



INSIKT 2023:01

Offentlighets- principen 2022

-
- Unik lagändring ger ökad offentlighet.
 - Externa granskare och offentlighet.
 - Special: Detaljgranskning av JO-ärende.
 - Nytt från högsta instans.
 - Årets JO-beslut.
 - Nya sekretessregler.

Innehåll

Innehåll	2
Acta Publica och offentlighetsprincipen.....	3
Inledning	4
Avgränsning	5
Tre trender 2022	6
En enda stor myndighet som vet allt om dig	6
Mot en mer anonym förvaltning?	14
"Vi har tillsatt en extern utredare"	16
Nytt från högsta instans.....	19
Prepositioner behövde inte lämnas ut	19
Anställds säkerhetsklass var hemlig	20
Revisionsbolag var inte självständigt	20
Lista över säkerhetskopior inte en säkerhetskopia	21
Ledamöters personnummer offentliga	21
Grovt rättegångsfel i HD	22
Folkbokföringssekretess gällde inte i utlämnandeärende	23
Nytt från kammarrätten.....	25
Offentlighetsprincipen trumfade källskyddet	25
Skandiamannens tonfall inte hemligt	26
Nya domar om försvarssekretess för personallistor	26
Nytt från JO	29
Kommunen som duckade JO:s frågor	29
Allvarlig kritik för domstolstrots	33
Rätten att betala kontant	34
Privatmejlande GD fick en skrapa	35
Trafikverkets konsult missade diarieföra	35
FHM pallade inte trycket under pandemin	35
Vilseledde om handlings existens	36
Smittorisk ingen godtagbar avslagsgrund	36
Kränkte anställds meddelarfrihet i direktsändning	36
Nytt från JK	37
Radiouttalande fick JK-kritik	37
Fick 2 kr i skadestånd av staten	38
Ändringar i OSL	39
Regler som minskade insynen	41
Regler som ökade insynen	41
Lagförslag	44
Remissinstanserna fick hela helgen på sig	44
Skolinformation	48
Ökad sekretess kring jägare föreslås	49
Summering av året.....	52
Flipp och flopp 2022	52
Slutdiskussion	53
Om denna rapport	55
Kontakta oss	55

Acta Publica och offentlighetsprincipen

Acta Publica är Sveriges ledande researchföretag. Vi arbetar med slutna och öppna källor för att utföra research, kartläggningar, bakgrundsrapporter och analyser. För oss är en grundmurad kunskap om offentlighetsprincipen i teori och praktik ett synnerligen viktigt redskap i verktygslådan.

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”.

I Acta Publicas arkiv finns mer än 20 års insamlade dokument från cirka 600 olika myndigheter. I januari 2023 fanns över 100 miljoner dokument och filer i våra databaser.

Denna årsrapport över offentlighetsprincipens utveckling under 2022 är den tredje i ordningen som Acta Publica gör. Den undersöker bland annat hur myndigheter och domstolar har tillämpat offentlighets- och sekretesslagen, OSL, vad Justitieombudsmannen har granskat, vilka nya sekretessregler som har tillkommit och vilken lagstiftning som är på gång.

Under våren 2023 tar Acta Publicas ägarbolag Panoptes över sajten allmanhandling.se. Där kan den intresserade följa löpande rapportering om hur offentlighets- och sekretesslagstiftningens tillämpning utvecklas via nya domslut och andra beslut.

Inledning

I tidigare årsrapporter om offentlighetsprincipen har Acta Publica beskrivit hur allmänheten får allt sämre insyn i offentlig verksamhet när nya sekretessregler införs och tillämpningen av de gamla skärps. Den här gången tänkte vi titta närmare på en parallell utveckling som innebär att myndigheterna samtidigt får allt större insyn i våra liv, eftersom deras möjligheter att utbyta information med varandra ökar. Som huvudregel gäller sekretess mellan myndigheter men undantagen, de så kallade sekretessbrytande reglerna, blir allt fler. Och under 2022 kom regeringens utredare med ett ovanligt radikalt förslag på det området – en ny generell sekretessbrytande regel.

Ett vanligt inslag i myndigheters krishantering är att tillsätta en ”extern” utredare för att gå till botten med den kritik som riktas mot myndigheten. Men offentlighetsprincipen blir en komplikation när denna strategi ska sättas i verket. Det visade sig vid flera tillfällen under förra året.

Nytt för i år är att vi detaljgranskar ett av Justitieombudsmannens, JO:s, avgöranden under 2022. Vi intervjuar både anmälaren bakom och JO Per Lennerbrant som fattade beslutet. Varför tog han inte i med hårdhandskarna när myndigheten svarade luddigt på en avgörande fråga? Och varför är JO så snabb att förklara myndigheters klavertramp med okunskap?

Självklart redogör vi för Högsta förvaltningsdomstolens vägledande domar från förra året och silar fram några guldklimpar i floden av kammarrättsdomar.

Dessutom går vi som brukligt igenom de ändringar som trädde i kraft i offentlighets- och sekretesslagen, OSL. Som vanligt blev det en del nya eller utvidgade sekretessparagrafer, men frågan är om inte den största förändringen gick i motsatt riktning, mot ökad öppenhet på ett synnerligen viktigt område.

Slutligen behandlar vi några av de lagförslag som såg dagens ljus, till exempel det om sekretess i ärenden om elstöd. Där blev det fort och fel enligt vissa, till exempel Lagrådet.

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 från att nå allmänheten. Meddelarfriheten gör det nämligen möjligt för offentliganställda att lämna ut även sekretessbelagda uppgifter till media. Det gäller dock inte uppgifter som omfattas av en så kallad kvalificerad tystnadsplikt enligt OSL.

Som nämndes i inledningen kommer vi i årets rapport att göra en rejäl avstickare till ett område som angränsar till offentlighetsprincipen. Det handlar om myndigheters rätt att ta del av information hos andra myndigheter. Varför gör vi det? Jo, för att det är intressant att se hur lagstiftaren viktar den personliga integriteten när den ställs mot myndigheternas behov av information snarare än allmänhetens intresse av insyn. En annan fråga att bevaka i detta sammanhang är om lagstiftaren, när den suddar ut sekretessgränserna mellan myndigheter och öppnar nya informationsflöden mellan dem, samtidigt bygger nya sekretessmurar mot allmänheten. Gör den inte det kan ju faktiskt enskildas tillgång till myndighetsinformation öka, eftersom informationen kommer att finnas hos fler myndigheter där sekretessen är olika stark.

Tre trender 2022

En enda stor myndighet som vet allt om dig

Det finns i stort sett bara en typ av sekretess som myndigheter ogillar så mycket att de är beredda att gå till lagstiftaren för att få bort den. Det är den som gäller mellan myndigheter och som hindrar dem från att byta information med varandra. Det här kan man se på de framställningar som myndigheter gör till regeringen inom området offentlighet och sekretess. Det finns förstås undantag men ska man generalisera så handlar dessa propåer om:

1. Att myndigheten vill ha skärpt sekretess i den egna verksamheten så att man kan hemlighålla fler uppgifter i förhållande till allmänheten.
2. Att myndigheten vill att det ska införas en sekretessbrytande regel som gör det möjligt att utbyta mer information med andra myndigheter, eller med företag som verkar inom samma bransch som myndigheten.

Varför är det så här? Är myndigheterna ute efter att skapa ett storebrorssamhälle där de vet allt om alla, men inte behöver erbjuda någon insyn själva? Nej, det är nog inte målet även om det kan bli effekten. Myndigheter vill helt enkelt ha bästa möjliga förutsättningar att utföra sitt samhällsuppdrag på ett effektivt sätt. Och det vill väl de flesta av oss att de ska ha. Samtidigt måste detta allmänintresse vägas mot andra viktiga värden, till exempel rättssäkerhet och personlig integritet.

Det är helt klart så att många myndigheter behöver samla in information från både enskilda och det allmänna för att göra sitt jobb. Och till viss del handlar både punkt 1 och 2 ovan om att myndigheter vill trygga sin egen informationsförsörjning. Det blir svårare för en myndighet att hämta in uppgifter från exempelvis ett företag om företaget vet att deras konkurrenter sedan kan begära ut uppgifterna med stöd av offentlighetsprincipen. På samma sätt blir det svårare att utbyta information med myndigheter i andra länder om svenska myndigheter inte kan lova att hålla tätt om informationen. Det är en viktig drivkraft bakom framställningar om skärpt sekretess enligt punkten 1. Men det finns så klart andra, till exempel att myndigheter osjälviskt månar om den personliga

integriteten för patienter, intagna, elever, bidragstagare med flera som förekommer i deras verksamhet.

Konflikten mellan allmänhetens insyn och myndigheternas eget behov av information sammanfattas kärnfullt i en proposition från 2021. I denna föreslog regeringen sekretess för uppgifter om enskilda i den kommission som hade tillsatts för att granska Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete för att få de svenska medborgarna Dawit Isaak och Gui Minhai fria.

“En avsaknad av möjligheten till sekretesskydd för känsliga uppgifter om personliga förhållanden riskerar att leda till att enskilda personer kan avstå från att lämna uppgifter till kommissionen, vilket i sin tur skulle kunna leda till att kommissionen får tillgång till färre uppgifter än den annars skulle ha fått.”¹

På samma sätt får myndigheter svårt att samla in information från andra myndigheter om det finns sekretessregler mellan myndigheter som sätter hinder i vägen. Därav punkten 2, alltså framställningar om nya sekretessbrytande regler.

Myndigheterna har regeringens öra i sådana här frågor och på senare år har det införts en rad sekretessbrytande regler i OSL. Till exempel sådana som syftar till att bekämpa bidragsfusk och organiserad brottslighet. Bara under förra året trädde ett tiotal nya sekretessbrytande regler i kraft som gör det möjligt för myndigheter att utbyta information med varandra eller med privata utförare, vårdgivare, apotek, biobanker med flera som är verksamma i samma bransch som myndigheten.² I dessa fall rörde det sig om undantag från sekretessen för ganska väl avgränsade ändamål. Men 2022 var också året då regeringen föreslog en mer övergripande förändring i syfte att underlätta informationsutbyte mellan myndigheter: en ny generell sekretessbrytande bestämmelse. Enligt förslaget ska en myndighet lämna ut uppgifter till en annan om dessa “behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet”. Vi ska återkomma till hur förslaget togs emot av remissinstanserna.

1 Sekretess hos den kommission som fått i uppdrag att granska arbetet med att uppnå frigivning av två svenska medborgare utomlands, prop. 2021/22:30, s. 11. Riksdagen beslutade enligt regeringens proposition och sekretessen som regleras i 42 kap. 9 § OSL ska gälla i högst 70 år.

2 Följande nya sekretessbrytande regler har tagits in i OSL: 10 kap. 19 §, 10 kap. 21 §, 10 kap. 23 §, 24 kap. 8 b §, 25 kap. 11 §, 25 kap. 17 c §, 28 kap. 12 a §, 30 kap. 8 b §, 30 kap. 12 e §, 30 kap. 12 f §, 30 kap. 25 b §, och 30 kap. 25 c §.

Men även andra förslag på det här temat såg dagens ljus förra året. Mest uppseendeväckande var kanske det om att inrätta den nya Utbetalningsmyndigheten som ska fungera som en mellanhand när stora statliga myndigheter, som till exempel Försäkringskassan och CSN, betalar ut pengar till enskilda. Utbetalningsmyndigheten kommer att samla in enorma mängder känsliga personuppgifter från de utbetalande myndigheterna, vilket i sin tur kräver att dessa får en sekretessbrytande så kallad uppgiftsskyldighet mot den nya myndigheten.

En ny generell sekretessbrytande regel

Upprinnelsen

I april 2021 skickade Försäkringskassan en framställan till regeringen med en radikal idé. Den gick ut på att regeringen skulle tillsätta en utredning för att analysera om sekretessgränserna mellan myndigheter borde avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda.³ Huvudregeln, som den ser ut i dag, är att samma sekretess gäller mellan myndigheter som mellan myndigheter och allmänheten. Och så har det varit under lång tid. “En uppgift för vilken sekretess gäller enligt denna lag får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter”, står det i 8 kap. 1 § OSL. Det spelar alltså ingen roll om det är en privatperson, ett företag eller en annan myndighet som begär ut uppgifter. Är de hemliga enligt OSL får myndigheten som sitter på informationen inte lämna ut den.

Varför finns det då sekretessgränser mellan myndigheter? Skälen beskrivs i propositionen till den gamla sekretesslagen från 1980. Det handlar om att värna medborgarnas personliga integritet och deras tillit till myndigheterna. Människor ska våga vända sig till socialtjänsten, sjukvården och andra myndigheter och lämna uppgifter i förtroende, utan att behöva oroa sig för att uppgifterna sprids vidare till andra myndigheter och blir underlag för olika negativa beslut. Bara det faktum att uppgifter sprids till en stor krets av tjänstemän på olika myndigheter har setts som ett integritetsproblem och en ökad risk för obehörig vidare spridning.⁴

Samtidigt har lagstiftaren under årens lopp sett behov av att göra undantag från huvudregeln. Ibland måste sekretessen vika för att myndigheter ska kunna utbyta information som de behöver för att utföra

3 Framställan om utredning av om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda. Försäkringskassans diarienummer FK 2021/004438.

4 Prop. 1979/80:2, del A, s. 90.

sina uppdrag. Successivt har det införts fler och fler så kallade sekretessbrytande regler. De viktigaste finns samlade i 10 kap. OSL, men det finns fler utspridda i OSL:s olika kapitel. Dessutom finns en mängd olika lagar och förordningar som stadgar så kallad uppgiftsskyldighet mellan myndigheter. Till exempel lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, förkortad FUT, som trädde i kraft 2008. Den säger att statliga myndigheter och kommuner ska underrätta varandra om det finns information som tyder på att enskilda får bidrag felaktigt. Den här sortens uppgiftsskyldighet bryter sekretessen (se 10 kap. 28 § OSL).

I sin framställan till regeringen beskrev Försäkringskassan detta gytter av sekretessbrytande regler som ett svåröverskådligt och svårtillämpat ”lapptäcke”. Myndigheter har svårt att utläsa om en viss uppgift kan lämnas ut till en annan myndighet, vilket så klart hämmar informationsutbytet. I stället för att fortsätta göra massa undantag – varför inte ändra huvudregeln och slopa sekretessen mellan myndigheter? Det var Försäkringskassans radikala idé som fick viss medial uppmärksamhet och kritik.

I juni 2021 gav socialförsäkringsutskottet regeringen i uppdrag att titta närmare på den här idén och återkomma med ett förslag om slopad sekretess mellan myndigheter. Syftet var att göra det enklare för myndigheter att dela information om enskilda personer, till exempel om personer som befinner sig illegalt i landet.

Kort efter utskottsinitiativet tillsatte dåvarande finansminister Magdalena Andersson, S, en intern utredning på sitt departement om informationsutbyte mellan myndigheter.

Utredningens förslag

Ett år senare, i juni 2022, var utredningen klar och resultatet presenterades i en departementspromemoria.⁵ Utredningen gick inte så långt som att föreslå ett slopande av sekretessgränserna mellan myndigheter. Däremot ville man införa en ny generell sekretessbrytande regel. Enligt den ska sekretess till skydd för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden inte hindra att en uppgift lämnas till en annan myndighet, “om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra författningsreglerad verksamhet”. Uppgiften får dock inte lämnas ut om “övervägande skäl” talar för att skyddsintresset har företräde framför intresset av att lämna ut uppgiften.

5 Utökad informationsutbyte, Ds 2022:13.

En sådan regel skulle innebära ett mer generöst sekretessundantag än den generalklausul som redan finns i 10 kap. 27 § OSL. Formuleringen om “övervägande skäl” i den föreslagna bestämmelsen är nämligen ett uttryck för att “behovet av ett utökat informationsutbyte normalt sett ska ha företräde framför andra intressen”, enligt utredningen.⁶ I den befintliga generalklausulen bryts sekretessen bara om det är “uppenbart” att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.⁷

Hur motiverar då utredningen ett nytt stort undantag från sekretessen som gör det möjligt för myndigheter att utbyta mer information om enskilda? Till att börja med konstaterar utredningen att rätten till personlig integritet inte är absolut. Den måste vägas mot “motstående legitima och grundläggande värden och intressen”. Ett sådant intresse är att förhindra felaktiga utbetalningar ur välfärdssystemen genom ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Reglerna kring dessa utbetalningar förutsätter helt enkelt att olika myndigheter utbyter information, konstaterade utredningen.

“Det torde i normalfallet därför vara svårt att motivera att informationsutbytet som är en nödvändig följd av de materiella bestämmelsernas utformning skulle utgöra oacceptabla intrång i den personliga integriteten.”⁸

Utredningen hänvisar också till attitydundersökningar som visar att befolkningen är positiv till ökat informationsutbyte mellan myndigheter för att stävja bidragsfusk. Om fusket blir för omfattande kanske folket inte längre vill bidra till den gemensamma välfärden:

“Utredningen anser därför att om skyddet för den enskildes personliga integritet ges för stor vikt i förhållande till andra intressen så att fusk och kriminalitet samt andra överträdelser av regelverk skyddas från samhällets kontroller, försvagas förtroendet för det allmänna åtagandet.”⁹

6 Ds 2022:13, s. 17.

7 Den gamla generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL ska finnas kvar enligt utredningens förslag. “Den föreslagna bestämmelsen utesluter inte att det även fortsättningsvis kommer finnas situationer där generalklausulen kommer tillämpas, t.ex. för uppgifter som skyddas av sekretess till skydd för det allmänna. Det kan även handla om en bedömning av uppgifter som behövs för en myndighets verksamhet som ligger utanför den författningsreglerade verksamheten”, står det på s. 124 i Ds 2022:13.

8 Ds 2022:13, s. 225.

9 Ds 2022:13, s. 227.

Enligt utredningen finns “inga realistiska alternativa vägar” för att nå samma resultat som är mindre integritetskänsliga. Alternativet att i större utsträckning ta in kompletterande beslutsunderlag från den enskilde själv avfärdas. Det skulle inte tillgodose behovet att kontrollera och verifiera lämnade uppgifter. Det skulle öka mängden onödig överskottsinformation, vilket i sig är ett integritetsproblem. Och det skulle slutligen leda till merarbete för den enskilde, resonerade utredningen.

En av de grundläggande principerna för sekretess är att den som huvudregel inte följer med en uppgift när den lämnas från en myndighet till en annan. Det är alltså de sekretessregler som gäller hos den mottagande myndigheten som ska tillämpas om någon begär ut uppgifterna där. Sekretessen är olika stark hos olika myndigheter, eftersom lagstiftaren har bedömt att behovet av insyn är olika stort i olika delar av den offentliga förvaltningen. Inför man en sekretessbrytande regel som öppnar informationsflödet från en myndighet med stark sekretess till en med svagare, kommer alltså allmänheten att få ökade möjligheter att ta del av informationen. Detta faktum undgick inte regeringens utredare. Men utredningen föreslog ändå inga nya sekretessregler för att motverka denna effekt. I stället vill man överlåta till den utlämnande myndigheten att väga in detta när den bedömer om ett informationsutbyte ska ske enligt den nya sekretessbrytande regeln. Ett utbyte ska ju inte ske om övervägande skäl talar mot att uppgiften lämnas ut. “Ett sådant skäl kan vara att det skulle framstå som orimligt eller stötande om uppgiften får en svagare skyddsnivå hos den mottagande myndigheten”, kan man läsa i utredningen.

Vad tyckte remissinstanserna?

Utredningen fick ett blandat mottagande när den skickades ut på remiss. Många myndigheter tillstyrkte förslaget eftersom de tyckte att det var ett steg i rätt riktning. Men flera påpekade att det inte fullt ut tillgodosåg deras behov av informationsutbyte, och de passade på att önska sig särskilda sekretessbrytande regler till förmån för den egna verksamhetens informationsbehov.

Flera hade hoppats på en mer övergripande och radikal förändring, och de var besvikna. Till exempel Ekobrottsmyndigheten som framförde att det inte längre finns några starka skäl för sekretess mellan myndigheter – inte nu när den personliga integriteten skyddas av regler om dataskydd:

“Sekretess mellan myndigheter bör därför som huvudregel endast föreligga för att tillgodose andra behov än personlig integritet. Mot att sekretess till skydd för enskilda ska gälla mellan myndigheter talar dessutom att en sådan ordning utgör ett hinder mot effektiv brottsbekämpning och förebyggande av grov organiserad brottslighet som saknade motsvarighet när 1980-års sekretesslag beslutades”.

Försäkringskassan var också missnöjd. Förslagen kom inte åt det huvudproblem som myndigheten hade pekat på i sin framställan, det vill säga det svåröverskådliga lapptäcket av sekretessundantag. Att lägga ytterligare en sekretessbrytande regel till den befintliga snårskogen var inte lösningen, enligt myndigheten. Och det gav inte möjlighet till informationsutbyte i den omfattning som behövs för att förhindra bidragsbrott.

Det fanns också remissinstanser som var skeptiska av motsatt anledning. De oroade sig för att förslaget var allt för långtgående. Skatteverket framförde att den föreslagna bestämmelsen behövde utredas ytterligare innan den kunde bli lag:

“Det är alltså fråga om en förskjutning som är betydligt mer omfattande än de som tidigare skett vid införandet av mer specifika bestämmelser. Skatteverket anser därför att det vore önskvärt med en djupare analys avseende hur de föreslagna bestämmelserna möter de krav som framgår av regeringsformen och EU:s dataskyddsförordning.”

Ett fåtal remissinstanser avstyrkte helt. Till dessa hörde Integritets- och skyddsmyndigheten som menade att förslaget stred mot dataskyddsförordningen. I inlämnade ordalag antydde myndigheten att frågan nog hade förtjänat mer än en intern departementsutredning: “En förändring av det slaget utreds med fördel inom ramen för en offentlig utredning där expertmedverkan kan ge en bred och allsidig belysning av frågan”, skrev myndigheten. Samhällsmagasinet Avsnitt, som bevakar frågor om integritet, offentlighet och sekretess inledde sitt remissvar med liknande kritik: “Initialt finner vi att det är en oroande trend att väsentliga frågor som direkt eller indirekt berör offentlighetsprincipen behandlas i departementsutredningar i stället för i SOU”.¹⁰

¹⁰ Som exempel från senare år nämndes Ds 2016:2 Några frågor om offentlighet och sekretess, Ds 2017:37 Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling och Ds 2021:35 Offentlighetsprincipen under covid-19-pandemin.

Även Sveriges advokatsamfund avstyrkte eftersom ökat utbyte av information mellan myndigheter kan strida mot grundlagens förbud mot betydande intrång i den personliga integriteten i form av exempelvis kartläggning av enskilda.

Flera remissinstanser tog också upp det faktum att sekretessen är olika stark hos olika myndigheter, vilket skulle kunna bli ett hinder för det önskade informationsutbytet. Förvaltningsrätten i Stockholm var en av dem:

“Med hänsyn till att övervägande skäl kan anses tala mot ett utlämnande av uppgifter från en myndighet till en annan om sekretesskyddet hos den mottagande myndigheten är svagare riskerar avsaknaden av kompletterande sekretessregler att leda till att uppgifter, som en annan myndighet egentligen behöver, inte lämnas ut.”

Fler förslag om att bryta sekretessen

I slutet av förra året lämnade regeringen en proposition till riksdagen om att inrätta den nya Utbetalningsmyndigheten.¹¹ En av myndighetens huvuduppgifter ska vara att agera mellanhand när Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket betalar ut pengar till enskilda. De fem myndigheterna ska lämna betalningsuppdrag till Utbetalningsmyndigheten med information om bland annat mottagare, betalningsdatum, belopp och vad utbetalningen avser. Utbetalningsmyndigheten kommer med andra ord ha en samlad bild av alla utbetalningar från dessa myndigheter och ska analysera betalningsströmmarna för att hitta felaktigheter, till exempel bidragsfusk. I propositionen föreslås en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet för de myndigheter som lämnar betalningsuppdrag till Utbetalningsmyndigheten, och för ytterligare ett antal statliga myndigheter och arbetslöshetskassor som har uppgifter som Utbetalningsmyndigheten behöver i sitt arbete med “dataanalyser och urval”. Planen är att den nya myndigheten ska vara i gång 2024.

En annan proposition som kom under 2022 var den om Samverkan mot penningtvätt och finansiering av terrorism.¹² Där föreslogs att tillsynsmyndigheter, brottsbekämpande myndigheter och banker ska få samverka i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt. I samverkan ska en deltagare vara skyldig att lämna uppgifter till en

11 Utbetalningsmyndigheten, prop. 2022/23:34.

12 Samverkan mot penningtvätt och finansiering av terrorism, prop. 2021/22:251.

annan deltagare utan hinder av sekretess eller tystnadsplikt. Propositionen antogs av riksdagen och de nya reglerna trädde i kraft vid årsskiftet. Propositionen Bättre tillgång till finansiell information i brottsbekämpningen handlade också om att öka informationsutbytet mellan myndigheter för att bekämpa ekobrott.¹³ I den föreslogs en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet mellan berörda myndigheter. Förslaget antogs av riksdagen och trädde i kraft under förra året.

Under 2022 gav regeringen också en särskild utredare i uppdrag att överväga om lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen bör utvidgas.¹⁴ En annan utredare fick i uppdrag att komma med förslag på förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och vissa andra statliga och kommunala myndigheter samt enskilda huvudmän för fristående skolor. Syftet är att arbetet med att förebygga och bekämpa brott ska effektiviseras. Och i uppdraget ingår att titta på behovet av nya sekretessbrytande regler.¹⁵

Mot en mer anonym förvaltning?

I den förra årsrapporten skrev Acta Publica om hur många myndigheter försöker hemlighålla namn och bild på anställda med hänvisning till sekretessregler som skyddar uppgifter om enskildas personliga förhållanden.¹⁶ Men myndighetsanställda som agerar i rollen som offentliga befattningshavare och utför åtgärder i tjänsten är en del av det allmänna, och det allmänna har inga ”personliga förhållanden”. Därför får myndigheterna bakläxa när dessa sekretessbeslut överklagas till kammarrätten. Det hände även under 2022. Kammarrätten i Stockholm upphävde till exempel en socialnämnds beslut att hemlighålla namnet på en tjänsteman som hade skicka in en orosanmälan om en minderårig till nämnden.¹⁷ Samma domstol slog fast att en person hade rätt att få ut namnet på den veterinär som hade skrivit en tjänsteanteckning i ett ärende om omhändertagande av djur vid länsstyrelsen.¹⁸

Men förra året togs också ett första steg mot vad som kan bli en ökad anonymisering av offentliga befattningshavares åtgärder i tjänsten. Våren 2022 tillsatte den förra regeringen en utredning med namnet

13 Bättre tillgång till finansiell information i brottsbekämpningen, Prop. 2021/22:127.

14 Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag, dir. 2022:25.

15 Förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter, dir. 2022:37.

16 Offentlighetsprincipen 2021, Acta Publica, Insikt 2022:03, s. 35.

17 Kammarrätten i Stockholms dom den 2 september 2022 i mål nummer 5137-22.

18 Kammarrätten i Stockholms dom den 16 augusti 2022 i mål nummer 4231-22.

Åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet.¹⁹ Den särskilda utredaren John Ahlberk, generaldirektör vid Statens haverikommission, ska bland annat "...analysera behovet av en minskad exponering av offentliganställdas namn och ta ställning till om behovet motiverar författningsändringar som minskar kraven på användning av namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder".

De här idéerna har bland annat sitt ursprung i motioner som poliser har skrivit till sitt fackförbund Polisförbundet under årens lopp.²⁰ Motionärerna upplever att deras egna och kollegors namn blir alltför exponerade i polisanmälningar, händelserapporter, beslagsprotokoll och andra myndighetshandlingar som de upprättar i tjänsten. Ofta ingår dessa handlingar i förundersökningsprotokoll som kriminella får del av när de är misstänkta i något ärende, och farhågan är att de sedan googlar på polisernas namn och får fram deras hemadresser eller uppgifter om anhöriga – information som kan användas för att utsätta poliserna för hot och påtryckningar.

Polisförbundet har krokat arm med arbetsgivaren Polismyndigheten som i sin tur har uppvaktat regeringen om ändringar i den lagstiftning som kräver att befattningshavares namn anges i olika typer av myndighetshandlingar.²¹ Deras förslag är att ersätta namnen med ett unikt tjänstgöringsnummer. Om någon representant för allmänheten vill veta vilken enskild polis som döljer sig bakom tjänstgöringsnumret får vederbörande kontakta Polismyndigheten för att få ut uppgiften. På det sättet bygger man in en tröghet i systemet och gör det lite krångligare att kartlägga de anställda, vilket förhoppningsvis ska minska risken för hot och påtryckningar, lyder resonemanget.

Men utredningsdirektiven nämner inte bara poliser: "Problemet har under senare tid uppmärksamrats bl.a. i förhållande till socialtjänsten och brottsbekämpningen men finns i princip i hela förvaltningen".

Utredaren ska också titta på ett förstärkt sekretesskydd för offentliganställdas personuppgifter när de förekommer hos andra myndigheter än den egna arbetsgivaren. I dag kan till exempel Polisen och socialtjänsten hemlighålla uppgifter om anställdas personnummer, hemadress och annat som man har i sina personalsystem. Men i många fall räcker det att få ut den anställdas namn för att hitta övriga uppgifter via privata

19 Regeringens kommittédirektiv "Åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet", dir. 2022:31. Den särskilda utredaren ska redovisa uppdraget senast den 1 augusti 2023.

20 Polisens personuppgifter kan bli mer hemliga, Polistidningen, 22 april 2022.

21 Stärkt medarbetarskydd, Polismyndighetens hemställan till Justitiedepartementet den 11 juni 2021, Ju2021/02378.

söktjänster på nätet som hämtar sin information från folkbokföringsregistret. Utredaren ska alltså även titta på den problematiken.

När dåvarande justitieministern Morgan Johansson, S, fick frågan i Dagens Nyheter om vi är på väg mot ett mera slutet samhälle där allmänheten får svårare att komma i kontakt med de personer som ligger bakom olika beslut, svarade han så här:

”Vi är i vart fall på väg mot ett samhälle där man kan sekretessbelägga fler uppgifter för att skydda beslutsfattare på olika sätt. Men det innebär inte att man inte ska kunna granska besluten. Vi är noga med att uppdraget måste ske inom ramen för offentlighetsprincipen. Men det kommer att bli något svårare att hitta namnen på de här beslutsfattarna. Det kommer att krävas lite extra”.²²

”Vi har tillsatt en extern utredare”

Ibland undrar man om alla generaldirektörer och kommunchefen går samma kurs i krishantering, och om första lektionen handlar om att tillsätta en extern utredning när kritiken börjar hagla mot myndigheten. Eller är det något de lär varandra när de träffas på konferens? En möjlig influens på det här området är chefen för Sveriges största myndighet, rikspolischef Anders Thornberg, som tillsatte två externa utredningar bara under förra året. Den första handlade om Polisens hantering av upploppen i samband med dansksvenska politikern Rasmus Paludans koranbrännarturné genom Sverige påskan 2022. Den andra handlade om härvan kring de två toppcheferna Mats Löfving och Linda Staaf, där den första påstods ha rekryterat den andra samtidigt som de båda hade en privat relation. Den utredningen, ledd av Försvarsunderrättelsesdomstolens ordförande Runar Viksten, fick ett tragiskt efterspel när Mats Löfving påträffades avliden i samband med att den presenterades i slutet av februari 2023. Dödsfallet och dess konsekvenser ligger utanför den här rapportens tema. Här ska vi titta närmare på Polisens hantering av sekretessen kopplat till externa utredningar.

I båda fallen var det rikspolischefen själv som utsåg utredarna. De blev sedan anställda av Polisen och fick sina uppdragsdirektiv av myndigheten. Men Thornberg vidhöll att det rörde sig om ”externa utredare” och utredarna själva betonade sitt starka oberoende i förhållande till

22 Offentliganställda ska skyddas mot hot och våld, Dagens Nyheter, 21 april 2022.

uppdragsgivaren.²³ Men när Polistidningen begärde ut all korrespondens mellan den externa utredaren Runar Viksten och anställda på Polismyndigheten blev det andra tongångar. Då poängterade Polisen i stället att Viksten var en anställd medarbetare och att han inte hade en sådan självständig ställning som avses i 2 kap. 11 § TF. Handlingarna som hade utväxlats mellan honom och övriga Polismyndigheten var därför interna och inte allmänna, enligt myndigheten.²⁴

Olle Lundin, professor i förvaltningsrätt vid Uppsala universitet, kommenterade saken så här i Polistidningen.

”Man tar in någon som ska vara oberoende och extern, och sedan när det passar så hävdar man att den personen är en del av myndigheten”.²⁵

Genom att tillsätta en extern utredning signalerar en myndighet att den tar kritiken på allvar, välkomnar granskning och är beredd att lägga alla korten på borden. Myndighetsledningen får också några veckors, eller ännu hellre månaders, respit då den kan besvara jobbiga frågor från pressen med att man inte vill föregå den ”externa” utredarens slutsatser. Att utredaren är extern ger förstås extra legitimitet åt utredningen, men får också rättsliga konsekvenser enligt tryckfrihetsförordningen, eftersom utredaren då inte är en del av den myndighet som granskas. Det kan ge allmänheten rätt till insyn i den korrespondens som pågår mellan utredaren och den granskade myndigheten. Och i den kan man eventuellt hitta svaret på om utredningen är så oberoende som myndigheten påstår. I princip spelar det ingen roll om utredaren utför uppdraget som konsult i egen firma eller får en tidsbegränsad anställning hos den uppdragsgivande myndigheten. Även anställda på en myndighet kan betraktas som självständiga i tryckfrihetsförordningens mening. Och det innebär att handlingar som de utväxlar med övriga anställda på myndigheten blir allmänna. Det framgår av 2 kap. 11 § TF, alltså den bestämmelse som Polismyndigheten inte ansåg var tillämplig i Runar Vikstens fall.

Att strategin med ”externa” utredare kan vara svår att förena med offentlighetsprincipen visade sig även i en historia som rullades upp i Blekinge förra året. Den inleddes redan 2021 när region Blekinge

23 Polisen tar in extern utredare efter påskupploppen, SVT Nyheter, 5 maj 2022. Rikspolischefen tillsätter särskild utredare, pressmeddelande från Polisen, 11 december 2022. Utredaren: ”Jag har inte fördelat ansvar och skuld”, Polistidningen, 14 december 2022. Utredaren om kritiken: ”Naturligtvis kommer jag vara objektiv”, Sveriges television, 21 december 2022.

24 Polismyndighetens beslut i utlämnandeärende A001.628/2023, 18 januari 2023. Beslutet är överklagat till kammarrätten.

25 Enkelt sätt att lägga locket på, artikel i Polistidningen den 26 januari 2023.

anlitade företaget Human and heart för att utreda flera anmälningar om mobbning på käkkirurgen vid Blekingesjukhuset. Företaget utförde sin granskning och levererade sin rapport till den dåvarande tandvårdsdirektören i regionen sommaren 2021. Men rapporten diariefördes inte, och en tandsköterska som försökte få ut rapporten under hösten samma år fick beskedet att den inte var klar och därför inte skulle lämnas ut. Först åtta månader efter att rapporten hade kommit in blev den diarieförd. Historien om den oregistrerade konsultrapporten blev känd under förra året när radiokanalen P4 Blekinge tog upp saken.²⁶

När regiondirektören Peter Lilja skulle förklara varför rapporten inte hade diarieförts direkt sade han så här till P4 Blekinge:

”Är det så att det görs ett arbete externt utifrån, och att det materialet inte är korrekt, att det inte är faktagranskat, då kan det vara en orsak till att man har dröjt med det här, och det skulle vara svaret på varför man inte har diariefört den”.

Problemet är bara att en handling som kommer in till en myndighet från en extern och fristående konsult blir en allmän handling oavsett om avsändaren och mottagaren tycker att handlingen är färdig eller inte. Det må vara en hastigt nedklottrad anteckning på en skrynklig servett. Den är ändå en inkommen och allmän handling, enligt 2 kap. 4 § TF jämförd med 2 kap. 9 § TF. Den frågan har prövats och dömts av i diverse domstolsavgöranden och JO-beslut.²⁷

Uppenbarligen ville Region Blekinge få en chans att korrigera vad man uppfattade som felaktigheter i rapporten innan den offentliggjordes. Historien förtäljer inte vad som ändrades. Men i brist på insyn uppstår lätt misstankar om att myndigheter rensar ”externa” utredares rapporter på särskilt pinsamma uppgifter innan de diarieförs och släpps till allmänheten.

Ett liknande fall i Arvika kommun behandlades av JO under förra året, och vi kommer att återvända till det. I det fallet skickade den externa utredaren sitt rapportutkast till kommuntjänstemännens privata mejladresser eftersom kommunen ville att det skulle hanteras som ett ”arbetsmaterial”. I det fallet var det också uppenbart att kommunen utövade påtryckningar på den externa konsulten att tona ner kritiken i rapporten. Mer om det senare.

26 Rapport om käkkirurgen diariefördes inte på åtta månader: ”Vi fick helt enkelt inte ut den”, SR P4 Blekinge, 23 december 2022.

27 RÅ 1987 ref. 1, RÅ 1958 ref. 55, JO 1966 s. 364, Kammarrätten i Göteborgs dom den 21 juni 2011 i mål nummer 3159-11, Kammarrätten i Stockholms dom den 19 juli 2011 i mål nummer 3745-11 med flera.

Nytt från högsta instans

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.

I årsrapporten för 2021 dödförklarade vi bakvägen till HFD.²⁸ Men det var kanske förhastat för även under 2022 fanns det exempel på HFD-avgöranden i sekretessmål som släpptes upp den vägen utan krav på prövningstillstånd.

Bakvägsprincipen spred sig dessutom till allmän domstol när Högsta domstolen slog fast att den gäller även för hovrätternas sekretessbeslut. Sammanfattningsvis kan man kanske säga att den praktiska tillämpningen på det här området är lite ad hoc för närvarande, men vi följer utvecklingen och får återkomma i frågan i kommande rapporter.

Prepositioner behövde inte lämnas ut

En journalist begärde ut en incidentutredning från Kriminalvården och fick ut handlingarna med vissa avsnitt maskerade. Journalisten överklagade till kammarrätten eftersom hon tyckte att för mycket hade maskerats. Bland annat ansåg hon att det saknades stöd för att sekretessbelägga enstaka prepositioner och konjunktioner.

Kriminalvården vidarebefordrade överklagandet och den sekretessprövade incidentutredningen till kammarrätten och då begärde en annan person ut utredningen från kammarrätten. Domstolen gjorde samma bedömning som Kriminalvården och avslog.

Personen överklagade till HFD som också avslog med hänvisning till att uppgifterna ”i allt väsentligt” var sådana som omfattas av sekretess enligt de bestämmelser som Kriminalvården hade åberopat. ”De fåtal ord som i och för sig skulle kunna lämnas ut ger ingen bild av uppgifternas

²⁸ Se avsnitt 7.2 i Offentlighetsprincipen 2021, Acta Publica, Insikt 2022:03, där det också finns en närmare förklaring av hur bakvägen till HFD fungerar.

egentliga innehåll och får anses sakna intresse i sammanhanget”, skrev HFD.²⁹

Anställds säkerhetsklass var hemlig

En person vände sig till Riksdagsförvaltningen att få veta i vilken säkerhetsklass en namngiven tjänstemans tjänst vid Riksdagsförvaltningen hade placerats i. Riksdagsförvaltningen avslog med hänvisning till att en uppgift om vilken säkerhetsklass en anställd är placerad i rör totalförsvaret. Ett röjande av en sådan uppgift kunde antas vålla skada för rikets säkerhet, ansåg förvaltningen.

Personen överklagade till HFD som avslog. Domstolen konstaterade helt kort att den uppgift som personen hade begärt ut omfattas av försvarssekretess och att överklagandet därför skulle avslås.³⁰

Revisionsbolag var inte självständigt

Riksbanken gav revisionsbolaget KPMG i uppdrag att utreda uppgifter om jäv i samband med ett av Riksbankens beslut. Bolaget presenterade sin rapport för riksbanksfullmäktige som därefter beslutade att inte vidta några ytterligare åtgärder med anledning av utredningen.

Därefter begärde en person att få ut samtliga handlingar som hade utväxlats mellan Riksbanken, riksbanksfullmäktige och KPMG vid utförandet av bolagets uppdrag. Riksbanken avslog större delen av begäran och pekade på att KPMG hade utfört uppdraget efter muntliga instruktioner och under ledning av fullmäktiges kanslifunktion. Bolaget hade därför inte haft en så fristående ställning i förhållande till Riksbanken att de handlingar som hade sänts mellan Riksbanken, inklusive riksbanksfullmäktige, och KPMG skulle betraktas som inkomna till eller expedierade från Riksbanken.

Personen överklagade till HFD men det blev avslag även där. HFD hänvisade till att KPMG bara hade haft i uppdrag att utreda omständigheterna i ärendet, inte att göra någon rättslig bedömning av de inblandades agerande. Mot den bakgrunden hade bolaget inte varit självständigt i förhållande till uppdragsgivaren Riksbanken.³¹

29 HFD:s dom den 23 september 2022 i mål nummer 2881-22.

30 HFD:s dom den 14 november 2022 i mål nummer 5238-22, HFD 2022 not. 33.

31 HFD:s dom den 19 september 2022 i mål nummer 1452-22, HFD 2022 not. 26.

Lista över säkerhetskopior inte en säkerhetskopia

En person begärde att få ta del av kammarrättens registratorsbrevlådas lista över säkerhetskopior av e-postmeddelanden som kan återställas. Kammarrätten avslog med hänvisning till att de listade e-postmeddelandena hade raderats från det ordinarie e-postsystemet. Listan var, i likhet med de listade e-postmeddelandena, säkerhetskopior som förvarades hos domstolen enbart för att kunna återskapa information om den skulle gå förlorad oavsiktligt i det ordinarie systemet. Listan och meddelandena var alltså inte allmänna handlingar, enligt kammarrätten.

Personen överklagade och fick rätt i HFD. Domstolen hänvisade till förarbetena där det framgår att begreppet säkerhetskopia syftar på information som någon gång har funnits i en myndighets ordinarie system och som har kopierats för att kunna återskapas om den skulle gå förlorad. Av detta följde, enligt HFD, att en lista över säkerhetskopior inte i sig är en säkerhetskopia. Att avslå begäran med hänvisning till att listan var en säkerhetskopia var alltså felaktigt enligt HFD som återförvisade ärendet till kammarrätten.³²

Ledamöters personnummer offentliga

I 2021 års rapport skrev vi om att kammarrätterna inte kunde komma överens i frågan om personnummer avseende ledamöter i övervakningsnämnder kan sekretessbeläggas.³³ Förra året satte HFD ner foten och konstaterade att det inte finns någon grund för att sekretessbelägga dessa uppgifter.

I en första dom slog HFD fast att personnumren inte är hemliga enligt den förstärkta personalsekretess som gäller vid vissa myndigheter enligt 39 kap. 3 § 3 st OSL och 10 § offentlighets- och sekretessförordningen, OSF.³⁴ Den förstärkta sekretessen gäller visserligen för anställda vid "Kriminalvården". Men övervakningsnämnderna, som är fristående myndigheter, nämns inte i 10 § OSF.

"Även om övervakningsnämnderna kan sägas ingå i det övergripande begreppet "kriminalvården" tillsammans med myndigheten Kriminalvården, måste bestämmelsen dock förstås på så sätt att det är myndigheten Kriminalvården som avses", skrev HFD.

32 HFD:s dom den 1 april 2022 i mål nummer 4905-21, HFD 2022 ref. 14.

33 Se avsnitt 6.2 i Offentlighetsprincipen 2021, Acta Publica, Insikt 2022:03.

34 HFD:s dom den 11 mars 2022 i mål nummer 5914-21, HFD 2022 not. 5.

I ett senare avgörande prövade HFD om ledamöternas personnummer i stället kunde sekretessbeläggas med stöd av första stycket i OSL 39:3.³⁵ Men det gick inte heller, enligt HFD, för då måste det finnas skäl att anta att ledamöterna eller deras närstående skulle utsättas för våld eller lida annat allvarligt men om uppgifterna lämnades ut. Någon omständighet som talade för ett sådant antagande hade inte kommit fram, enligt HFD. Uppgifterna skulle därför lämnas ut till den klagande.

Summa summarum är det nu klappat och klart att personnummer avseende ledamöter i övervakningsnämnder inte skyddas av befintliga sekretessregler. En hemställan om att ändra lagen så att uppgifterna får ett skydd skickades in i juni förra året av Övervakningsnämnden i Kristianstad.³⁶ Övervakningsnämnderna leds av personer som är domare till yrket och vars personnummer skyddas i deras ordinarie jobb i domstol. Så det är kanske ingen högoddsare att personnumren kommer att få ett skydd även i övervakningsnämnderna. Vi får återkomma om det i kommande rapporter.

Grovt rättegångsfel i HD

Frågan har prövats tidigare i förvaltningsdomstolarna. Men nu kan det ha öppnats en möjlighet att ta sekretessfrågor till högsta instans utan prövningstillstånd även i allmän domstol. Det här efter att Högsta domstolen har undanröjt ett av sina tidigare beslut om att neka prövningstillstånd i ett mål om sekretess.³⁷

Bakgrunden var att en person hade begärt ut en journalkopia som förekom i ett mål om godmanskap vid en tingsrätt. Tingsrätten lämnade ut kopian i maskerat skick med hänvisning till sekretess. Personen överklagade beslutet till hovrätten och i samband med det överlämnades journalkopian dit.

En annan person vände sig då till hovrätten och begärde ut journalkopian där. Även hovrätten lämnade ut den i maskerat skick. Personen överklagade beslutet till Högsta domstolen som nekade prövningstillstånd.

Personen begärde senare resning och klagade över domvilla. HD gick på sökandens linje och undanröjde sitt tidigare beslut. Att kräva prövningstillstånd i ett sekretessmål där ett beslut hade fattats av hovrätten

35 HFD:s dom den 27 september 2022 i mål nummer 2089-22.

36 Hemställan har gjorts till justitiedepartementet, diarienummer Ju2022-02275.

37 Högsta domstolens beslut den 17 augusti 2022 i mål nummer Ö 3261-22 och Ä 5318-22.

som första instans var ett grovt rättegångsfel, enligt HD. Domstolen tog sedan upp sekretessfrågan till prövning och avslog överklagandet. De maskerade uppgifterna i journalkopian var hemliga eftersom ett utlämnande kunde medföra men för enskild person, enligt HD.

Folkbokföringssekretess gällde inte i utlämnandeärende

På senare år har det kommit domar som tyder på att sekretessregler som gäller i en myndighets kärnverksamhet inte alltid är tillämpliga på uppgifter som förekommer i myndighetens ärenden om utlämnande av allmänna handlingar. Under 2021 kom till exempel tre domar från kammarrätten som slog fast att det inte gick att hemlighålla identiteten på personer som hade begärt ut handlingar ur sina egna socialtjänstakter i kommunarkivet.³⁸

Inom socialtjänsten gäller en stark sekretess. Och vanligtvis är det hemligt bara att en person har haft kontakt med socialtjänsten. Men ett ärende om utlämnande av allmänna handlingar är inte socialtjänst, även om handlingarna som begärs ut rör socialtjänsten, resonerade kammarrätten. Alltså var socialtjänstsekretessen inte tillämplig.

Ett liknande resonemang förde HFD i en dom som kom redan 2020.³⁹ I det fallet hade en person vänt sig till Intraservice i Göteborgs kommun som har till uppgift att tillhandahålla ett it-system åt socialtjänsten i kommunen. Sökanden ville ha ut ett beslut och beslutsunderlag i ett socialtjänstärende som fanns i systemet, men fick avslag. Sökanden överklagade till kammarrätten. En annan person vände sig till kammarrätten och begärde ut bland annat överklagandet och den handling som var föremål för sekretessprövning. Den senare lämnade kammarrätten inte ut alls. Överklagandet lämnades ut med vissa uppgifter maskerade. Personen överklagade till HFD.

Precis som kammarrätten kom HFD fram till att handlingen som hade lämnats över till kammarrätten för sekretessprövning var hemlig enligt socialtjänstsekretessen. Däremot var överklagandet till kammarrätten offentligt i sin helhet och skulle lämnas ut. ”Överklagandet avser ett ärende om utlämnande av allmänna handlingar och kan inte anses

38 Kammarrätten i Jönköpings dom den 8 juli 2021 mål nummer 1625-21 och Kammarrätten i Göteborgs domar den 18 juni 2021 i mål nummer 2477-21 och 2312-21.

39 HFD:s dom den 29 april 2020 i mål nummer 1112-20, HFD 2020 not. 16.

förekomma i en verksamhet eller i ett ärende inom socialtjänsten”, skrev HFD.

Förra året kom så ytterligare en dom från HFD som bekräftar denna praxis.⁴⁰ Stadsarkivet i Malmö kommun hade tagit emot en begäran om att få ta del av vissa uppgifter i en födelse- och dopbok. Kommunen avslog begäran med motiveringen att uppgifterna omfattades av folkbokföringssekretess.

Sökanden överklagade beslutet och i kammarrätten begärde en annan person ut bilagorna till överklagandet. Kammarrätten lämnade ut dem, men med vissa uppgifter maskerade på grund av folkbokföringssekretess.

Personen överklagad till HFD som biföll och bestämde att handlingen skulle lämnas ut i sin helhet. Domstolen konstaterade att folkbokföringssekretessen bara gäller i verksamhet som avser folkbokföring. Den begärda handlingen hade bifogats ett överklagande till kammarrätten av ett beslut om utlämnande av allmänna handlingar och hade inte förekommit i någon sådan verksamhet som omfattas av bestämmelsen, konstaterade HFD. Inte heller målet i kammarrätten rörde folkbokföring. Folkbokföringssekretessen var med andra ord inte tillämplig. Det fanns inte heller några andra sekretessregler som var tillämpliga på handlingen, enligt HFD.

40 HFD:s dom den 18 maj 2022 i mål nummer 6309-21, HFD 2022 not. 17.

Nytt från kammarrätten

Den som får avslag på sin begäran om att ta del av allmänna handlingar kan i regel överklaga beslutet till kammarrätten. Det finns fyra kammarrätter i landet: i Göteborg, Jönköping, Stockholm och 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.

Offentlighetsprincipen trumfade källskyddet

Polismyndigheten var skyldig att gå igenom och sekretesspröva spegelkopior av två hårddiskar och en mobiltelefon som hade tagits i beslag i en brottsutredning. Det bedömde kammarrätten i en dom.⁴¹

Polismyndigheten hade hävdade att man inte fick gå igenom alla de spegelkopierade filerna eftersom de delvis omfattades av ett så kallat beslagsförbud. Hovrätten, som hade beslutat om beslaget, hade nämligen bestämt att polis och åklagare bara fick söka efter viss information i filerna. Det handlade om fotografier av den målsägande, platstaggat och internethistorik. Begränsningen var motiverad av att det kunde finnas källskyddad information i det övriga materialet, då den misstänkte skrev för ett magasin.

Kammarrätten ansåg dock att hovrättens beslut, som hade fattats utifrån regler om beslag i rättegångsbalken, inte begränsade Polismyndighetens skyldigheter enligt tryckfrihetsförordningen. Polismyndigheten skulle alltså gå igenom de aktuella filerna och lämna ut den information som var offentlig. Kammarrätten återförvisade ärendet till Polisen för ny prövning.

41 Kammarrätten i Stockholms dom den 1 juli 2022 i mål nummer 1869-22.

Skandiamannens tonfall inte hemligt

Polismyndigheten var skyldig att spela upp ett 35 år gammalt förhör med den numera avlidne så kallade Skandiamannen, Stig Engström, för en person som har begärt att få ta del av ljudinspelningen. Det bestämde kammarrätten i en dom förra året.⁴²

Polismyndigheten hade nekat begäran trots att det fanns en offentlig transkribering av förhöret som hade lämnats in till domstol i samband med åtalet mot Christer Pettersson. Polismyndigheten pekade på att inspelningen avslöjade Engströms röst och tonläge under förhören, vilket kunde uppfattas som en integritetskränkning. Enligt Polisen stod det därmed inte klart att inspelningen kunde lämnas ut utan men för den enskilde eller dennes anhöriga.

Personen som hade begärt att få ta del av inspelningen överklagade till kammarrätten. Han påpekade att Polismyndigheten inte verkade känna till att Engström var död sedan dryga 20 år och att hans röst är välkänd och har förekommit i olika medier vid flera tillfällen.

Kammarrätten gick på klagandens linje. Uppgifter om enskilda i brottsutredningar skyddas av en stark sekretess med omvänt skaderekvisit, men om den berörda personen är död blir presumptionen i stället offentlighet. Undantaget är om uppgifterna är av den typen att ett utlämnande skulle kränka den frid som tillkommer den avlidne, enligt kammarrätten. Inspelningen var inte av den karaktären, ansåg kammarrätten, och biföll överklagandet.

Nya domar om försvarssekretess för personallistor

”Behovet av säkerhetsskydd överdrivs och den egna verksamhetens betydelse för Sveriges säkerhet överskattas... Med den kommande skärpningen av säkerhetsskyddslagen från den 1 december 2021 riskerar överdrifterna att eskalera.”⁴³

Förra året kom ytterligare två domar som slog fast att listor över myndigheters personal omfattades av försvarssekretess. Den första gällde en lönelista för alla anställda på samhällsbyggnadskontoret i Upplands-Bro kommun. Enligt Kammarrätten i Stockholm var den

42 Kammarrätten i Stockholms dom den 21 januari 2022 i mål nummer 9739-21.

43 Hejda inflationen i säkerhetsskydd, blogginlägg av informationssäkerhetsexperten Kim Hakkarainen den 29 november 2021 på <https://blogg.mrpoyz.net/hejda-inflationen/>.

hemlig i de delar som innehöll uppgifter om de anställdas namn, titel, arbetsuppgifter och kontaktuppgifter. Det här eftersom uppgifterna omfattades av försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § OSL.⁴⁴

Den andra gällde en journalist på Sveriges radio som hade begärt ut namnen på samtliga läkare som är fast anställda inom Region Blekinge. Regionen avslag begäran eftersom uppgifterna, om de lämnades ut, skulle avslöja regionens samlade förmåga, kapacitet och resurser under såväl fredstid som höjd beredskap.

Journalisten överklagade men fick avslag i Kammarrätten i Jönköping. Domstolens motivering löd som följer:

”Även om antalet läkare som är fast anställda av regionen framgår av årsredovisningen får en sammanställning med namnuppgifter över samtliga läkare i regionen anses vara av sådant slag att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som skyddas av 15 kap. 2 § OSL.”⁴⁵

Att personallistor hemlighålls med stöd av försvarssekretess är inget nytt. I rapporten för 2020 skrev vi till exempel om tre domar i HFD där domstolen ansåg att en lista med namn på samtliga anställda vid en anstalt var en försvarshemlighet.⁴⁶ Det som är intressant är att denna praxis verkar sprida sig till allt fler myndigheter och i takt med det kommer också kritik från experter på säkerhetsskydd. De befarar att det har börjat gå inflation i försvarssekretess och att myndigheter och domstolar inte förstår vilka långtgående krav på säkerhetsskydd som följer av att uppgifter klassas som försvarshemligheter.

Under rubriken ”En avslagen begäran, kostar det mer än det smakar?” listar cybersäkerhetsföretaget Certezza alla konsekvenser av kammarrättens dom gällande Region Blekinge. Bland annat måste regionen skydda sina HR-system och andra informationssystem enligt Säpos strikta föreskrifter om säkerhetsskydd. Väsentliga förändringar i systemen kan kräva samråd med Säpo. Och anställda som har tillgång till systemen behöver genomgå säkerhetsprövning. ”Ett helt batteri av regulatoriska krav kommer att läggas som en våt filt över verksamheten som kommer

44 Kammarrätten i Stockholms dom den 11 april 2022 i mål nummer 529-22.

45 Kammarrätten i Jönköpings dom den 8 november 2022 i mål nummer 2256-22.

46 HFD:s domar den 16 januari 2020 i mål nummer 6055-19 och 6453-19, samt den 17 februari 2020 i mål nummer 5-20.

att behöva hantera en hel del friktion med anledning av detta”, sammanfattar Certezza.⁴⁷

Domen gällande Upplands-Bro kommun har lett till ett tillsynsärende vid Länsstyrelsen i Stockholms län. Ärendet gäller hur kommunen skyddar de uppgifter som kammarrätten har klassat som försvarshemligheter, det vill säga uppgifter om namn, titel, arbetsuppgifter och kontaktuppgifter avseende samhällsbyggnadskontorets medarbetare.⁴⁸

47 En avslagen begäran, kostar det mer än det smakar?, artikel på certezza.net, den 23 november 2022.

48 Ärende vid Länsstyrelsen i Stockholms län med diarienummer 451-25568-2022.

Nytt från JO

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.

Kommunen som duckade JO:s frågor

Kan myndighetsföreträdare slippa JO-kritik och dölja sina snedsteg för allmänheten genom att svara undanludande på JO:s frågor? Frågan väcks av ett JO-beslut från förra året. Vi har nämnt det tidigare, men här ska vi ta en närmare titt och intervjua två av de inblandade: anmälaren Lars-Olof Gävert och justitieombudsman Per Lennerbrant.

Först något om bakgrunden. År 2019 rapporterade lokala medier om en rad missförhållanden inom Överförmyndarnämnden i Arvika och Eda.⁴⁹ Funktionshindrade kommuninvånare hade fått vänta i flera år på att få en god man. Och bland dem som hade fått en god man hade vissa blivit av med hundratusentals kronor för att personerna hade misskött uppdraget. Efter olika turer bestämde sig Arvika kommun för att tillsätta en extern konsult för att göra en total översyn av överförmyndarnämndens verksamhet.

Konsulten genomförde sin utredning och skickade ett utkast till rapport till fem tjänstemän på kommunen den 2 februari 2020. Av någon anledning skickade hon utkastet till deras privata mejladresser och inte deras jobbmejl på kommunen. Den 7 februari skickade hon in den färdiga konsultrapporten till kommunen som då diariefördes. En knapp vecka senare, den 13 februari, begärde lokala medier ut e-postloggar för att se de inblandade tjänstemännens korrespondens under slutbearbetningen

⁴⁹ Se exempelvis Efter P4 Värmlands granskning - total översyn ska göras av nämnden, P4 Värmland, 20 juni 2019, Överförmyndarhandläggare godkände ogiltigt testamente, P4 Värmland, 8 november 2019, Skadeståndskraven uppe i tre miljoner, P4 Värmland, 1 januari 2020.

av rapporten.⁵⁰ De återkom dagen därpå och begärde ut mejl som de kunde se i loggarna, och fick då beskedet att flera av dessa var raderade. P4 Värmland fick i vart fall ut ett mejl som biträdande kommundi- rektören hade skrivit från sin jobbmejl till konsulten dagen efter att rapportutkastet hade kommit in:

”Flera av oss har nu läst ditt utkast och jag får reaktioner på den negativa tonen i rapporten. Jag vill förmedla detta till dig. Ring gärna i kväll när du sitter med rapporten så kan vi prata ihop oss.”⁵¹

Att utkastet hade kommit in till kommuntjänstemännens privata mejl, förklarade kommunen senare med att man ville försäkra sig om att det behandlades som ett arbetsmaterial. Enligt kommunen fanns det ingen allmän handling att lämna ut förrän den 7 februari då den slutliga rap- porten skickades från konsulten och diariefördes hos kommunen. Den bedömningen skulle senare underkännas av JO som ansåg att konsulten var fristående i förhållande till kommunen och att korrespondensen mellan henne och kommuntjänstemännen blev inkomna respektive expedierade handlingar. Det spelade ingen roll om mejlen hade gått via privata konton eller tjänstemännens jobbkonton. Utkastet borde alltså ha diarieförts hos kommunen på samma sätt som den slutliga rapporten, enligt JO.

Lars-Olof Gävert, ordförande för Föreningen rättssäkert Arvika, JO-anmälde hanteringen den 29 februari 2020.⁵² I anmälan stod bland annat följande.

”Det är fel att kommunala tjänstemän använder sin privata mejladress i tjänsten. Det är också fel att mejl raderats till följd av att mejllistor begärts ut, att det skett synkroniserat och olika tjänstemän raderat samma mejl samtidigt från en dag till en annan ger intrycket att man medvetet försökt dölja innehållet i vad som kan vara allmänna handlingar på bred front i organisationen”.

50 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 jobbmejlen. Loggen visar inte brödtexten i enskilda mejl, utan redovisar metadata som datum, avsändare, mottagare och ämnesrad för respektive meddelande. För närmare information om handlingstypen och myndigheters skyldigheter att bevara denna, se avsnitt 9.1 i Offentlighetsprincipen 2021, Acta Publica, Insikt 2022:03.

51 Mailen avslöjar: Kommunledningen försökte försköna rapporten ”negativ ton”, artikel på P4 Värmlands sajt den 18 februari 2020.

52 Anmälan i JO:s ärende nr 1787-2020.

JO begärde in ett yttrande från Arvika kommun och ställde flera frågor. De raderade mejlen var förstas en viktig punkt. Hade de slängts innan medierna begärde ut logglistorna eller efter? Det senare kunde ju tyda på ett medvetet försök till mörkläggning. Men kommunen gav inget rakt svar, varken första gången JO frågade eller när JO skickade en kompletterande begäran om yttrande och ställde frågan igen. I stället redovisade kommunen utförligt vad som gäller generellt för gallring och bevarande av e-post, inget om vad som faktiskt hade skett i detta enskilda fall.

Drygt två år efter att anmälan hade kommit in fattade JO Per Lennerbrant sitt beslut.⁵³ Kommunen fick kritik för att tjänstemännen hade använt sina privata mejladresser i tjänsten. För en utomstående kunde det framstå som att kommunen hade försökt kringgå reglerna om handlingsoffentlighet, skrev JO. Han kritiserade också kommunen för att man inte hade hanterat det inkomna rapportutkastet som en allmän handling.

De raderade e-postmeddelandena då? JO konstaterade att kommunen, trots kompletterande frågor, inte hade gett något klart svar på när de hade raderats, och valde då att göra en välvillig tolkning:

”Som kommunens svar får förstas skedde det dock kort efter att e-postmeddelandena kommit in och alltså innan loggen begärdes ut.”

Utredningen gav alltså inte stöd för att raderingen hade gått till så som anmälaren påstått, och JO riktade ingen kritik mot kommunen i den delen.

Anmälaren Lars-Olof Gävert är besviken på beslutet i det avseendet och tycker att kommunen borde ha fått kritik även för raderingen av mejl. ”I och med att kommunen inte kunde ge någon förklaring så borde de egentligen ha fått kritik för det också”, säger han till Acta Publica⁵⁴.

Hur kom det sig då att JO nöjde sig med kommunens undvikande svar, i stället för att stå på sig och kräva raka besked? JO Per Lennerbrant säger till Acta Publica att han inte var nöjd med svaren, men att det gick att dra vissa slutsatser med ledning av de uppgifter som kommunen hade lämnat. ”Det är en avvägning som man alltid får göra när det gäller ärendens hantering. Hur långt ska man driva utredningen? Är det meningsfullt att ställa samma fråga en tredje gång eller finns det tillräckligt underlag för att göra de uttalanden som man vill göra?”⁵⁵

53 JO:s beslut den 4 maj 2022 i ärende nr 1787-2020.

54 Intervju med Lars-Olof Gävert, 14 september 2022.

55 Intervju med JO Per Lennerbrant, 3 oktober 2022.

I det här fallet uttalade JO kritik på andra punkter. Men den mest graverande anklagelsen i anmälan var ändå att kommunen skulle ha raderat allmänna handlingar i form av mejl för att dölja information för allmänheten. Och på den punkten var det viktigt att fastställa när mejlen hade raderats. Men kommunen gav aldrig ett klart svar.

Finns det någon risk att myndigheter tolkar det här beslutet som att man kan undgå JO-kritik genom att slingra sig när ombudsmannen ställer jobbiga frågor? Per Lennerbrant säger att han är uppmärksam på problematiken, men att han inte ser någon större risk. ”Det är inte så vanligt att vi inte får svar. Det kan vara så att myndigheten inte riktigt kan tillgodogöra sig frågans fulla vidd, man kanske inte har den juridiska kompetensen på myndigheten som krävs för att man ska göra den i vissa fall djuplodande rättsliga utredning som krävs.” Att svara på när ett mejl raderades kräver visserligen ingen djuplodande juridisk kunskap, medger Per Lennerbrant. ”Men ändå, vi gjorde bedömningen att den utredning och det de hade svarat var tillräckligt i det här fallet.”

Har JO några sanktioner att ta till för att sätta press på myndigheter som duckar frågor? Per Lennerbrant poängterar att myndigheter har en skyldighet att lämna ut all dokumentation som de har tillgång till och som berör den fråga som JO ställer. ”Även medarbetare som lämnar muntliga uppgifter är skyldiga på sitt tjänsteansvar att tala sanning”. Sedan finns det en möjlighet för JO att ställa ut vite om man inte är nöjd med myndighetens svar. ”Men det är väldigt ovanligt att det används, jag har inte gjort det någon gång.”

Per Lennerbrant skrev i sitt beslut att det som hade kommit fram i ärendet tydde på utbredda kunskapsbrister inom kommunen i fråga. Det är en formulering som man ofta ser i JO-beslut. Hur kunde han vara så säker på att det rörde sig om kunskapsbrister och inte om medvetna försök till mörkläggning? ”Att säga att någon medvetet har lämnat felaktiga uppgifter till JO är ett allvarligt påstående och jag skulle inte göra det om jag inte verkligen var säker på att det förhöll sig på det sättet.” Han pekar på svaren som kommunen gav i andra frågor kring vad som ska betraktas som inkomna respektive upprättade handlingar, och vilken betydelse det hade om den anlitade konsulten var fristående eller inte. ”Och det går att tolka svaren som vi har fått från kommunen på lite olika sätt, men ett sätt att tolka dem, som jag har valt att tolka dem och som har kommit till uttryck i beslutet, är att man inte har koll på vad reglerna säger.”

Ett alternativ var förstås att inte uttala sig om vad som låg bakom felen. Att stanna vid att utredningen inte hade visat om det skett

uppsåtliga eller av okunskap. Per Lennerbrant säger att han ville kommentera det han uppfattade som kunskapsbrister. ”Jag tycker nog ändå att det som har kommit fram tyder på att man inte har koll på läget”.

Allvarlig kritik för domstolstrots

Förra året granskade JO Per Lennerbrant också ett av historiens kanske sämst handlagda utlämnandeärenden. Det tog sin början i juni 2020 när ett företag som driver en släktforsknings tjänst begärde ut handlingar från Riksarkivet. Myndigheten avlog med hänvisning till 21 kap. 7 § OSL, eftersom de begärda handlingarna innehöll personuppgifter och man antog att företaget skulle använda dessa i strid med dataskyddsförordningen, GDPR.⁵⁶

Företaget överklagade till kammarrätten och fick rätt i en dom i slutet av september 2020. Handlingarna skulle lämnas ut. Domstolen konstaterade att det var ostridigt att företaget hade ett utgivningsbevis enligt yttrandefrihetsgrundlagen och i princip var undantaget från regelverket i GDPR.⁵⁷

Riksarkivet överklagade domen till HFD. Men domstolen avvisade överklagandet eftersom bara den sökande, i det här fallet släktforskningsföretaget, är behörig att överklaga ett beslut angående rätten att ta del av allmänna handlingar. Riksarkivet hade följaktligen inte rätt att överklaga.⁵⁸

Det här var i november 2020 och man kan tycka att Riksarkivet borde ha gett upp och lämnat ut handlingarna i det läget. Men nej. Myndigheten fattade ett nytt avslagsbeslut med hänvisning till samma sekretessregel, alltså 21 kap. 7 § OSL. Beslutsfattaren tyckte att kammarrätten hade ”lämnat motstridiga skäl” och sade sig var skyldig att tillämpa sekretess ”om det finns skäl både för och emot”.

Företaget överklagade igen och kammarrätten upphävde Riksarkivets nya avslagsbeslut. Domstolen konstaterade att företaget i stort sett är undantaget regleringen i GDPR genom sitt utgivningsbevis, men att det finns ett undantag. Det är bestämmelsen i 1 kap. 20 § yttrandefrihetsgrundlagen som säger att grundlagen inte hindrar förbud mot databaser där man kan söka på känsliga personuppgifter som till exempel etniskt ursprung, hudfärg och religiös övertygelse. Kammarrätten skickade

56 Läs gärna avsnitt 6.1 i Offentlighetsprincipen 2021, Acta Publica, Insikt 2022:03, där vi skriver om myndigheters svajiga tillämpning av 21 kap. 7 § OSL.

57 Kammarrätten i Stockholms dom den 25 september 2020 i mål nummer 4825-20.

58 HFD:s beslut den 11 november 2020 i mål nummer 5859-20.

tillbaka ärendet till Riksarkivet för att myndigheten skulle pröva om undantagsbestämmelsen var tillämplig i ärendet.⁵⁹

Det här var i mitten av februari 2021. Vad hände sedan? Det framgår av JO:s beslut från förra året.⁶⁰ Och svaret är att det dröjde flera månader innan det hände någonting. När Riksarkivet tittade i ärendet för att ge JO besked såg man att kammarrättsdom nummer två var det sista som hade diarieförts. Men det fanns ett beslut från mitten av maj det året, som aldrig diariefördes, där Riksarkivet återigen avslag företagens begäran, med samma motivering som tidigare. Riksarkivet förklarar denna nya fadäs med att den första handläggaren i ärendet hade slutat sin anställning, och att den nya inte kände till de tidigare kammarrättsdomarna.

I maj 2021 JO-anmälde företaget Riksarkivet. Och i september det året återupptog myndigheten handläggningen av utlämnandeärendet ”i enlighet med kammarrättens domskäl”, men då hade det gått ytterligare några månader. Totalt hade mer än ett år passerat sedan företagens ursprungliga begäran.

JO:s slutsats blev att Riksarkivet förtjänade allvarlig kritik för sin handläggning:

”Det är allvarligt att en myndighet inte respekterar ett avgörande av en överinstans och det strider mot grundläggande krav på hur företrädare för det allmänna ska uppträda (se t.ex. JO 2010/11 s. 547). Riksarkivets handläggning efter kammarrättens första avgörande har varit allt annat än acceptabel och får närmast betecknas som domstolstrots.”

Rätten att betala kontant

I början av förra året riktade JO kritik mot Bolagsverket för att myndigheten inte hade tagit emot kontanter sedan 2010, vilket bland annat innebar att man inte kunde betala kontant för kopior av allmänna handlingar. Att vägra ta emot kontanter strider mot riksbanklagen, konstaterade JO i sitt beslut.⁶¹

För sökande som önskade vara anonyma hade Bolagsverket infört en rutin där dessa kunde betala för kopior i förskott genom att sätta in pengar på ett visst bankgironummer med angivande av ett kund- eller fakturanummer. JO var kritisk till denna ordning eftersom det inte finns stöd i OSL för att införa förskottsbetalning som en generell rutin. Enligt lagen är det något som kan beslutas i ett ”enskilt fall”.

59 Kammarrätten i Stockholms dom den 12 februari 2021 i mål nummer 8142-20.

60 JO:s beslut den 20 april 2022 med diarienummer 4391-2021.

61 JO:s beslut den 7 februari 2022 med diarienummer 9340-2020.

Privatmejlände GD fick en skrapa

Skogsstyrelsens generaldirektör Herman Sundqvist fick skarp kritik av JO efter att ha använt sin privata e-postadress för att kommunicera med en extern aktör. Kommunikationen handlade om en ännu opublicerad forskningsrapport. Innehållet i rapporten var tjänsterelaterat för Sundqvist. Mejlet som kom in från den externa aktören blev inte diariefört utan raderades av honom.

”Enligt JO kan generaldirektörens uppgifter om händelsen inte uppfattas på annat sätt än att hans åtgärder syftade till att kringgå handlingsoffentligheten”, skrev JO i beslutet.⁶²

Trafikverkets konsult missade diarieföra

JO kritiserade Trafikverket för att en av myndighetens konsulter hade dröjt ett och ett halvt år med att diarieföra handlingar i ett ärende.⁶³

I sitt yttrande till JO uppgav Trafikverket att myndigheten har ett stort antal konsulter som ”inte alltid tillräckligt tydligt informerats om vikten av diarieföring”. JO såg med oro på vad detta kunde betyda för offentlighetsprincipens tillämpning vid Trafikverket.

FHM pallade inte trycket under pandemin

JO kritiserade Folkhälsomyndigheten för att ha dröjt med att lämna ut handlingar och att fatta överklagbara beslut i utlämnandeärenden under pandemin. JO uttryckte förståelse för att pandemin krävde omfattande arbetsinsatser av Folkhälsomyndigheten men påminde samtidigt om att en myndighet måste se till att handlingsoffentligheten alltid fungerar, särskilt under en allvarlig kris.⁶⁴

62 JO:s beslut den 22 juni 2022 med diarienummer 9123-2021.

63 JO:s beslut den 6 maj 2022 med diarienummer 9120-2020.

64 JO:s beslut den 11 februari 2022 med diarienummer 1965-2021.

Vilseledde om handlings existens

I februari förra året meddelade Region Jämtland Härjedalen att dåvarande sjukvårdsdirektören avgick på egen begäran. Det stämde inte. Hon hade blivit avsatt och fått ett avgångsvederlag motsvarande en årslön. Det framgick av ett skriftligt avtal som inte hade diarieförts av regionen. När den tillförordnade regiondirektören fick frågor om saken av journalister påstod denne att det bara fanns en muntlig överenskommelse.

Chefredaktören för Länstidningen Östersund anmälde saken till JO som riktade allvarlig kritik mot hanteringen.

”I sammanhanget vill jag framhålla att det är mycket allvarligt att handlingar som rör viktiga förhållanden som har med myndigheters verksamhet att göra hanteras vid sidan av det reguljära systemet för registrering av allmänna handlingar.”⁶⁵

Den tillförordnade regiondirektören fick allvarlig kritik för att ha lämnat vilseledande uppgifter om en allmän handlings existens.

Smittorisk ingen godtagbar avslagsgrund

JO kritiserade Sveriges lantbruksuniversitet för att en person nekades att ta del av handlingar på plats hos myndigheten med hänvisning till covid-19-pandemin.⁶⁶

Kränkte anställds meddelarfrihet i direktsändning

Mitt under pågående intervju med en SVT-journalist blev en förskole- rektor i Uppsala uppringd av sin chef som beordrade henne att avbryta intervjun.⁶⁷ Samtidigt fick journalisten samtal från en kommunikatör i kommunen som även hon försökte avbryta intervjun. Journalisten hade kommit till förskolan för att intervjua föräldrar om vabbande, men på plats bestämde han sig för att även intervjua någon i personalen, varvid rektorn ställde upp.

Fallet anmälades till JO som kritiserade kommunen för att den inte hade försäkrat sig om att personalen var kunnig om grundläggande bestämmelser kring yttrande- och meddelarfrihet.

65 JO:s beslut den 19 december 2022 med diarienummer 3751-2022.

66 JO:s beslut den 29 april 2022 med diarienummer 5371-2021.

67 Inslag på SVT Nyheter Uppsala den 23 september 2021.

Nytt från JK

Justitiekanslern, JK, är en myndighet med många olika arbetsområden som beskriver sig själv som ”statens jurist”. En av uppgifterna är att besluta om skadestånd till enskilda som har drabbats av fel begångna av statliga myndigheter. JK bedriver också tillsyn över andra myndigheter på ett liknande sätt som JO.

Radiouttalande fick JK-kritik

JK kritiserade en nämndordförande i Västerås kommun för ett uttalande som hon hade gjort i radio om en advokat som hade begärt ut handlingar från kommunen. Enligt JK stred uttalandet mot det ändamål som bär upp anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen.⁶⁸

I inslaget sade nämndordföranden bland annat följande om advokaten, som hon också namngav: ”Han begärde ut alla handlingar som fanns i det här ärendet, cirka 1 400 sidor. Vi hade två personer på förvaltningen som lade nästan tre veckor av sin arbetstid [på detta]. När det här är gjort tyckte han inte att han behöver de här papprena, utan de ligger i en fin hög någonstans nere på förvaltningen just nu.”

JK bedömde för det första att nämndordföranden gjorde uttalandet som representant för myndigheten och inte som någon personlig meningsyttring. Det skyddades alltså inte av meddelarfriheten. För det andra menade JK att uttalandet stred mot ändamålet för anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen. En myndighet ska inte i onödan sprida uppgifter om identiteten på personer som begär ut allmänna handlingar.

JK prövade också om uttalandet stred mot kravet på att myndighetsföreträdare ska agera sakligt och opartiskt. JK ansåg visserligen att uttalandet kunde uppfattas som polemiskt och därmed tveksamt ur objektivitetssynpunkt, men ändå inte stred mot grundlagens krav på saklighet och opartiskhet.

68 JK:s beslut den 17 juni 2022 med diarienummer 2021/5842.

Fick 2 kr i skadestånd av staten

Riksarkivet tog ut en avgift på 4 kronor per sida när en person begärde kopior om 16 sidor ur en handling. Det gav en totalkostnad på 64 kronor. Personen betalade avgiften men begärde ett överklagbart beslut. Han fick inget sådant beslut och vände sig i stället till JK där han begärde skadestånd om 2 kronor av staten.

JK beviljade det begärda skadeståndet.⁶⁹ Av förordningen med instruktion för Riksarkivet framgår att myndigheten får bestämma storleken på avgiften för kopior av allmänna handlingar när en beställning understiger 10 sidor. Om begäran omfattar fler än 10 sidor blir avgiftsförordningen i stället tillämplig och då gäller 50 kronor för de första 10 sidorna och sedan 2 kronor per sida därutöver. Det hade gett en totalkostnad om 62 kronor. JK beviljade skadestånd för mellanskillnaden på 2 kronor. JK kritiserade också att Riksarkivet inte hade gett sökanden en besvärshänvisning.

Till saken hör att JO några år tidigare hade kritiserat Riksarkivet just för att myndigheten tog ut 4 kronor per sida även när begäran avsåg fler än tio sidor. I samma beslut fick Riksarkivet också kritik av JO för att man inte hade lämnat någon besvärshänvisning i samband med avgiftsuttaget.

69 JK:s beslut den 2 januari 2022 med diarienummer 2020/7002.

Ändringar i OSL

Huvudregeln är att uppgifter i allmänna handlingar är offentliga. Det framgår av 2 kap. 1–2 §§ i tryckfrihetsförordningen (1949:105). Men undantagen är många och framgår av den långa lista med sekretessregler som finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

Det är också en lista som ständigt blir längre. Förra året tillkom 14 helt nya sekretessparagrafer i lagen. Dessutom fick flera av de befintliga paragraferna tillägg som utökade deras tillämpningsområde. Under samma period togs bara en sekretessparagraf bort.⁷⁰

Att sekretessreglerna blir fler eller utvidgas betyder inte nödvändigtvis att insynen minskar hos våra myndigheter. Många 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 handlings- offentlighetens 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, alltså regler som gör det möjligt att porta personer från vissa evenemang och platser. 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). Men 2021 infördes lagen om tillträdesförbud till butiker och den gamla sekretessregeln kunde inte tillämpas på uppgifter i ärenden enligt den nya lagen. I stället fick man införa en ny sekretessregel i 35 kap. 5 § 1 st 4 p OSL. Förra året infördes en möjlighet att besluta om tillträdesförbud även vid badanläggningar och bibliotek. Samtidigt gjordes ett tillägg till 35 kap. 5 § 1 st 4 p OSL som gör det möjligt att hemlighålla uppgifter om enskildas personliga förhållanden i den sortens ärenden.

⁷⁰ Ska man vara noggrann så finns själva paragrafen 28 kap. 12 a § kvar men den har helt bytt innehåll, från en regel om sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i ärenden om etableringsinsatser med mera, till en sekretessbrytande regel som medger informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och leverantörer av arbetsmarknadspolitiska insatser.

Så där håller det på år efter år och det har gjort OSL till en snårskog av regler. När man lägger till nya paragrafer får de ofta en siffra kombinerat med en bokstav så att de kan klämmas in i rätt kapitel utan att man behöver numrera om de efterföljande paragraferna. Förra året fick vi till exempel 24 kap. 3 a §, 30 kap. 25 a §, 30 kap. 25 c §, 33 kap. 4 a §, 42 kap. 4 a § och så vidare.

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.

Snårigheten påverkar även meddelarfriheten. Anställda på myndigheter, och en del privatanställda, har tystnadsplikt när det gäller sekretessbelagda uppgifter som de får ta del av på jobbet. Sprider de sådana uppgifter vidare till personer utanför verksamheten riskerar de straff.⁷¹ Men det finns ett viktigt undantag: den så kallade meddelarfriheten.⁷² Den innebär att myndighetsanställda, och även vissa privatanställda, kan lämna sekretessbelagda uppgifter till media för offentliggörande. Det gäller dock inte uppgifter som omfattas av så kallad kvalificerad tystnadsplikt. I OSL är det ofta den sista paragrafen i ett kapitel som anger vilka av sekretessreglerna i kapitlet som innebär en kvalificerad tystnadsplikt. Men eftersom reglerna om sekretess är så många – en enda paragraf kan innehålla flera stycken – blir bestämmelserna om kvalificerade tystnadsplikter ibland extremt svårlästa. Ett exempel är 30 kap. 30 § OSL. I OSL:s 30:e kapitel hittar man regler om sekretess för känsliga uppgifter om enskilda som finns hos tillsynsmyndigheter. I 30 § kan man med viss möda utläsa vilka av dessa som innebär en kvalificerad tystnadsplikt och därmed inte kan lämnas ut med stöd av meddelarfriheten. Här återges bara första stycket i paragrafen:

”Den tystnadsplikt som följer av 2 § första stycket första meningen, 4 § första stycket 2, 4 a § första stycket 2, 4 b § första stycket 2, 6 b § första stycket 2, 12 § första stycket och andra stycket 2, 12 a § första stycket och andra stycket 2, 12 b § första stycket 2, 12 c § första stycket och andra stycket 2, 13 §, 15 § första stycket 2, 23 § första stycket 2, 23 a §, 23 b § och 27 § första stycket 2 och den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll som gjorts med stöd av 9 § andra meningen, 14 § andra meningen, 26 § andra meningen eller 29 § andra meningen inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.”

71 Se 20 kap. 3 § brottsbalken.

72 Se 1 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 10 § yttrandefrihetsgrundlagen.

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 med det uttalade syftet att skärpa sekretessen.

Ändring av 41 kap. 2 § OSL

Ett tillägg till paragrafen gör det möjligt att besluta om tystnadsplikt för riksdagsledamöter som deltar i krigsdelegationens förberedande verksamhet. Krigsdelegationen består av riksdagens talman och 50 riksdagsledamöter. Den kan vid behov ersätta riksdagen om Sverige skulle vara i krig eller krigsfara.

Ändring av 42 kap. 1 § OSL

Ett tredje stycke läggs till paragrafen som innebär att sekretess kan gälla för uppgifter i vissa rättstvister där Justitiekanslern, JK, företräder staten.

Ändring av 42 kap. 4 § OSL

En ändring i paragrafen innebär skärpt sekretess för uppgifter som JK får från andra myndigheter med anledning av ett skiljeförfarande.

Ny paragraf: 42 kap. 4 a § OSL

Den nya paragrafen innebär utökad sekretess för uppgifter som JK hämtar in med anledning av en rättstvist där JK företräder staten.

Ändring 18 kap. 6 § OSL

Paragrafen kan användas för att hemlighålla uppgifter om skyddsidentiteter som har beslutats av andra stater. Genom ändringen får denna sekretess ett utökat tillämpningsområde.

Ny paragraf: 35 kap. 13 b § OSL

Sekretessen i den nya paragrafen ska skydda uppgifter om var ett vittne befinner sig när han eller hon vittnar i ett mål via länk på grund av rädsla eller risk för påtryckningar.

Ny paragraf: 36 kap. 7 a § OSL

Den nya paragrafen innebär utökad sekretess hos utrikesdepartementet i ärenden om bland annat bortförda barn.

Regler som ökade insynen

Under förra året minskade också sekretessen på ett viktigt område, nämligen inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. I 28 kap. 11 § och 28 kap. 12 § OSL finns de sekretessregler som skyddar uppgifter om enskilda arbetssökande och arbetsgivare som förekommer hos framför allt Arbetsförmedlingen. I decennier har sekretessen i denna verksamhet

varit stark. Men förra året gjordes en ändring som innebar minskad sekretess och troligtvis kommer att ge ökad insyn för allmänheten. Uttryckt på juridiskt språk har skaderekvisitet i de båda sekretessreglerna ändrats från omvänt till rakt. Enligt Arbetsförmedlingens egen kommentar innebär lagändringen "...att bedömningsgrunden förskjuts mot ett mer öppet förhållningssätt där fler uppgifter som regel blir offentliga".⁷³

Det här kan få stor betydelse inte minst för mediernas möjligheter att granska arbetsgivare och privata utförare som tar emot skattepengar för att erbjuda subventionerade anställningar eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder för arbetssökande. Det har uppdagats en del fusk på det här området under årens lopp.⁷⁴ Och mer hade antagligen kunnat avslöjas om insynen hade varit bättre. Journalister har i otaliga mål överklagat Arbetsförmedlingens beslut att hemlighålla uppgifter om arbetsgivare som tar emot arbetssökande på praktik och arbetsträning eller anställer med lönebidrag. Men de har konsekvent gått på pumpen i kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen på grund av den starka sekretessen.⁷⁵

Varför ville då lagstiftaren minska sekretesskyddet för uppgifter om enskilda arbetssökande hos Arbetsförmedlingen? Det kan ju handla om känsliga uppgifter i vissa fall. I propositionen till lagändringen pekade man på att Arbetsförmedlingens verksamhet alltmer har fått karaktären av myndighetsutövning. Vikten av insyn när myndigheter utövar makt över enskilda övertrumpade i det här fallet intresset av att skydda de arbetssökandes personliga integritet, bedömde regeringen i sin proposition.

"Förutom beslut om olika typer av arbetsmarknadspolitiska insatser kan även det traditionella förmedlandet av arbete ha inslag av myndighetsutövning. Arbetsförmedlingen kan t.ex. anvisa en enskild att söka ett lämpligt arbete under hot om indragen ersättning. Detta skulle då tala för ett sekretesskydd med offentlighet som huvudregel, dvs. en sekretessbestämmelse med ett rakt skaderekvisit för enskildas personliga förhållanden".⁷⁶

⁷³ Arbetsförmedlingens rättschef Anna Middelmann på arbetsformedlingen.se.

⁷⁴ Se bland annat Arbetsförmedlingen jagar Fas 3-fusk, SR Ekot, 26 april 2011, Bolag fuskar med anställningsstöd, Tidningen Publikt, 6 mars 2015, Så lurar fuskarna Arbetsförmedlingen på miljonbelopp, Aftonbladet, 13 juni 2018, Larm: Företag struntar i att betala in tjänstepensionen, Expressen, 29 september 2018.

⁷⁵ Se bland annat följande domar från högsta instans: RÅ 1996:79 och HFD 2015 ref. 11.

⁷⁶ Förbättrade förutsättningar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, prop. 2021/22:216, s. 29.

När det gäller skyddet för enskilda arbetsgivares och anordnares affärsförhållanden måste det stå tillbaka för allmänhetens intresse av att granska hur skattepengar används i denna verksamhet, enligt propositionen.

”En betydande del av verksamhetens budget går till subventionerade anställningar och andra ekonomiska stöd till arbetsgivare. Enligt regeringens inriktning kommer dessutom arbetsmarknadspolitiska insatser i betydligt större omfattning än i dag att utföras av leverantörer... Intresset av insyn i ärenden om enskilda affärs- eller driftförhållanden inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten kan därför anses vara betydligt större i dag än då den nuvarande sekretessbestämmelsen kom till.”⁷⁷

⁷⁷ Prop. 2021/22:216, s. 30.

Lagförslag

Förra året kom ett antal statliga utredningar, lagrådsremisser, propositioner och utredningsdirektiv med potential att påverka handlingsofentligheten framöver. Det handlar främst om olika tillägg och ändringar i OSL. Tidigare i rapporten har vi gått igenom flera förslag om att bryta sekretessen mellan myndigheter. Här ska vi lyfta fram några andra viktiga förslag som presenterades under förra året.

Remissinstanserna fick hela helgen på sig

”Det är tydligt att lagstiftningsärendet har hanterats med brådska och därmed också med små tidsmarginaler”

/Ur Lagrådets yttrande.

Före riksdagsvalet 2022 lovade Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna ett högkostnadsskydd för att hjälpa hushåll och företag att klara elräkningarna under vintern. Men det blev inte så lätt att få stödet på plats efter valet, särskilt inte så snabbt som man hade lovat. Tidningen Expressen gjorde inte livet lättare för regeringen med sitt avslöjande om att rika personer skulle få mest stöd eftersom de gör av med mest el.⁷⁸

Elstödet betalas ut av Försäkringskassan och en fråga som behövde snabbutredas var vilken insyn allmänheten skulle ha i dessa ärenden. I början av december förra året kom en promemoria från Infrastrukturdepartementet med ett förslag om att uppgifter i ärenden om elstöd till företag skulle vara offentliga, medan uppgifter om privathushåll skulle vara hemliga som utgångspunkt.⁷⁹ Det motiverades med att insynsintresset är mindre när det gäller bidrag till privatpersoner än vid bidrag till företag. Dessutom fanns en integritetsaspekt, enligt promemorian:

”Det kan exempelvis tänkas att uppgifterna skulle kunna användas i försäljningskampanjer eller för att i olika sammanhang peka ut enskildas elförbrukning på ett för den enskilde ofördelaktigt sätt.”

78 Se till exempel Sveriges rikaste får mest i elstöd: ”Sjukt”, Expressen, 26 november 2022.

79 Sekretess vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om högkostnadsskydd för elanvändare och slopad kontrolluppgiftsskyldighet, 5 december 2022.

Det här var mest olika farhågor – exakt hur stora riskerna var med att sprida uppgifter om enskildas elförbrukning fanns det inte tid att analysera, enligt promemorian:

”Det är angeläget att högkostnadsskyddet för elanvändare snarast kommer på plats. Tidsaspekten medför att det är svårt att fullt ut analysera konsekvenserna och få en överblick över hur uppgifterna skulle kunna användas.”

Promemorian skickades ut på remiss den 5 december 2022 och skulle vara besvarad en vecka senare. JK var en av flera remissinstanser som ifrågasatte den korta tiden och var tveksam till om beredningskravet i regeringsformen var uppfyllt.⁸⁰ JK tyckte inte heller att det hade kommit fram tillräckliga skäl för att införa den föreslagna sekretessregeln. Flera andra remissinstanser var inne på samma linje, däribland Lunds universitet som föreslog ett rakt skaderekvisit (svagare sekretess) om sekretess nödvändigtvis måste införas.⁸¹ Svenska journalistförbundet, Tidningsutgivarna och Utgivarna avstyrkte förslaget, eftersom ett omvänt skaderekvisit innebär att det i praktiken inte kommer att vara möjligt att få ut uppgifter om enskildas elförbrukning och utbetalt belopp, trots att uppgifterna har ett stort allmänintresse som motiverar insyn.⁸²

Andra remissinstanser tillstyrkte. Svenska kraftnät var rent av ”mycket positivt” och skrev:

”Enbart det faktum att ersättning ska utgå, med hjälp av en myndighet, bör inte medföra att uppgifterna blir offentliga handlingar som kan lämnas ut till dem som begär det såsom kommersiella aktörer m.fl.”⁸³

Vid klockan sju på kvällen fredagen den 16 december skickade infrastrukturdepartementet ut ett kompletterande förslag på remiss, som

80 JK:s remissyttrande den 9 december 2022 med diarienummer 2022/7130.

81 Remissyttrande från Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet den 12 december 2022 med diarienummer V 2022/2786.

82 Tidningsutgivarnas yttrande över promemorian Sekretess vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om högkostnadsskydd för elanvändare och slopad kontrolluppgiftsskyldighet den 12 december 2022, Journalistförbundets remissyttrande över samma promemoria den 7 december 2022 med diarienummer 2022/25 samt Utgivarnas yttrande över samma promemoria den 8 december 2022.

83 Svenska kraftnäts remissyttrande den 12 december 2022 med diarienummer 2022/3588.

skulle vara besvarat senast klockan tolv följande måndag.⁸⁴ Då hade man kommit på att det behövdes en sekretessregel som skyddar uppgifter om anläggnings-id som elnätsföretagen skickar in till Försäkringskassan. Anläggnings-id är den unika identitet som används för att identifiera en elektrisk anläggning som är ansluten till ett elnät. Försäkringskassan behöver dessa för att kunna betala ut elstöd till användarna, men det innebär att uppgifter om anläggnings-id samlas på ett och samma ställe i en omfattning som inte har förekommit tidigare, kunde man läsa i promemorian. Och behovet av sekretess motiverades så här:

”En sammanställning av anläggnings-id, tillsammans med information om förbrukning och adresser, liknar i mycket ett sådant kundregister som ett nätföretag eller en elleverantör behandlar som en företags-hemlighet. Om en sådan sammanställning görs tillgänglig för oseriösa aktörer, finns en inte obetydlig risk för att uppgifterna används på ett sätt som gör att de berörda företagen lider ekonomisk skada.”

Därför föreslogs en sekretess med omvänt skaderekvisit (stark sekretess) även för dessa uppgifter.

Den extremt korta remisstiden för promemoria nummer två fick kraftig kritik av flera remissinstanser. ”Inte acceptabel”, var JK:s recension.⁸⁵ ”Orimligt kort”, ansåg Lunds universitet.⁸⁶ Journalistförbundet konstaterade att remisstiden bara vara ”en halv kontorsarbetsdag (fredag kväll till måndag lunch)”, men nöjde sig med att beteckna det som ”ovanligt kort”.⁸⁷ Vad gällde förslaget i sak hade dessa remissinstanser svårt att se behovet av sekretess.

Ett av departementets motiv för att vilja hemlighålla anläggnings-id var att oseriösa elleverantörer, som har kännedom om nätföretagets anläggnings-id för en elanvändares uttagspunkt, kan använda uppgiften för att registrera ett leverantörsbyte utan användarens samtycke. Lunds universitet tyckte att det främst var ett argument för skärpa rutinerna kring leverantörsbyten.

84 Sekretess i fråga om elektriska anläggningars identitet vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd till elanvändare, Promemoria från Infrastrukturdepartementet, 19 december 2022.

85 JK:s remissyttrande den 19 december 2022 med diarienummer 2022/7461.

86 Remissyttrande från Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet den 19 december 2022 med diarienummer V 2022/2955.

87 Journalistförbundets remissyttrande den 19 december 2022, diarienummer 2022/27.

”Detta förefaller emellertid vara ett förhållande som borde ändras, snarare än att ligga till grund för en ny sekretessbestämmelse.”

Men flera andra instanser höll med departementet om att sekretess behövdes, och departementet gick vidare med de båda promemoriornas förslag i en lagrådsremiss.⁸⁸ Lagrådets dom skulle dock visa sig hård.⁸⁹ De framstressade departementspromemoriorna och den korta remisstiden var det första man slog ned på. Lagrådet konstaterade att förslagen visserligen inte var särskilt omfångsrika men poängterade att de handlade om att göra ”undantag från en för vårt demokratiska statsskick grundläggande princip, nämligen den om allmänna handlingars offentlighet.” Beredningskravet i regeringsformen var inte uppfyllt, enligt Lagrådet.

Bristerna i beredningen var skäl nog att avstyrka. Men Lagrådet gick ändå vidare och sablade ner förslagen också i sak. Bland annat såg man ingen överhängande risk att uppgifter om människors elförbrukning hos Försäkringskassan skulle kunna användas för att kartlägga deras privatliv:

”Eftersom uppgiften om elförbrukning ska lämnas på en aggregerad nivå – avseende en bestämd period – torde den inte ge någon annan bild av en enskilds vanor, livsstil och ekonomi än att han eller hon har haft en viss sammanlagd elförbrukning under perioden i fråga.”

Elanvändarnas integritet var i fokus när regeringen motiverade behovet av sekretess. Men flera ifrågasatte om det var det verkliga motivet. En av dem var Olle Lundin, professor i förvaltningsrätt vid Uppsala universitet, som uttalade sig i tidningen Journalisten.

”Regeringen använder sekretess för att skydda sig mot kritik. De vill slippa rubriker om att de rikaste människorna med de största villorna har fått mest stöd. Det är ju så stödet är utformat, att de som har störst elförbrukning får mest pengar.”⁹⁰

Ledarredaktionen på Dagens Nyheter var inne på samma spår.

88 Sekretess vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd och slopad kontrolluppgiftsskyldighet, lagrådsremiss den 22 december 2022.

89 Lagrådets yttrande den 30 december 2022 över lagrådsremissen Sekretess vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd och slopad kontrolluppgiftsskyldighet.

90 Olle Lundin: ”Regeringen använder sekretess för att skydda sig mot kritik”, artikel på journalisten.se den 12 januari 2023.

”I själva verket ligger det närmare till hands att ett offentliggörande skulle peka ut regeringens stödpolitik på ett ofördelaktigt sätt, då personer i stora hus med hög elförbrukning generellt har bättre inkomster än familjer i små lägenheter med låg elförbrukning. Därmed kommer personer med flera villor på flotta adresser att toppa Försäkringskassans utbetalningslista, vilket givetvis kan sticka i ögonen.”⁹¹

Regeringen tog inget större intryck av vare sig Lagrådets sågning eller kritiken från DN:s ledarredaktion med flera, och gick vidare med förslagen i en proposition som senare antogs av riksdagen.⁹² Den nya sekretessbestämmelsen trädde i kraft 1 februari 2023.

Skolinformation

I årsrapporten för 2021 skrev vi om hur SCB:s förändrade tolkning av statistiksekretessen plötsligt satte stopp för att publicera statistik om enskilda skolors resultat, lärartäthet och elevsammansättning med mera. Situationen var ohållbar eftersom många aktörer inom skolans värld är beroende av den informationen. Regeringen var tvungen att agera och i oktober 2020 presenterade utbildningsdepartementet ett förslag till en provisorisk lösning. Den gick ut på att införa en tidsbegränsad sekretessbrytande regel i väntan på en permanent lösning.⁹³ Den regeln kom senare att införas i 24 kap. 8 a § OSL och gäller fram till 1 juli 2023.

I oktober 2021 tillsatte den förra regeringen en särskild utredare för att komma på en långsiktig lösning för informationsförsörjningen på skolområdet.⁹⁴ Uppdraget handlade inte bara om statistiksekretessen, utan även om att ”...identifiera och analysera för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor för att lösa tillgången till skolinformation”.

91 Ledare: Regeringen måste stå för att den ger pengar till miljardärer, Dagens Nyheter, 10 januari 2023.

92 Sekretess vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd samt slopad kontrolluppgiftsskyldighet, prop. 2022/23:48. Konstitutionsutskottets betänkande Sekretess vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd samt slopad kontrolluppgiftsskyldighet, 2022/23:KU16. Riksdagsbeslut, rskr 2022/23:110.

93 Tidsbegränsad lösning för att säkerställa tillgång till skolinformation, Prop. 2020/21:141.

94 En långsiktig lösning för informationsförsörjningen på skolområdet, 21 oktober 2021, dir. 2021:89.

Utredarens uppdrag utvidgades och förlängdes i mars 2022.⁹⁵ Enligt tilläggsdirektivet ska utredaren även överväga om offentlighetsprincipen bör införas också i fristående förskolor, fritidshem och i privat driven kommunal vuxenutbildning eller svenska för invandrare. Utredningen ska vara klar senast den 31 mars 2023.

Ökad sekretess kring jägare föreslås

I mars 2022 gav regeringen ett uppdrag till Naturvårdsverket att utreda behovet av ändringar i OSL för att förebygga hot och trakasserier mot personer som ägnar sig åt skydds- och licensjakt, samt för att skydda uppgifter om personer som innehar jaktvapen. Det senare för att förhindra att vapnen hamnar i händerna på kriminella.⁹⁶

I december förra året kom Naturvårdsverkets redovisning där myndigheten föreslår skärpt sekretess, dels genom en helt ny bestämmelse, dels genom att utvidga en befintlig regel.⁹⁷ Naturvårdsverket motiverar detta med att det förekommer hot och trakasserier mot jägare eller tamdjursägare som ansöker om skyddsjakt. Omfattningen är svår att uttala sig om eftersom den aktuella brottstypen inte har någon egen kod i Polisens statistik och därför inte kan särskiljas från andra anmälningar om hot och våld med mera. Men det spelar ingen roll enligt Naturvårdsverket för *”om det förekommer behöver det hanteras oavsett omfattning”*.

Enligt utredningen är det relativt vanligt att personer begär ut allmänna handlingar som innehåller potentiellt känsliga uppgifter om jakt. Det kan vara uppgifter om jaktledare och skytt, licensjakt på stora rovdjur, skottplatser vid licensjakt, vem som ansöker om skyddsjakt eller information om platser där angrepp på tamdjur har skett. Och enligt Naturvårdsverket är nuvarande sekretess inte tillräcklig för att skydda de inblandade.

Därför föreslår myndigheten bland annat en ny sekretessbestämmelse i 21 kap. OSL. Kapitlet innehåller sekretessregler som skyddar enskildas personliga förhållanden oavsett sammanhang. Den nya regeln, kallad 21 kap. 3 b § i förslaget, skulle alltså gälla vid alla myndigheter. Föremålet för den föreslagna sekretessen är alla uppgifter som rör den som ansöker

95 Tilläggsdirektiv till Skolinformationsutredningen, 25 mars 2022, dir. 2021:04.

96 Uppdrag att utreda behov av författningsändringar i syfte att förhindra spridning av och skydda vissa uppgifter kopplade till jakt och jägare, 24 mars 2022, diarienummer N2022/00780 m.fl.

97 Redovisning av uppdrag att utreda behov av författningsändringar i syfte att förhindra spridning av och skydda vissa uppgifter kopplade till jakt och jägare, 2 december 2022, ärende nummer NV-03948-22.

om skyddsjakt och den som utövar jakt. Och sekretessen ska gälla "...om det kan antas att den enskilde med anledning av ansökan eller utövande av jakt kan komma att utsättas för hot eller trakasserier eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs". Ett rakt skaderekvisit med andra ord, som innebär att offentlighet är huvudregeln.

Det finns redan en bestämmelse i 21 kap. OSL som syftar till att skydda bostadsadress och andra kontaktuppgifter till förföljda personer och det är kapitlets 3 §. Men enligt Naturvårdsverket kan den sekretessen sällan användas för att skydda jägare, eftersom bestämmelsen har ett rakt kvalificerat skaderekvisit och bara gäller om det *av särskild anledning kan antas* att den enskilde skulle komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgifterna röjs.

Naturvårdsverket föreslår också ett tillägg till nuvarande 18 kap. 16 § 2 st OSL. Det är en bestämmelse som i dag skyddar uppgifter som hänför sig till Polisens vapenregister, samt jaktkorts- och jägarexamenregistret hos Kammarkollegiet och Naturvårdsverket. Naturvårdsverket vill ändra regeln så att den gäller vid alla myndigheter, och inte bara skyddar uppgifter som hänför sig till de aktuella registren, utan även andra uppgifter som "...direkt eller indirekt visar eller kan antas visa innehav av jaktvapen". Med en sådan utvidgning av sekretessen skulle man kraftigt begränsa möjligheten för kriminella att använda offentlighetsprincipen för att kartlägga var det finns jaktvapen, enligt Naturvårdsverket. Det är lite oklart hur stort behovet är dock, för det står så här i ett annat avsnitt i utredningen:

"Utredning och analys av härkomsten på vapen i kriminella miljöer har inte varit en huvudfråga eftersom den kunskap som finns idag snarare pekar på att det främst är andra vapen än jaktvapen som är attraktiva i kriminella miljöer."

Ett sätt att begränsa problemet med att personuppgifter sprids från myndigheter till allmänheten är att begränsa myndigheternas insamling av sådana uppgifter. Finns inte uppgifterna hos en myndighet kan de inte heller begäras ut enligt offentlighetsprincipen. Naturvårdsverket ägnar några rader åt den möjligheten i sin rapport, men avfärdar idén. Det går inte att bedriva tillsyn och kontroll utan att hantera personuppgifter, är slutsatsen. Om man stoppar en beväpnad person på en snöskoter måste man kunna kontrollera att det är samma person som har fått dispens för att medföra vapen vid färd med motordrivet fordon i terräng enligt 22 § jaktförordningen, och så vidare.

Enligt Naturvårdsverket har allmänheten däremot inget större behov av att vet vilka individer som berörs av ett visst beslut. Möjligheten att begära ut och granska beslut om jakt påverkas inte av att alla personuppgifter maskeras innan besluten lämnas ut, enligt myndigheten.

Summering av året

Flipp och flopp 2022

Årets flipp

Att sekretessen på det arbetsmarknadspolitiska området lättades under förra året får ses som en milstolpe. Många är de journalister som har stångat sig blodiga mot både Arbetsförmedlingen och domstolar för att få ut uppgifter om oseriösa arbetsgivare och anordnare av arbetsmarknadspolitiska program. Förändringen öppnar för större insyn inom denna skattefinansierade verksamhet.

Årets flopp

Priset måste nog gå till Sollentuna Energi. När tidningen Expressen vände sig till bolaget och begärde ut en lista över kunderna med störst elförbrukning blev det avslag. Bolaget anklagade tidningen för att ägna sig åt spioneri och påverkansaktioner, och menade att uppgifterna var hemliga enligt den nya lagen om utlandsspioneri.

”Sedan grundlagsbeslutet i onsdags, så kan ni inte längre dölja spioneri under tryckfrihetsförordningen”.⁹⁸

Ett av flera problem med den motiveringen var att lagen ännu inte hade trätt i kraft.⁹⁹

98 Kommunala chefers utspel: Expressen bedriver spioneri, artikel i Expressen den 29 november 2022.

99 I mitten av november förra året klubbade riksdagen igenom en grundlagsändring som bland annat innebär att man för in det nya brottet utlandsspioneri i tryckfrihetsförordningens brottskatalog. Utlandsspioneri blir med andra ord ett sådant tryck- och yttrandefrihetsbrott som är straffbelagt även när de begås i ett grundlagsskyddat medium, till exempel en tidning eller ett radioprogram. Ändringen trädde i kraft 1 januari 2023.

Slutdiskussion

Ett huvudtema för den här rapporten har varit de många nya sekretessbrytande regler som trädde i kraft eller föreslogs under förra året. Kanske har samhällsutvecklingen ökat behovet av informationsutbyte mellan våra myndigheter. Vem vill inte ge polis och åklagare bästa förutsättningar i deras kamp mot den organiserade brottsligheten? Eller hjälpa sociala myndigheter att fånga upp barn och unga på glid innan de blir ännu en siffra i statistiken över skjutvapenvåldet? Samtidigt är det viktigt att hålla koll på den samlade effekten av alla initiativ på det här området, för just nu rivs sekretessmurarna mellan myndigheter i ett rasande tempo. Kunskap är makt, och det är tveklöst mer makt vi ger våra myndigheter och deras företrädare när de får allt mer information om oss.

Samtidigt ser det ut som att myndighetsföreträdarna själva kan bli mer anonyma framöver. Under förra året tillsatte regeringen en utredare som ska undersöka om polisers, socialsekreterares och andra offentliganställdas namn kan tas bort ur beslut och annan viktig dokumentation. Självklart ska utsatta yrkesgrupper skyddas mot hot och våld, men det är ett misslyckande för samhället om det bara kan ske genom att de bli mer anonyma i sin myndighetsutövning.

Utvecklingen mot en ökad anonymisering gäller också identiteten på de enskilda som är föremål för myndigheternas beslut och ingripanden. På senare år har en del myndigheter gjort det till rutin att maskera personuppgifter i allmänna handlingar innan de lämnas ut, som om det vore självklart att den informationen saknade värde för mottagaren. Syftet är säkert gott i de flesta fall, till exempel att skydda enskildas integritet, men avidentifieringen saknar ofta stöd i lagen. I vissa fall är nytt lagstöd dock på väg, som när det gäller personuppgifter om jägare. De ska få ett ökat skydd om Naturvårdsverket får som det vill.

Naturvårdsverket tycker inte att allmänheten behöver veta vem som berörs av ett visst beslut för att bedöma om beslutet är korrekt. Så här skriver myndigheten i sin redovisning till regeringen om ökat skydd för personuppgifter om jägare med flera:

”Författningsförslagen innebär avsteg från enskildas rätt att ta del av allmänna handlingar, den så kallade offentlighetsprincipen som följer av 2 kap. 2 § första stycket TF. Fler uppgifter kommer att sekretessbeläggas och därför inte kunna lämnas ut. Detta påverkar inte möjligheten att begära ut och granska beslut om jakt även om personuppgifterna i handlingarna maskeras.”

När man hör myndighetsföreträdare resonera på det sättet undrar man om de verkligen är så naiva eller om de bara låtsas för att det passar deras agenda. Allmänheten behöver så klart veta både vem som har fattat ett visst myndighetsbeslut och vem som är föremål för beslutet. Annars går det inte att upptäcka sådant som jäv, vänskapskorruption, otillåten påverkan eller andra förhållanden som handlar om relationer mellan individer. Diskriminering är en annan problematik där frågan om vem beslutet avser spelar stor roll.

De inblandades identitet är förstås också avgörande för att kunna göra kopplingar mellan olika beslut som berör samma person, eller mellan ett beslut och en makthavare. Pondera att en person som har bedömts som helt arbetsoförmögen i ett ärende hos Försäkringskassan samtidigt får tillstånd av länsstyrelsen att utöva skyddsjakt. Eller att personen som nämns i Havs- och vattenmyndighetens protokoll om beslagna ålryssjor är statssekreterare åt statsministern.

Om denna rapport

Denna rapport är gjord pro bono publico av Acta Publica, Sveriges ledande företag inom research och myndighetsdokument. På Acta Publica arbetar några av landets främsta och mest prisbelönta 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 skraddarsydda 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.

Kontakta oss

Vill du veta mer om Acta Publicas 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.