balansera kritiken genom att peka på viktiga avslöjanden som hade sin grund i information i e-postloggar – allt från Dagens Nyheters rapportering om Riksrevisionen, som ledde till en grundlagsändring och ett helt nytt system för riksrevisorer, till radiostationen P4 Sjuhärads avslöjande om att vd:n för ett kommunalt bolag lät bolagets leverantörer sponsra hans tennisspelande son.

Riksarkivet gick på myndigheternas linje och införde inga krav på att e-postloggar ska bevaras en viss tid.³⁸ ”Ett av skälen är att e-postloggen omfattar uppgifter om e-post som inte behöver vara allmänna handlingar. En frist på två år förefaller då onödigt lång”, skrev

³⁸ Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar av uppenbart ringa betydelse och handlingar som är generiska för styr-, stöd- och kärnverksamheter, RA-FS 2021:6.

Riksarkivet i en kommentar till beslutet. Man hänvisade också till att JK och JO inte har kritiserat myndigheternas gallringsfrister när de har granskat deras hantering av e-postloggar. ”Möjligheterna till granskning av myndigheternas verksamheter genom e-postloggar kommer inte att försämrats jämfört med tidigare, eftersom de nya föreskrifterna inte innebär någon ändring i förhållande till gällande föreskrifter”, fortsatte Riksarkivet. Slutligen påminde Riksarkivet om att det ligger på myndigheterna att inte bara beakta det egna verksamhetsbehovet när man bestämmer sina gallringsfrister utan också allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar.

9.2 Visselblåsarlag

Den 17 december 2021 trädde en ny visselblåsalag i kraft. Skillnaden jämfört med den tidigare lagen är bland annat att den nya lagen skyddar en bredare krets av personer som slår larm, inte bara anställda och inhyrda arbetstagare, utan också bland annat egenföretagare, arbetssökande, praktikanter och personer i ledningsgruppen för en organisation. Tidigare gällde skyddet bara för larm om ”allvarliga missförhållanden”, vilket kunde jämföras med brott där fängelse ingår i straffskalan. Den nya lagen skyddar den som blåser i visslan om missförhållanden ”av allmänintresse”.

Den nya lagen innebär också att arbetsgivare med minst 50 anställda är skyldiga att inrätta särskilda interna rapporteringskanaler, visselblåsarssystem. Lagen kompletteras av nya regler om sekretess i 17 kap. 3 b och 32 kap. 3 b §§ OSL, vilket vi har redogjort för i avsnitt 8.1.

10. Lagförslag

Förra året kom ett antal statliga utredningar, lagrådsremisser och propositioner med förslag som påverkar handlingsoffentligheten. Det handlar främst om olika tillägg och ändringar i OSL. Initiativet till dessa lagförslag har i många fall kommit från våra myndigheter. Ska man generalisera kan man säga att det finns två saker som gör att svenska myndigheter engagerar sig i sekretessfrågor:

1. Om de upplever att det finns en ”lucka” i sekretessen inom den egna verksamhet som skapar problem för myndigheten själv eller för de enskilda som förekommer i myndighetens ärenden.
2. Om de upplever att det saknas en ”lucka” i sekretessen mellan den egna myndigheten och en annan myndighet som sitter på åtråvärd information.

I det första fallet är det skärpt sekretess man önskar av regeringen. I det andra fallet är det nya sekretessbrytande regler mellan myndigheter som efterfrågas.

Tittar man specifikt på förra året så var nog det viktigaste lagförslaget ett förslag som aldrig lades fram. Vi tänker då på förslaget att införa en lag om öppna data. Att den är så efterlängtd i vissa läger beror på att den eventuellt kommer att innehålla ett krav på att myndigheter ska lämna ut elektroniska handlingar i elektronisk form. I dag kan de välja att dra i den så kallade ”pappersbromsen”. Mer om det i avsnitt 10.4.

10.1 Sekretess för jakttroféer

Ett av förra årets lagförslag på området offentlighet och sekretess kommer från artskyddsutredningen. Enligt förslaget ska det bli hemligt vilka personer som importerar jakttroféer till Sverige. Jakttroféer kan tas in lagligt om de har skaffats på laglig väg och uppfyller alla krav från både ursprungsland och mottagarland. Ett problem, enligt utredningen, är att vissa troféer är stöldbegärliga, till exempel de som innehåller elfenben eller noshörningshorn. Importtillstånden handläggs av Jordbruksverket och myndigheten har meddelat att man inte kan säga nej om någon begär ut handlingar som innehåller kontaktuppgifter till personer som har fått tillstånd att importera. Det finns helt enkelt ingen tillämplig sekretessregel. Om uppgifter av den här typen lämnas ut ökar risken för att troféerna stjäls och därefter hamnar på marknaden, hävdar utredningen. Förslaget är därför att sekretess ska gälla för uppgifter om importörens namn, adress och andra kontaktuppgifter ”om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan risk att jakttroféen bringas ur innehavarens besittning”.³⁹

10.2 Sekretess för yrkesstuderande

Redan 2011 påpekade Högskolans avskiljandenämnd att sekretessen som gäller i ärenden om avskiljande av studenter från högskoleutbildning inte gäller för studenter på yrkeshögskolan. Inget hände då. Men förra året plockade en statlig utredning upp bollen och föreslog att bestämmelsen i 23 kap. 6 § OSL ska utvidgas till att gälla även denna grupp. En sekretessreglering är en förutsättning för att nämnden ska kunna hämta in känsliga uppgifter från socialtjänsten och sjukvården för att använda som beslutsunderlag i sina ärenden.⁴⁰

³⁹ Skydd av arter – Vårt gemensamma ansvar, SOU 2021:51.

⁴⁰ Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter, SOU 2021:83.

10.3 Sekretess för att skydda vittnen från gängen

Det är svårt att få människor att vittna mot kriminella nätverk, vilket bland annat försämrar rättsväsendets möjligheter att klara upp skjutningar och annan gängrelaterad brottslighet. Förra året kom utredningen En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring som föreslår skärpt sekretess för att skydda personer som vittnar i främst brottmål.⁴¹

Utredningen föreslår bland annat en ny sekretessregel som ska skydda uppgifter hos domstolar om målsägandes och vittnens personnummer, bostadsadress och andra kontaktuppgifter. Uppgifterna ska vara hemliga om det inte står klart att de kan röjas utan risk för men. Enligt utredningens bedömning är allmänhetens intresse av att ta del av sådana uppgifter ”högst begränsat”.

Utredningen föreslår även en ny sekretessregel som ska skydda uppgifter om var ett vittne befinner sig när han eller hon vittnar via länk på grund av rädsla eller risk för påtryckningar.

10.4 Propositionen som dröjde

Bland journalister och andra flitiga användare av handlingsoffentligheten fanns en förhoppning om att 2021 skulle bjuda på en lagändring som gör myndigheter skyldiga att lämna ut elektroniska allmänna handlingar i elektronisk form. För närvarande gäller ju den så kallade ”pappersbromsen”, eller utskriftsundantaget i 2 kap. 16 § 2 st TF om man ska vara lite mer formell. Regeln innebär att myndigheter inte behöver lämna ut elektroniskt lagrad information i annan form än utskrift, om det inte finns ett krav på elektroniskt utlämnande i lag. Myndigheter kan alltså välja att lämna ut ett

⁴¹ SOU 2021:35.

kalkyldokument med tiotusen rader i form av en hög med utskrifter på papper, vilket förstås minskar informationens värde för datadrivna journalister och andra Excelfantaster.

I september 2020 kom Öppna data-utredningen med ett förslag som skulle förändra den ordningen om det blev verklighet.⁴² Utredningen hade tittat på vilka lagändringar som krävs för att genomföra EU:s öppna data-direktiv i Sverige. I ett delbetänkande föreslog utredningen ett nytt lagkrav om att myndigheter som huvudregel ska lämna ut information i ”befintliga format”. Om en handling finns lagrad i elektronisk form ska den alltså lämnas ut i elektronisk form.

Planen var att utredningens förslag skulle omsättas i en lagrådsremiss och proposition under 2021, men arbetet har försenats.

Regeringskansliet meddelar att man nu i stället siktar på att en lag ska träda i kraft 1 juni i år. Men då måste i stort sett allt klaffa, är brasklappen.

10.5 Statsanställda ska drillas i offentlighet

I slutet av förra året fick justitieminister Morgan Johansson (S) en skriftlig fråga från riksdagsledamoten Lars Beckman (M). Han undrade hur ministern tänkte säkerställa att statligt anställda vågar använda sin grundlagsskyddade rättighet att kontakta medier för att berätta om missförhållanden i de statliga verksamheterna. Justitieministern svarade att regeringen bland annat har gett Statskontoret ett tillskott i budgeten för 2022 om 750 000 kronor för att dra i gång en elektronisk introduktionsutbildning för anställda vid myndigheter under regeringen. Och nästa år väntar ytterligare 750 000 kronor för samma ändamål.⁴³

⁴² Innovation genom information, SOU 2020:55.

⁴³ Svar på fråga 2021/22:526 av Lars Beckman, M, De grundlagsskyddade rättigheterna.

Initiativet har sitt ursprung i ett tillkännagivande från riksdagen 2018 om ett modernare och tydligare tjänstemannaansvar. I tillkännagivandet ingick också frågan om en gemensam introduktionsutbildning för statsanställda.⁴⁴ Året därpå fick Tillitsdelegationen ett uppdrag av regeringen att ta fram ett förslag till en sådan utbildning. Av delegationens förslag, som presenterades 2020, framgår att offentlighet och sekretess är ett prioriterat område i en kommande utbildning.⁴⁵

⁴⁴ Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU37 Offentlig förvaltning, punkt 8. I samma betänkande behandlas frågan om en introduktionsutbildning för statsanställda, s. 37–42.

⁴⁵ En gemensam utbildning inom statsförvaltningen, SOU 2020:40.

11. Slutdiskussion

11.1 Flipp och flopp 2021

Flipp

Lycksele tingsrätt vann det nyinstittade Offentlighetspriset som delas ut av TU – Medier i Sverige. Motiveringen var att tingsrätten ”alltid snabbt och effektivt levererar vad som efterfrågas” och därmed är ett föredöme när det gäller kravet på skyndsamhet.

Flopp

Fackföreningen Kommunals vilseledande information till medlemmarna om meddelarfriheten under pandemin: ”Den som deltar eller har deltagit i arbetet mot coronaviruset får inte lämna uppgifter till media för publicering”, kunde man läsa på fackföreningens sajt.

11.2 Summering av året

Offentlighetsåret 2021 känns stillsamt om man jämför med 2020 då handlingsoffentligheten utsattes för ett riktigt stresstest i coronasmittans första vågor. Pandemin pågår fortfarande men den initiala chocken har lagt sig och under 2021 blev det lite tid över för reflektion. Hur hade offentlighetsprincipen mått under pandemin egentligen? Och vad kan vi göra framåt för att krissäkra rätten att ta del av allmänna handlingar? Det var frågor som regeringens utredare Peder Liljeqvist försökte besvara i sin promemoria.

Liljeqvists utredning identifierade mängder av klavertramp från myndigheternas sida: felaktiga sekretessbeslut, bristfälliga beslutsmotiveringar, brott mot skyndsamhetskravet, repressalier mot

anställda som hade gått till pressen, allmän tystnadskultur och så vidare. Men på varje område landade han i att bristerna inte hade varit så omfattande att det hade påverkat insynen på något avgörande sätt.

Utredaren Peder Liljeqvist verkar tycka att medierna har varit väl snabba att sätta rubriker om mörkning och hemlighetsmakeri från myndigheternas sida. Själv tror han inte att det har funnits något ont uppsåt. När myndigheterna använde patientsekretessen för att sekretessbelägga statistik om smittspridning på äldreboenden så handlade det ”i grund och botten” om en omsorg om de äldre och inte om medveten ”mörkning”, tror han. Några direkta belägg för den slutsatsen presenterar han dock inte. Utredningen har gått igenom myndigheters riktlinjer för kommunikation och sett hur myndigheter uppmanar sina anställda att berätta för närmaste chef när de har haft kontakt med media, eller tänka på att de alltid är kommunens ”ambassadörer och bärare av varumärket”. Men han utgår från att det inte har gjorts med något uppsåt att inskränka de anställdas meddelarfrihet.

På branschorganisationen TU – medier i Sverige tycker man att utredningen är ”väl överslätande” i sina generella slutsatser, men man uppskattar de förslag till förbättringar som utredaren lägger fram. ”Det är nu upp till regeringen att omsätta utredningens rekommendationer i konkret handling”, skriver TU i ett yttrande till Acta Publica.

Ett bakslag för insynintresset under 2021 var Riksarkivets nya föreskrifter om gallring av handlingar av uppenbart ringa betydelse, däribland e-postloggar. Många hade hoppats att myndigheten skulle sätta ned foten och bestämma att loggarna måste sparas åtminstone ett år eller två. Det var ju en chans att trygga information som har visat sig ha betydelse för att avslöja korruption och andra missförhållanden inom

det offentliga. Men i slutändan tyckte Riksarkivet att det var bäst att låta myndigheterna bestämma själva även i fortsättningen.

Den nya föreskriften innebär ingen försämring jämfört med i dag, hävdar Riksarkivet. Problemet är att både den gamla och den nya föreskriften lämnar fältet fritt för myndigheterna att själva försäkra insynen genom att besluta om kortare gallringsfrister för sina loggar. Risken är överhängande att fler myndigheter kommer att följa i spåren av dem som redan har gjort det. Och det är en försämring som Riksarkivet får på sitt samvete.

Räknat i antal gjordes det fler skärpningar än lättnader i sekretessen förra året. Men ska man vara positiv kan man peka på att lättnaderna var principiellt betydelsefulla. En innebar att man bröt igenom den snudd på heliga statistiksekretessen. Två av dem var exempel på att lagstiftaren kan låta allmänhetens intresse av insyn gå före näringslivets behov av affärssekretess. Det öppnar för en debatt om att slopa fler sekretessregler av samma sort. Myndigheterna har alltid varit bra på att identifiera ”luckor” i sekretessen, det vill säga att peka på uppgifter som saknar sekretesskydd trots att de är lika känsliga som andra uppgifter som har ett sådant skydd. Nu kan förespråkare för insyn använda samma metod. Om det ska vara offentligt vilka arbetsgivare som får korttidsstöd borde det väl vara offentligt vilka som tar emot subventioner i form av lönebidrag eller introduktionsjobb också. Om statistiksekretessen behöver brytas så att det blir känt vilka skolor som har lägst andel behöriga lärare, så kanske den också borde brytas så att man kan offentliggöra vilka vägvagnsintervall som har flest dödsolyckor (läs om Transportstyrelsens olycksdatabas Strada i vår årskrönika för 2020).

Det var kul så länge det varade. 2021 blev året då JO stängde bakdörren till HFD och därmed möjligheten att kringgå kravet på

prövningstillstånd i sekretessmål. Helt rimligt kanske. Men det kommer att betyda färre vägledande avgöranden på ett område där vägledning verkligen behövs, och det är ju synd.

11.3 Om rapporten

Denna rapport är gjord pro bono av Acta Publica, Sveriges ledande företag inom research och myndighetsdokument. På Acta Publica arbetar några av landets främsta och mest prisbelönda researchers. Utöver informationsinhämtning från öppna källor utför vi ett omfattande underrättelsearbete för att kartlägga risk kopplad till organiserad brottslighet och våldsbejakande religiös och politisk extremism.

Med professionella researchers och unikt källmaterial kan vi erbjuda högkvalitativa tjänster inom bakgrundskontroller och kartläggningar. Vi levererar skräddarsydda rapporter efter kundens behov. I realtid uppdaterar vi ledningsgrupper om potentiell risk med anpassade varningssystem.

För att bidra till ett mer upplyst samhälle producerar vi också publika rapporter om olika samhällsfenomen. Dessa kan laddas ner kostnadsfritt på vår hemsida www.actapublica.se. Där kan du också sätta upp dig på sändlistan för kommande rapporter.

11.4 Kontakta oss

Gillade du rapporten? Sätt upp dig på sändlistan för kommande rapporter på www.actapublica.se.

Vill du veta mer om vår verksamhet? Ring oss på telefon 08 – 557 695 07 eller skicka e-post till info@actapublica.se. Mer om vår verksamhet finns på www.actapublica.se.

12. Äldre rapporter

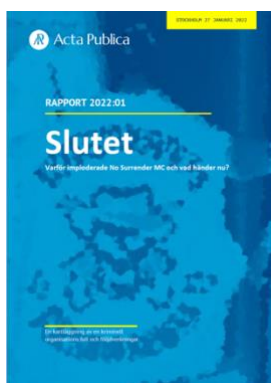
Alla rapporter kan kostnadsfritt laddas ner på Acta Publicas hemsida under [Nyheter och insikter](#).



12.1 Nya källor i Acta Publica

Acta Publicas kontinuerliga utveckling av informationsinhämtning från öppna källor ledde till att arkivet i dagarna passerade 97 miljoner dokument och filer.

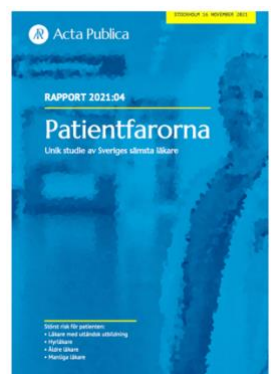
I rapporten Nya källor i Acta Publica berättar vi om de senaste nya källorna i arkivet. Vi redogör också för samtliga källor i arkivet.



12.2 Slutet

Ur spillrorna från Black Cobra reste sig No Surrender MC. Efter en snabb expansion med etableringar i bland annat Östergötland och Örebro krackelerade organisationen för att snart rasa samman.

I en uppföljande rapport analyserar Acta Publica orsakerna till att den internationella brottsorganisationen misslyckades med en etablering i Sverige.



12.3 Patientfarorna

Acta Publica samtliga läkare som anmälts som patientfarliga under de senaste fem åren. Rapporten visar att läkare med utländsk utbildning, hyrläkare, manliga och äldre läkare är tydligt överrepresenterade i statistiken. Utredningen visar också att myndigheternas handläggningstider är långa. I genomsnitt tar det ett och ett halvt år innan patientfarliga läkare blir av med legitimationen.



12.4 Förebilderna

Acta Publica har granskat 15 420 biträdande övervakare som under den senaste tioårsperioden haft över 43 000 klienter. Mer än var femte biträdande övervakare är själv straffad, flera har begått brott tillsammans med sina klienter. Ett hundratal är på olika sätt knutna till organiserad brottslighet och det finns exempel på hur såväl övervakare som klient varit knutna till samma våldsbejakande extremiströrelser.



12.5 Expos arkiv nu i Acta Publica

Sedan 1995 har Stiftelsen Expo byggt upp en unik och omfattande kunskapsbank över grupper och individer knutna till svensk högerextremism. I Expos omfattande dom- och förundersökningsarkiv finns cirka 15 000 domar och förundersökningsprotokoll från tidigt 1970-tal till idag. Arkivet kompletteras systematiskt och löpande med de senaste förundersökningarna kopplade till den rasideologiska miljön.



12.6 Offentlighetsprincipen 2020

Acta Publica tar temperaturen på offentlighetsprincipen under 2020. Hur har myndigheter tillämpat lagstiftningen? Vilka nya rättsavgöranden finns från högsta instans? Vad har Justitieombudsmannen tittat på? Vilka nya sekretessregler har tillkommit och vilka är på gång? Vi har också granskat hur offentlighetsprincipen fungerade när den ställdes på prov under coronapandemins första år.



12.7 Möjliggörarna

Utanför de kriminella nätverkens hårda kärna finns ofta en brokig grupp individer vars näringsverksamhet är en förutsättning för den grova organiserade brottsligheten. De flesta saknar belastningshistorik och går under radarn vid traditionella leverantörskontroller. Acta Publica har kartlagt 750 av dem. Förra året gjorde de affärer för sex miljarder kronor. 250 miljoner kronor fakturerades skattebetalarna via myndigheter.



12.8 Klanerna

I Ekot avslöjade vice rikspolischef Mats Löfving att polisen kartlagt ett 40-tal kriminella klaner med tentakler in i politikens beslutande församlingar. Bakgrunden var en hemligstämplad rapport – Släktbaserade kriminella nätverk – som Nationella operativa avdelningen upprättat i januari. Acta Publica har granskat den hemligstämplade rapporten och gjort en fördjupad granskning av de 161 individer som förekommer.



12.9 Så går det efter högskoleprovet

Högpresterande på högskoleprovet får en genomsnittsinkomst som är hundratusentals kronor högre än lågpresterarnas. De är dubbelt så företagsamma och hälften så kriminella. Fler än en miljon svenskar har skrivit högskoleprovet sedan det infördes 1977. Acta Publica har analyserat samtliga 1,6 miljoner provskrivares resultat relaterat till andra livsparametrar i bolagets unika databaser.



12.10 Politikerna

Vilka förutsättningar har Sveriges 25 000 folkvalda att tillgodogöra sig intellektuella färdigheter?

Acta Publica har granskat samtligas resultat på högskoleprovet.

Det finns stora skillnader mellan de politiska partiernas företrädare.



12.11 Affärerna med islamistiska extremister

Under de senaste fem åren har Sveriges kommuner, regioner och myndigheter köpt varor och tjänster i miljardklassen av bolag kontrollerade av personer som slagits för IS eller som har andra kopplingar till extrem islamism. Acta Publica har kartlagt och granskat cirka 560 extrema islamister och deras affärer.



12.12 Öppna källor i Acta Publica

Acta Publica bygger sin informationsinhämtning på öppna och slutna källor. Basen i de öppna källorna är de dokument som Acta Publica systematiskt och fortlöpande begär ut från fler än 600 olika myndigheter, inklusive samtliga kommuner, regioner och domstolar.

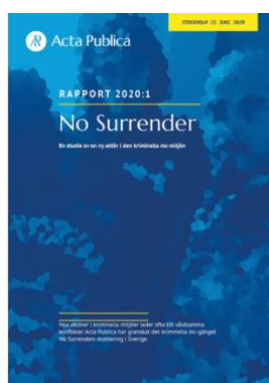
Dokumenterna skannas och OCR-tolkas innan de läggs in i arkivet, där kunden på några få sekunder kan söka förekomster i över 60 miljoner dokument.



12.13 Skattetillägg

Beslut om skattetillägg avslöjar fusk och slarv med skatt. Sedan dubbelbestraffningen för skattebrott upphörde 2013 är skattetillägg ofta den enda påföljden för brott mot skattelagstiftningen. För bakgrundskontroller av företag och individer kan besluten därför ge ett viktigt bidrag till helhetsbilden.

Acta Publica har sedan decennier en omfattande inhämtning av handlingar från Skatteverket.



12.14 No Surrender

Nya aktörer i kriminella miljöer leder ofta till våldsamma konflikter. Acta Publica har granskat det kriminella mc-gänget No Surrender MC:s etablering i Sverige.

Syftet med rapporten är att med hjälp av öppna och slutna källor bidra med ökad kunskap om No Surrender MC och sätta händelseförloppet i en kontext.