



INSIKT 2025: 01

Offentlighets- principen 2024

-
- Svensk lag underkänd av domstolar
 - Föreslagen grundlagsändring kan stoppa söktjänster
 - Viktiga avgöranden i Högsta förvaltningsdomstolen och kammarrätterna
 - JO:s beslut
 - Nya sekretessregler
 - Årets flipp och flopp

Innehållsförteckning

Acta Publica och offentlighetsprincipen.....	4
Inledning	6
Avgränsning	7
Förkortningar.....	8
Stopp för massuttag av brottsuppgifter	9
En domstol sätter sig på tvären	9
En följetong.....	12
Fler domstolar följde efter	13
Vivalto mot Umeå tingsrätt.....	13
Prolegia mot Åklagarmyndigheten	14
Siren fick avslag av hovrätten.....	15
Vivalto mot Åklagarmyndigheten.....	15
Siren mot Förvaltningsrätten i Stockholm.....	16
Siren mot EBM	17
Siren mot Åklagarmyndigheten	17
En avvikande röst.....	18
Begäran om förhandsavgörande.....	19
Ett avgörande i högsta instans.....	19
Nytt lagförslag riktat mot söktjänster	20
Nytt från Högsta förvaltningsdomstolen.....	22
Fyra prejudikat under förra året.....	22
Referat.....	23
Socialtjänstsekretess gällde inte vid tolkförmedling.....	23
Sekretess vid kamerabevakning gällde inte registeruppgifter	24
Litispensens inte tillämplig på begäran om allmän handling	24
JO-beslut kan bli föremål för resning	25
Notiser i urval.....	25
Raderad e-post var säkerhetskopior	25
Handling i molnet var inte allmän	26
Domstolsanställdas ålder inte hemlig	26
Ingen sjukvårdssekretess i beslut om psykiatrisk tvångsvård	27
Fick inte ut kompilerade program.....	27
Förundersökningssekretess gällde inte i kammarrätten	28
Länkar var inte inkomna handlingar	28
Socialtjänstsekretess gällde inte i ärende om personuppgifter.....	29
Uppgifter om avliden var inte hemliga.....	29
Remisstid på en halv dag inte väsentlig brist.....	30
Myndighetstidnings tipsare kunde inte sekretessbeläggas.....	30
Anonymt överklagande avvisades	31
Uppgifter i åtalsanmälan hos personalansvarsnämnd var hemliga	31
Övriga mål	32
Nytt från regeringen	33

Nytt från kammarrätterna	34
Underkände visselblåsarsekretess	34
Nekades förundersökningsprotokoll digitalt.....	35
Tjänstemans jobbnummer fanns i allmän handling.....	36
Skypehistorik var allmän handling	37
Inspelat förhör med Lisbeth Palme skulle lämnas ut	38
Lathundar och checklistor var allmänna handlingar.....	40
Ansvarsnämnds beslutsutkast inte allmänna.....	41
Nytt från JO	42
JO-avgöranden under förra året.....	42
Kommunstyrelse skvallrade på journalist.....	42
Fyrkantigt system för utlämnande fick kritik	43
Felaktig och långsam handläggning kritiserades	43
Kritik mot IVO – igen	44
Fel att kräva legitimation vid begäran.....	44
Borde ha informerat om anonymt alternativ	45
Fick inte ut handling eftersom den var levande och svårtolkad.....	45
Begäran om röntgenbild hanterades felaktigt	46
Lång väntan på beslut.....	46
Uppgifter i e-postlogg raderades i smyg.....	46
Blockering på X stred inte mot handlingsoffentligheten	47
Fel att hänvisa till privat mejladress	47
Nytt från JK	48
Mejla tjänstemannabesked – varför inte?	48
Ändringar i OSL	49
Regler som minskade insynen	50
Regler som ökade insynen	52
Andra inskränkningar av handlingsoffentligheten.....	53
Lagförslag	54
Fyra varianter av insyn i friskolor	54
Skolinformationsutredningens slutbetänkande.....	54
Kompletterande förslag för mindre huvudmän.....	56
Vad tyckte remissinstanserna?	56
Utredning om minskad exponering av offentliganställda namn	57
Utredningens förslag	57
Remissrunda med slagsida	60
Förslag om att senarelägga offentliggörande av förundersökningar.....	62
Utredningens förslag	62
Spricka mellan mediebransch och rättsväsende i remissrundan	63
Beslagtagna hårddiskar ska inte bli allmänna handlingar	64
Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen.....	65
Summering av året.....	68
Flipp och flopp 2024.....	68
Slutdiskussion.....	68
Om rapporten	71
Tidigare rapporter.....	72

Acta Publica och offentlighetsprincipen

En av flera förutsättningar för att vara Sveriges ledande researchföretag är goda kunskaper i offentlighet och sekretess. Acta Publica följer löpande lagändringar, rättsfall och ny praxis. Rönen publiceras på [Allmän handling](#), Sveriges enda nyhetssajt för offentlighet och sekretess. Då alla inlägg kategoriseras fungerar sajten också som ett gediget uppslagsverk i ämnet.

Därtill publicerar vi årliga rapporter, där vi går igenom de viktigaste händelserna på sakområdet. Denna rapport avser kalenderåret 2024. Tidigare årsrapporter kan laddas ner utan kostnad på vår hemsida under avdelningen [Nyheter & insikter](#).

Öppenheten är en av de viktigaste tillgångarna i, och förutsättningarna för, ett demokratiskt samhälle. Offentlighetsprincipen infördes i Sverige redan 1766 och regleras i grundlagen. Tryckfrihetsförordningen 2 kap 1 § stadgar att "(t)ill 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".

Databaser med rättsligt innehåll är ifrågasatta. Avvägningen mellan integritet och det civila samhällets behov av skydd, trygghet och minskad risk, mellan offentlighet och GDPR, är inte okomplicerad. Detta återspeglas i samhällets klivna förhållande till frågan. Så kan en utredning som syftar till att stoppa rättsdatabasernas existens presenteras (SOU 2024:75), samtidigt som en annan utredning förutsätter privata rättsdatabaser för att samhället ska kunna skapa ett effektivt och tillförlitligt system för leverantörskontroll i samband med offentlig upphandling (SOU 2023:43).

Det finns många goda skäl att värna och kämpa för den svenska öppenheten. Flera av dem formulerades redan för 250 år sedan i öppenhetsivraren och ledamoten Anders Chydenius förslag till Tryckfrihetsförordning, som sedan antogs i december 1766.

”Det behöfwer intet bewis att en billig skrif- och Tryckfrihet är en af de fastaste grundpelare, som ett fritt Regimente kan äga bestånd uppå: ty annars kunna Ständer aldrig äga erforderlig kundskap, att stifta goda Lagar; Lagskipare ingen Controll att följa dem i sina Ämbeten, och lydande föga kundskap om Lagens fordringar, Ämbetsmannas magtens gränssor och sina egna skyldigheter: Lärdom och wett kufwas, grofhet i tanckesätt, tal och seder winna burskap och ett fasande mörcker följa innan några År, öfwer hela vår frihets himmel.”

Inledning

Sedan 2020 har Acta Publica producerat årliga rapporter om offentlighetsprincipens tillstånd, och rapporten för 2024 blir med andra ord vår femte i ordningen. Man kan konstatera att det fortsätter att hända mycket på det här området både vad gäller lagstiftning och rättstillämpning. Som vanligt för vi bok över de ändringar som gjordes i offentlighets- och sekretesslagen, OSL, under förra året. Det är ett deprimerande arbete, eftersom sekretessreglerna skärps och blir fler år efter år. Och det är väl ingen stor spoiler om vi redan här avslöjar att insynen förlorade med 0–10 mot sekretessen förra året, sett till de ändringar som gjordes i OSL.

Ett intressant fenomen under 2024 var att flera domstolar och brottsbekämpande myndigheter gjorde en ny tolkningen av sekretess i 21 kap. 7 § OSL. Tidigare har man ansett att bestämmelsen inte kan tillämpas när grundlagsskyddade söktjänster begär ut stora mängder handlingar ur brottmål och gör dem tillgänglig för betalande kunder. Men nu menade domstolarna att den sortens massuttag av brottsuppgifter inte är förenlig med EU:s strikta regler om dataskydd. Större hänsyn måste tas till de enskildas integritet, och då kan det finnas skäl att avslå söktjänsternas förfrågningar eller lämna ut uppgifterna med förbehåll. Vi ska återkomma till det.

När lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data (öppna data-lagen) infördes 2022 hoppades många att det skulle leda till ökat utlämnande av allmänna handlingar i digital form. Det återstår att se vad som blir den långsiktiga effekten, men i två fall från förra året visade sig lagen tämligen värdelös när sökande ville ta del av handlingar digitalt. Åtminstone en av domarna är överklagad till högre instans så sista ordet är inte sagt i frågan.

Förra året togs också ett nytt steg i den oändliga historien om att införa offentlighetsprincipen i friskolor. Inte mindre än fyra alternativa förslag var ute på remiss och delade remissinstanserna längs tidigare kända konfliktlinjer. Polariserat var det även bland dem som yttrade sig över förslaget om att senarelägga offentliggörandet av förundersökningar. I ena ringhörnan stod rättsväsendet som stödjer förslaget – i den andra mediebranschen som är emot.

Avgränsning

Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på flera sätt i svensk lag. Det finns till exempel regler om att domstolsförhandlingar, riksdagsdebatter och sammanträden i kommunfullmäktige ska vara öppna för allmänheten. Den här rapporten fokuserar på den del som kallas handlingsoffentlighet, det vill säga den rätt att ta del av myndigheternas allmänna handlingar som regleras i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (1949:105).

Vi kommer även att beröra meddelarfriheten som ibland beskrivs som en säkerhetsventil för de fall då sekretess hindrar viktig information att nå allmänheten. Meddelarfriheten gör det nämligen möjligt 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.

Förkortningar

HD

Högsta domstolen

HFD

Högsta förvaltningsdomstolen; Högsta förvaltningsdomstolens årsbok där HFD:s viktigaste avgöranden publiceras som referat eller notiser.

JO

Justitieombudsmannen/Riksdagens ombudsmän; Justitieombudsmännens ämbetsberättelse.

JK

Justitiekanslern.

NJA

Nytt juridiskt arkiv (avd I) som innehåller domar från Högsta domstolen.

OSL

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

OSF

Offentlighets- och sekretessförordning (2009:641).

Prop.

Regeringens proposition/förslag till riksdagen att om införa en ny lag.

RÅ

Regeringsrättens årsbok. HFD hette tidigare Regeringsrätten.

SOU

Statens offentliga utredningar är den serie där statliga utredningar publicerar sina betänkanden.

TF

Tryckfrihetsförordningen (1949:105).

YGL

Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469).

Stopp för massuttag av brottsuppgifter

En domstol sätter sig på tvären

”Ser vi början till slutet för Lexbase och andra databaser som säljer domar och förundersökningar?”

Oisín Cantwell, Aftonbladet

Det började med ett beslut av Malmö tingsrätt i slutet av januari 2024.¹ Nyhetsbyrån Siren hade begärt ut alla förundersökningar som kommit in till domstolen under årets första tre veckor gällande 58 specificerade brottsrubriceringar.² Siren har begärt ut brottmålsdomar från landets domstolar i decennier. Men nu utökade man sin veckovisa begäran till att också gälla förundersökningsprotokoll om grov brottslighet. Det blev droppen för tingsrätten som, med stöd av EU-rätten, underkände svensk lag och sekretessbelade förundersökningarna.

Under de följande månaderna följde flera andra domstolar efter och använde samma resonemang för att sekretessbelägga brottsuppgifter när dessa begärdes ut av företag som driver olika typer av researcharkiv, rättsdatabaser och söktjänster. Det gällde inte bara förundersökningsprotokoll. Domstolarna sekretessbelade även personuppgifter i brottmålsdomar, strafförelägganden, åtal, tillträdesförbud och kontaktförbud med mera.

Siren är bara en av flera aktörer som regelbundet begär ut den här typen av uppgifter. Andra exempel är Lex Press, Prolegia, Lexbase, Vivalto och Krimfup.se. Företagen riktar sig till olika målgrupper men har det gemensamt att de samlar in allmänna handlingar och gör dem enkelt sökbara för betalande kunder via sina webbplatser.

1 Malmö tingsrätts beslut den 23 januari 2024 med diarienummer TMA 2024-56-4.

2 Siren är en verksamhetsgren inom bolaget Panoptes Sweden AB som även driver Acta Publica som ger ut denna rapport.

Under årens lopp har rättsväsendet lämnat ut miljontals dokument ur brottmål som numera finns i företagens databaser. I 21 kap. 7 § OSL finns en sekretessregel som ska förhindra massuttag av känsliga personuppgifter. Sekretessen slår till om det finns skäl att anta att mottagaren kommer att behandla uppgifterna i strid med vissa regler om dataskydd, däribland EU:s dataskyddsförordning (GDPR). Men den allmänna uppfattningen har varit att sekretessen inte gäller om mottagaren avser att publicera uppgifterna på en webbplats som är grundlagsskyddad.³ Sådana webbplatser är nämligen undantagna från dataskyddsreglerna om en tillämpning av dessa skulle strida mot TF eller YGL. Det framgår av 1 kap. 7 § första stycket lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen).

Nyhetsbyråer som Siren och andra traditionella massmedieföretag har ett automatiskt grundlagsskydd för sina webbplatser. Men i stort sett vilket företag som helst kan få motsvarande skydd genom att ansöka om ett utgivningsbevis hos Mediemyndigheten.⁴ Det har med andra ord räckt med att visa upp ett utgivningsbevis för att komma undan sekretessen i 21 kap. 7 § OSL och hämta ut brottsuppgifter i stor skala.

Vad är ett utgivningsbevis?

Nyhets sajter som drivs av traditionella medieföretag som exempelvis Aftonbladet eller Sveriges television har ett automatiskt grundlagsskydd. Men även andra aktörer kan få sina webbplatser och databaser grundlagsskyddade genom att ansöka om ett utgivningsbevis hos Mediemyndigheten. Den möjligheten infördes år 2003 som en anpassning till att alltmer nyhetsförmedling, opinionsbildning och upplysning bedrivs via internet av andra än traditionella massmedieföretag. Vid en ansökan om utgivningsbevis görs ingen prövning av databasens syfte eller tänkta innehåll.

³ Se exempelvis Kammarrätten i Jönköpings dom den 1 mars 2022 i mål nr 3307-21, Kammarrätten i Göteborgs beslut den 3 februari 2022 i mål nr 7368-21 och Kammarrätten i Stockholms dom den 25 september 2020 i mål nr 4825-20.

⁴ Se 1 kap. 4 § och 5 § YGL.

Vad var det då som gjorde att Malmö tingsrätt avslog Sirens begäran om uppgifter i förundersökningsprotokoll? Jo, domstolen kom fram till att EU-rätten, specifikt GDPR, ibland måste ges företräde framför svensk grundlag, även om det ”givetvis måste göras med största försiktighet”.

Domstolen stödde sig bland annat på en dom från EU-domstolen 2021.⁵ Domen gällde ett klagomål mot den lettiska trafikmyndigheten för att denna lämnade ut uppgifter om personer som prickats för olika trafikförseelser. Uppgifterna kom från det lettiska trafikregistret, vilket är en allmän handling enligt lettisk lag. Företagen som tog emot uppgifterna kunde i sin tur vidareutnyttja dem med stöd av landets informationsfrihet. Men när EU-domstolen prövade hanteringen gav man tummen ner. Domstolen ansåg att uppgifterna var så känsliga att rätten till privatliv för de berörda vägde över allmänhetens intresse av tillgång till allmänna handlingar. Därmed var de lettiska reglerna inte förenliga med GDPR. EU-domstolen påminde om att unionsrätten har företräde framför nationella bestämmelser, inklusive grundlag.

Tillämpat på svenska förhållanden fann Malmö tingsrätt att det inte är självklart att de som driver grundlagsskyddade databaser alltid kan undantas från GDPR.⁶ Det måste göras en avvägning i varje enskilt fall mellan EU:s regler om integritetsskydd och de svenska reglerna om yttrandefrihet och handlingsoffentlighet. ”I vissa situationer kan dataskyddsförordningens regler medföra att domstolen får sätta svensk rätt åt sidan”, som tingsrätten uttryckte det.

Vad gällde förundersökningsprotokollen som Siren hade begärt ut konstaterade tingsrätten att dessa innehåller en mycket stor mängd personuppgifter hänförliga till misstänkta, målsäganden, vittnen och myndighetsanställda med flera. Vid ett utlämnande skulle dessa hamna i en sökbar databas tillsammans med de brottmålsdomar som nyhetsbyrån hade sedan tidigare. Databasen motsvarade enligt tingsrätten ett sådant register över lagöverträdelser som, enligt GDPR, endast får föras under myndigheters kontroll, eller om de registrerades integritet skyddas på annat lämpligt sätt i EU-rätt eller nationell lagstiftning.

Tingsrätten bedömde att Nyhetsbyrån Siren visserligen ägnar sig åt journalistisk verksamhet i form av nyhetsförmedling, men att företaget bakom Siren också driver verksamheter som faller utanför den definitionen. Bland annat tillhandahåller man databas Acta Publica som myndigheter och företag kan använda för att göra bakgrundskontroller

5 EU-domstolens dom den 22 juni 2021 i mål C-439/19 (Latvijas Republikas Saeima).

6 Nyhetsbyrån Siren hade i detta mål åberopat ett utgivningsbevis. I senare mål åberopade nyhetsbyrån i stället att man hade automatiskt grundlagsskydd.

av jobbsökande, anställda och potentiella affärspartners. Det kunde inte kategoriseras som journalistik, enligt tingsrätten, inte ens med en vid tolkning av begreppet.

Enligt tingsrätten innebär det svenska systemet med utgivningsbevis att även verksamhet helt utan journalistiskt ändamål kan få undantag från GDPR. Och då finns inga nämnvärda skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter. Det saknas bland annat regler för gallring, sökbegränsningar, åtkomstkontroll, begränsningar av spridningen, rätt till rättelse av felaktiga uppgifter, konstaterade tingsrätten. Det betyder att personer som dömts för brott måste "... utgå från att uppgifterna för alltid kommer att finnas åtkomliga för allmänheten".

GDPR öppnar för att göra undantag för journalistisk verksamhet⁷. Men att en del av Nyhetsbyrån Sirens verksamhet har journalistiska ändamål medför inte att verksamheten i dess helhet är undantagen GDPR, fann tingsrätten. Mot den bakgrunden ansåg domstolen att personuppgifterna i de begärda förundersökningsprotokollen omfattades av sekretess enligt 21 kap. 7 § OSL och inte skulle lämnas ut.

En följetong

Konflikten mellan den grundlagsfästa svenska offentlighetsprincipen och EU:s dataskyddsregler har legat och skavt i decennier. Lagstiftaren har gjort vissa justeringar för att försöka jämka ihop de olika regelverken, men nya frågetecken har hela tiden dykt upp.

Debatten hettade till rejält när webbplatsen Lexbase lanserades 2014. Det nya med Lexbase var att den riktade sig direkt till allmänheten och gjorde det möjligt för vem som helst att söka på en persons namn eller personnummer för att se om den hade fällts för brott. Liknande tjänster hade funnits tidigare, men då vänt sig till särskilda yrkesgrupper som journalister eller jurister som behöver informationen i arbetet. Dessa mer nischade sajter hade gått under radarn i den allmänna debatten. Men när Lexbase lanserades fick sajten massiv kritik för att man hängde ut personer, bland annat med ett kartsök där användarna kunde se om det fanns dömda brottslingar i grannskapet.

⁷ Artikel 85.2 i förordningen.

Sedan dess har frågan om webbplatser som publicerar brottsuppgifter varit föremål för tre statliga utredningar.⁸ Vid två tillfällen, 2017 och 2021, har regeringen lagt fram förslag om att förbjuda eller begränsa söktjänsterna.⁹ Men förslagen hade inte stöd av en majoritet i riksdagen och realiserades inte.

Den senaste statliga utredningen kom så sent som i november förra året. Där föreslogs återigen att söktjänster som tillhandahåller uppgifter om bland annat enskildas brott ska undantas från grundlagsskyddet. Det återstår att se om förslaget går vidare till en proposition som får stöd av riksdagen (se mer nedan).

Fler domstolar följer efter

Som vi berört ovan tyckte inte Malmö tingsrätt att man kunde vänta på att riksdagen skulle göra något åt webbplatserna som publicerar personuppgifter ur brottmål. I stället tog domstolen stöd av EU-rätten och använde 21 kap. 7 § OSL för att strypa flödet av uppgifter. Men vad gällde Nyhetsbyrån Sirens begäran om förundersökningsprotokoll ändrade sig tingsrätten tämligen omgående när byråns chefredaktör kom in med ett förtydligande. I detta uppgav han att de begärda protokollen bara skulle användas i Sirens journalistiska verksamhet och inte tillgängliggöras för bakgrundskontroller i bifirman Acta Publica. Mot den bakgrunden bedömde tingsrättens lagman att 21 kap. 7 § OSL inte längre var ett hinder för att lämna ut förundersökningsprotokollen. Men det initiala avslagsbeslutet hade ändå satt bollen i rullning inom domstolsväsendet.

Vivalto mot Umeå tingsrätt

I mitten av februari 2024 beslutade Umeå tingsrätt att avslå bland annat Nyhetsbyrån Vivaltos begäran om kopior av domar, beslut, dagboksblad och stämningsansökningar i brottmål. Vivalto hade visserligen utgivningsbevis men det innebar inget ”carte blanche” för att bortse från kraven i GDPR, ansåg tingsrätten. Och eftersom Vivalto inte hade svarat på hur uppgifterna skulle användas blev det avslag med stöd av 21 kap. 7 § OSL. Vivalto överklagade till Hovrätten för Övre Norrland och för-

8 Ändrade mediegrundlagar (SOU 2016:58), Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten (SOU 2020:45) och Personuppgifter och mediegrundlagarna (SOU 2024:75).

9 Ändrade mediegrundlagar (prop. 2017/18:49) och Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten (prop. 2021/22:59).

klarade att företaget driver en nyhetstjänst med ett journalistiskt syfte. Hovrätten delade tingsrättens bedömning att GDPR var tillämplig på begäran och att en proportionalitetsbedömning behövde göras före ett eventuellt utlämnande.¹⁰ Hovrätten bedömde att Vivalots journalistiska ändamål kunde uppfyllas utan att företaget spred de registrerades personuppgifter i sin databas. Domstolen landade därför i att lämna ut de begärda handlingarna med ett sekretessförbehåll som innebar följande begränsningar:

- att personuppgifterna endast fick användas i journalistisk verksamhet, och
- att personnummer, personnamn och adress för enskilda personer inte fick tillhandahållas allmänheten eller betalande kunder genom databasen/registren.

Prolegia mot Åklagarmyndigheten

I mars 2024 prövade Kammarrätten i Stockholm ett överklagande av Prolegia Research.¹¹ Företaget hade fått avslag när det begärt ut två ärenden från Åklagarmyndigheten. Grunden för avslaget var även i detta fall 21 kap. 7 § OSL och myndigheten motiverade beslutet med att det kunde antas att företaget skulle behandla de begärda uppgifterna i strid med GDPR.

I överklagandet till kammarrätten förde Prolegia fram att man hade ett utgivningsbevis och att ändamålet var journalistik. Men för kammarrätten framstod Prolegia snarare som ett konsultföretag som utför bakgrundskontroller åt arbetsgivare som ska rekrytera personal. ”Det var först efter att Prolegia hade nekats att ta del av vissa handlingar som bolaget kom in med ett utgivningsbevis och uppgav att man önskade ta del av uppgifterna för journalistiska ändamål”, skrev kammarrätten i sin dom. Mot den bakgrunden menade kammarrätten att intresset av att skydda de registrerades personuppgifter vägde tyngre och att Prolegias överklagande skulle avslås.

10 Hovrätten för Övre Norrlands administrativa beslut den 19 mars 2024 med dnr 2024/84.

11 Kammarrätten i Stockholms dom den 13 mars 2024 i mål nr 6027-23.

Siren fick avslag av hovrätten

Ett par veckor senare fick Hovrätten för Övre Norrland återigen sätta tänderna i frågan.¹² Nyhetsbyrån Siren hade begärt ut allmänna handlingar i brottmål från hovrätten, såsom domar och beslut, dagboksblad och stämningsansökningar. Det var inget nytt konstaterade hovrätten i sitt beslut: ”Nyhetsbyrån Siren har även tidigare begärt och fått ut fullständiga kopior av sådana handlingar och i sådan omfattning att det enligt hovrättens bedömning rör sig om ett fullständigt register över fällande domar i brottmål som enligt förordningen enbart får föras under kontroll av en myndighet”.

Hovrätten beslutade att lämna ut handlingarna med ett sekretessförbehåll. Personuppgifterna fick bara användas i journalistisk verksamhet och inte tillhandahållas allmänheten eller betalande kunder via byråns databas.

Hovrättens bedömning var att Siren till övervägande del bedriver journalistisk verksamhet, men att även sådan verksamhet ska bli föremål för en proportionalitetsprövning där skyddet för den personliga integriteten vägs mot informations- och yttrandefriheten. Efter en sådan avvägning landade hovrätten i att det journalistiska ändamålet kunde uppfyllas genom att Siren fick del av handlingarna med de begränsningar som framgick av sekretessförbehållet.

Vivalto mot Åklagarmyndigheten

I början av april 2024 avslog Åklagarmyndigheten en begäran från företaget Vivalto Information AB om att få ut samtliga expedierade strafförelägganden, åtal, tillträdesförbud, kontaktförbud och åtalsunderlåtelser under en angiven tidsperiod. Vivalto överklagade till kammarrätten och förklarade att företagets databas riktar sig till medieföretag inom radio, tv, internet och press genom att tillhandahålla nyhetsunderlag i form av offentliga handlingar från samtliga myndigheter och svenska domstolar. Utifrån den beskrivningen kom kammarrätten fram till att företaget inte ”bedriver någon egen journalistisk verksamhet”. Vivalto har visserligen ett utgivningsbevis för sin databas, men kammarrätten ansåg att grundlagsskyddet i detta fall fick ge vika för GDPR enligt

12 Hovrätten för övre Norrlands administrativa beslut den 28 mars 2024 med dnr 2024/91.

”principen om unionsrättens företräde och EU-domstolens praxis”.¹³ Och vid en avvägning mellan företagets intresse av att få ta del av uppgifterna och de registrerades intresse av skydd för sina personuppgifter fann kammarrätten att de registrerades intressen vägde tyngre. Därför kunde det antas att uppgifterna skulle komma att användas i strid med GDPR. Uppgifterna omfattades med andra ord av sekretess enligt 21 kap. 7 § OSL och kammarrätten avlog överklagandet.¹⁴

Siren mot Förvaltningsrätten i Stockholm

Nyhetsbyrån Siren har regelbundet begärt ut handlingar från förvaltningsrätterna i form av dagboksblad, domar samt inkomna ansökningar och överklaganden. Vissa av handlingarna innehåller uppgifter om lagöverträdelser, till exempel avgöranden i mål om rättspsykiatrisk vård eller återkallande av körkort. I slutet av april förra året beslutade Förvaltningsrätten i Stockholm att lämna ut handlingarna med ett sekretessförbehåll som bland annat innebar att Siren bara fick använda dem för journalistiska ändamål. Dessutom fick uppgifter i form av personnummer, personnamn och adress för fysiska personer som var kopplade till brott inte spridas till allmänheten eller betalande kunder genom företages databaser.

Siren överklagade beslutet till kammarrätten, som i stort sett bekräftade förvaltningsrättens linje men gjorde en mindre justering av sekretessförbehållet.¹⁵ ”Det journalistiska ändamål som Nyhetsbyrån Siren menar att de begärda handlingarna kommer att användas för innebär en publicering av personuppgifter om hälsa och lagöverträdelser i en databas där personuppgifterna är sökbara och tillgängliga för allmänheten och betalande kunder”, bedömde kammarrätten i domen. Enligt kammarrätten vägde intresset av att skydda personuppgifterna tyngre än Sirens intresse av att ta del av handlingarna för att bedriva journalistik.

13 Kammarrätten hänvisade här till en färsk dom från EU-domstolens från den 7 mars 2024, Endemol Shine Finland Oy, C-740/22, EU:C:2024:216. Domen bekräftade det som EU-domstolen hade slagit fast i domen den 22 juni 2021 i mål C-439/19 (Latvijs Republikas Saeima).

14 Kammarrätten i Stockholms dom den 12 juni 2024 i mål nr 2397-24.

15 Kammarrätten i Stockholms dom den 10 juli 2024 i mål nr 2807-24.

Siren mot EBM

Nyhetsbyrån Siren gör sedan ett antal år en veckovis begäran till Ekobrottsmyndigheten, EBM, om kopior av samtliga stämningsansökningar och strafförelägganden som utfärdats av myndigheten föregående vecka. Handlingarna avser ekonomisk brottslighet, framför allt skattebrott och bokföringsbrott. Men våren 2024 bestämde sig EBM för att lämna ut dessa i maskerat skick. Myndigheten sekretessbelade bland annat ärendenummer, personnamn, adresser, postnummer och personnummer. Siren överklagade till kammarrätten, men fick avslag även där.¹⁶ Precis som i tidigare domar fann kammarrätten att GDPR är tillämplig även vid utlämnande av personuppgifter om lagöverträdelser även om mottagaren har ett utgivningsbevis. Därför behövde det göras en avvägning mellan nyhetsbyråns intresse av uppgifterna och de registrerades intresse av integritetsskydd.

Siren hade uppgett att all behandling skulle ske för journalistiska ändamål. Men kammarrätten bedömde att uppgifterna även skulle "...kunna komma att användas för publicering av personuppgifter i en databas där personuppgifterna är sökbara och tillgängliga för betalande kunder". Mot den bakgrunden vägde intresset av integritetsskydd tyngre, enligt kammarrätten. Sekretessen för de aktuella personuppgifterna skulle alltså bestå.

Siren mot Åklagarmyndigheten

Nyhetsbyrån Siren gör sedan ett antal år en veckovis begäran till Åklagarmyndigheten om kopior av samtliga expedierade strafförelägganden, beslut i åtalsfrågan, tillträdesförbud till idrottsarrangemang, kontaktförbud och beslut om åtalsunderlåtelse. Handlingarna har lämnats ut tidigare men våren 2024 beslutade Åklagarmyndigheten att helt avslå begäran med hänvisning till 21 kap. 7 § OSL. Nyhetsbyrån överklagade till kammarrätten men fick avslag även där.¹⁷ Enligt kammarrätten kunde det antas att Siren skulle använda uppgifterna i strid med GDPR, eftersom personuppgifterna skulle publiceras i en databas där de var sökbara för betalande kunder.

¹⁶ Kammarrätten i Stockholms dom den 16 oktober 2024 i mål nr 4486-24.

¹⁷ Kammarrätten i Stockholms dom den 24 oktober 2024 i mål nr 4398-24.

En avvikande röst

I augusti förra året kom ett avgörande från Hovrätten över Skåne och Blekinge som är intressant eftersom domstolens ledamöter var oeniga.¹⁸ Majoriteten i hovrätten ansåg, likt flera andra domstolar, att GDPR är tillämplig vid utlämnande av personuppgifter om lagöverträdelser även när mottagaren har ett utgivningsbevis. Och att det kan bli aktuellt att sekretessbelägga sådana uppgifter om det kan antas att de kommer att användas i strid med EU-förordningen.

Målet gällde företaget Lex Press som begärt ut brottmålsdomar och målförteckningar från Malmö tingsrätt och tänkte publicera dessa i sin sökbara databas. Majoriteten i hovrätten ansåg att tingsrätten gjort rätt som lämnat ut handlingarna med ett sekretessförbehåll om att personuppgifterna i handlingarna bara fick användas i journalistisk verksamhet och att de berördas namn, personnummer och adress inte fick laddas upp i databasen.

Men hovrättsrådets Björn R. le Grand var av en annan åsikt, vilket han gjorde klart i en nio sidor lång skiljaktig mening. Där ifrågasatte han om Sverige verkligen har överlåtit åt EU att, genom föreskrifter om dataskydd, inskränka det skydd som svensk grundlag ger utgivare. ”Svenska domstolar ska ju inte tillämpa sådana rättsakter i vilka EU överträtt de befogenheter som Sverige delegerat till EU”, konstaterade han. Han gick tillbaka till ett uttalande som konstitutionsutskottet gjorde i samband med att Sverige skulle gå med i EU: ”tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen, liksom offentlighetsreglerna, är nationella angelägenheter och att gemenskapsinstitutionerna inte på fördragen kunde grunda någon befogenhet att harmonisera reglerna på dessa områden”. Och enligt Björn R le Grand hade anslutningen till unionen och överlåtelsen av beslutsbefogenhet enligt 1994 års anslutningslag inte innefattat någon överlåtelse av befogenhet till unionen att bestämma den svenska offentlighetsprincipens omfattning. Någon sådan delegation hade inte heller gjorts vid någon senare tidpunkt, enligt honom.

Därför kunde det inte bli aktuellt att ge GDPR företräde framför reglerna i YGL som gäller för den som har skaffat ett frivilligt grundlagsskydd genom utgivningsbevis. ”En tillämpning av 21 kap. 7 § OSL på en begäran om utlämnande till någon som åtnjuter skydd för databas enligt 1 kap. 5 § YGL står således i strid med exempelvis 1 kap. 11 §

¹⁸ Hovrätten över Skåne och Blekinges beslut den 10 september 2024 i mål nr Ö 2648-24.

YGL (censurförbudet)”, konstaterade Björn R le Grand. Tingsrätten hade alltså inte haft stöd för att utfärda något sekretessförbehåll för de uppgifter som avsåg lagöverträdelser, enligt honom.

Men domarkollegorna i hovrätten var alltså av en annan åsikt i frågan om Sverige överlätit befogenheter till EU att inskränka grundlagsskyddet för utgivare. Av 10 kap. 6 § regeringsformen (1974:152) framgår att riksdagen kan överlåta beslutanderätt till EU som inte rör principerna för statsskicket. Och det i målet aktuella uttrycket för offentlighetsprincipen rörde inte dessa principer, ansåg majoriteten. Dessutom stod det enligt dem klart att Sverige har överlätit åt EU att besluta i de frågor som regleras i dataskyddsförordningen.

Begäran om förhandsavgörande

En person som förekommit i tidigare nämnda Lexbase databas över brottsdömda har stämt företaget i Attunda tingsrätt.¹⁹ Personen menar att Lexbase har brutit mot GDPR och kräver skadestånd. Lexbase har bestridit käromålet med hänvisning till att man har utgivningsbevis och att GDPR därmed inte är tillämplig på bolagets verksamhet. Målet är för närvarande vilande eftersom tingsrätten har begärt ett så kallat förhandsavgörande av EU-domstolen. Tingsrätten vill bland annat att EU-domstolen ska uttala sig i frågan om medlemsstater kan lagstifta om undantag från GDPR för annat än journalistisk, akademisk, konstnärlig eller litterär verksamhet. Om svaret är nej på den frågan, undrar tingsrätten om tjänsten som Lexbase erbjuder kan kategoriseras som journalistik. Tingsrätten har beskrivit Lexbase verksamhet som att ”...utan någon bearbetning eller redigering, tillhandahålla allmänheten offentliga handlingar i form av fällande domar i brottmål mot ersättning på internet”. EU-domstolen har ännu inte kommit med något uttalande.

Ett avgörande i högsta instans

Som vi nämnt tidigare beslutade Hovrätten för Övre Norrland om ett sekretessförbehåll när den lämnade ut handlingar i brottmål till Nyhetsbyrån Siren. Det beslutet överklagades senare av nyhetsbyrån. Och i februari 2025 kom HD:s avgörande i målet.²⁰ I likhet med hovrätten

¹⁹ Attunda tingsrätts mål nr T 3743-23.

²⁰ HD:s beslut den 25 februari 2025 i mål nr Ä 3457-24, se även HD:s beslut samma dag i mål nr Ä 3169-24.

fann majoriteten av HD:s ledamöter att sekretessen i 21 kap. 7 § gäller för de handlingar som Siren begärt ut, trots att nyhetsbyrån har ett automatiskt grundlagsskydd. Domstolen gjorde dock en justering av sekretessförbehållet med hänsyn till att Siren inte bara publicerar allmänna handlingar i sin databas utan också redaktionellt bearbetad nyhetstext. HD ville inte förhindra publicering av personuppgifter i den typen av text.

Hovrätten hade i sitt förbehåll skrivit att ”personnummer, personnamn och adress för enskilda personer” inte får ”tillhandahållas allmänheten eller betalande kunder genom databasen/registren”. HD ändrade till en formulering som förbjöd tillhandahållande av själva handlingarna med de personuppgifter som finns i dem. Därmed öppnade man för att Siren publicerar personuppgifter ur handlingarna i redaktionell text.

Två justitieråd var skiljaktiga och menade att handlingarna skulle lämnas ut utan förbehåll. Enligt deras bedömning står den svenska lagstiftningen inte i strid med EU-rätten. Därmed omfattas inte Sirens behandling av de aktuella personuppgifterna av GDPR. Det betyder sin tur betyder att 21 kap. 7 § OSL inte gäller.

Ytterligare ett justitieråd var skiljaktigt och bedömde att det inte fanns förutsättningar att lämna ut handlingarna med förbehåll. Men eftersom det redan skett genom hovrättens beslut, ansåg hon att målet skulle avskrivas.

Nytt lagförslag riktat mot söktjänster

I slutet av förra året presenterades ännu en statlig utredning som behandlar söktjänster som innehåller uppgifter om lagöverträdelser.²¹ Det är tredje gången frågan utreds. Tidigare förslag har som sagt inte gått hela vägen till lagstiftning. Utredningen omfattar även på databaser där man kan söka på andra personliga uppgifter som adress, telefonnummer, civilstånd och bolagsengagemang.

Utredningens förslag är att begränsa yttrandefriheten för dessa tjänster genom att införa nya generella undantagsbestämmelser i TF och YGL. Redan i dag finns så kallade delegationsbestämmelser som gör det möjligt att i lag förbjuda offentliggörande av vissa särskilt känsliga personuppgifter i söktjänsterna.²² Det handlar bland annat om etniskt ursprung, politiska åsikter, hälsa samt genetiska och biometriska upp-

21 Personuppgifter och mediegrundlagarna – betänkande av Utredningen om ett förstärkt skydd för personuppgifter på tryck- och yttrandefrihetsområdet, SOU 2024:75.

22 1 kap. 13 § TF och 1 kap. 20 § YGL.

gifter. Utredningen föreslår att bestämmelserna breddas till att gälla alla typer av uppgifter där ett offentliggörande i söktjänster skulle innebära ”särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet”. Vid denna bedömning ska, enligt utredningens förslag, särskilt beaktas:

1. personuppgifternas karaktär,
2. omfattningen av offentliggörandet, och
3. syftet med offentliggörandet.

Enligt utredningen innebär en sådan reglering att GDPR blir tillämplig på databaser som offentliggör uppgifter om lagöverträdelser.²³

Utredningen motiverar förslaget med att en stor del av söktjänsterna verkar ha andra syften än att ”att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande”. Det vill säga de syften som lyfts fram i TF:s och YGL:s portalparagrafer som skäl för yttrandefriheten. ”I regel rör det sig om olika internetbaserade tjänster vilka bedrivs på kommersiella grunder och som innebär att allmänheten ges tillgång till information om enskilda som hämtats ur offentliga handlingar och register”. Enligt utredningen hör denna verksamhet knappast till kärnområdet för det som ska skyddas av mediegrundlagarna.

Det finns också ett antal problem kopplade till söktjänsterna, enligt utredningen. Bland allmänheten finns en oro för hur söktjänsterna behandlar personuppgifter. Kriminella tycks ha använt söktjänsterna som ett brottsverktyg. Dessutom finns en oro för att söktjänsterna används för att kartlägga offentliganställda och utsätta dem för press. Slutligen menar utredningen att den nu gällande ordningen bidrar till att urgröpa förtroendet för den svenska regleringen av tryck- och yttrandefriheten.

Mediebranschens expert i utredningen, juristen Per Hultengård, ställde sig inte bakom utredningens förslag. I ett särskilt yttrande skriver han att det inger djupa betänkligheter om den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten nu på allvar ställs åt sidan till förmån för EU-rätten och integritetsskyddet. Dessutom menar han att utredningens arbete har försvårats av den, för svenska förhållanden ovanliga, ”domstolsaktivism” som pågått parallellt med utredningen. Han syftar på de domstolar som har tillämpat GDPR-sekretessen i 21 kap. 7§ OSL för att sekretessbelägga uppgifter om lagöverträdelser som begärts ut av aktörer med utgivningsbevis. Det här trots regeln i 1 kap. 7 § första stycket dataskyddslagen som anger att GDPR inte ska tillämpas i dessa fall.

23 SOU 2024:75, s. 183 och 212. Se även HFD 2024 ref. 43.

Nytt från Högsta förvaltningsdomstolen

Fyra prejudikat under förra året

Instansordningen i mål om utlämnande av allmänna handlingar är vanligtvis följande: En statlig eller kommunal myndighet avslår en begäran om att få ut allmänna handlingar eller sekretessbelägger uppgifter i sådana handlingar. Beslutet kan överklagas och prövas då av kammarrätten som första överklagandeinstans. Blir det avslag även där kan klaganden gå vidare till Högsta förvaltningsdomstolen, HFD.²⁴

HFD tar som regel bara upp ett mål till prövning om domstolen först har meddelat prövningstillstånd. Domstolen får in cirka 7 000 mål varje år, men bara 1–2 procent får prövningstillstånd. Vilka är det då som passerar nålsögat? Jo, framför allt mål som rör en frågeställning som HFD tycker att myndigheter och lägre domstolar behöver vägledning i (prejudikat). HFD kanske ser att underinstansernas tillämpning spretar i en viss fråga, eller bedömer att de behöver hjälp att tolka en ny lag. HFD kan också ta upp ett mål om det finns synnerliga skäl för det, till exempel om en kammarrätt har begått ett grovt misstag i sitt dömande.

I vissa mål om utlämnande av allmän handling finns dock genvägar till högsta instans som inte kräver prövningstillstånd. Ibland är HFD nämligen första och enda överklagandeinstans. Om man till exempel begär ut handlingar från någon av kammarrätterna och får avslag, kan man vanligtvis överklaga direkt till HFD utan krav på prövningstillstånd. Det samma gäller beslut av myndigheter som lyder under riksdagen, så som Riksdagsförvaltningen, Riksbanken och Riksrevisionen med flera.²⁵ Som vi har nämnt i tidigare årskrönikor finns det de som utnyttjar dessa genvägar för att få upp principiellt intressanta frågor till Högsta instans utan krav på prövningstillstånd.

²⁴ Den här instansordningen regleras i 6 kap. 7–9 §§ OSL.

²⁵ Se 4 § och 7 § lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

Referat och notiser av HFD:s domar i mål om utlämnande av allmän handling 2024

Referat	4
Notiser	19

Antal referat (prejudikat) i HFD om utlämnande av allmän handling per år

År	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Referat	4	1	2	3	3	3	3	1	4	6	4	5

Av de domar som meddelades var det 3 som ansågs vägledande och därmed värdiga att hamna i årsbokens referatavdelning. Det blev också 21 notiser och i praktiken får även dessa stor inverkan på underinstansernas rättstillämpning.

Referat

Socialtjänstsekretess gällde inte vid tolkförmedling

Tolkförmedling Väst är ett kommunalförbund som hjälper medlemskommunerna med bland annat översättning. En person begärde att få ta del av en handling som tolkförmedlingen hade fått för översättning från socialtjänsten i en kommun. Förmedlingen avslag med motiveringen att handlingen omfattas av socialtjänstsekretess (26 kap. 1 § OSL). Kammarrätten gjorde samma bedömning när beslutet överklagades dit. Klaganden gick vidare till HFD som prövade målet och kom till en annan slutsats. Domstolen konstaterade att tolkförmedlingens ändamål är att bedriva språktolk- och översättningsförmedling, vilket inte är en verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst. Det betyder att socialtjänstsekretessen inte är primärt tillämplig vid tolkförmedlingen. Och eftersom det inte heller finns någon regel om överföring av social-

tjänstsekretessen, var det fel av förmedlingen att neka ett utlämnande med hänvisning till denna. Ärendet återförvisades till tolkförmedlingen för en prövning av uppgifterna omfattades av någon annan sekretess.²⁶

Sekretess vid kamerabevakning gällde inte registeruppgifter

Nyhetsbyrån Siren begärde hos Polismyndighetens fartkamerasektion att få ta del av de fem senast expedierade underrättelserna om att en person är skäligen misstänkt för hastighetsöverträdelse där ordningsbot utfärdats. Polismyndigheten lämnade ut handlingarna men maskerade namn, adress, personnummer, bilens registreringsnummer och bilderna från fartkameran. Beslutet motiverades med att uppgifterna omfattas av sekretess eftersom de hade hämtats in genom kamerabevakning. Och enligt myndigheten stod det inte klart att de kunde lämnas ut utan att enskilda lider men (32 kap. 3 § OSL). Kammarrätten gick på samma linje när Siren överklagade dit. Nyhetsbyrån överklagade till HFD och yrkade att få ta del av handlingarna utan att uppgifterna om namn, personnummer och adress maskeras. HFD tog upp målet till prövning och fann att det inte fanns stöd för att sekretessbelägga uppgifterna med stöd av 32 kap. 3 § OSL. Uppgifterna om namn, personnummer och adress hade inte hämtats in genom själva kamerabevakningen utan på annat sätt ur register. Därmed gällde inte sekretess för uppgifterna enligt den åberopade bestämmelsen. Ärendet återförvisades till Polismyndigheten för en prövning av uppgifterna omfattades av någon annan sekretess.²⁷

Litispens inte tillämplig på begäran om allmän handling

Kammarrätten i Jönköping avslog en begäran från en person som ville ha ut allmänna handlingar. Personen överklagade och medan målet låg i HFD för avgörande vände sig personen återigen till kammarrätten och begärde ut samma handlingar. Kammarrätten avvisade begäran med motivering att den avsåg samma sak som kammarrätten hade beslutat om tidigare. Och eftersom det tidigare beslutet nu låg för prövning hos HFD såg sig kammarrätten förhindrad att pröva den nya begäran. Det här enligt regeln om litispens i 39 § förvaltningslagen (2017:900).

²⁶ HFD 2024 ref. 23.

²⁷ HFD 2024 ref. 30.

Den innebär att en myndighet som regel inte får ändra ett beslut sedan det har överlämnats till högre instans för prövning. Mot den bakgrunden avvisade kammarrätten den nya begäran. Personen överklagade avvisningsbeslutet och fick rätt i HFD. Domstolen konstaterade att varje gång någon begär ut en handling ska prövningen göras med beaktande av den då föreliggande situationen. En förnyad begäran om samma handlingar kan därför inte anses röra samma sak som myndigheten tidigare beslutat om. Bestämmelsen om litispendens är därför inte tillämplig i ett sådant fall. Alltså var det fel av kammarrätten att avvisa begäran, enligt HFD.²⁸

JO-beslut kan bli föremål för resning

Ett beslut av Riksdagens ombudsmän (JO) i ett ärende om utlämnande av handling är ett administrativt beslut som kan bli föremål för resning i kammarrätten. Det bedömde HFD i ett avgörande.²⁹

Notiser i urval

Raderad e-post var säkerhetskopia

En person begärde hos Riksbanken att få ta del av ett raderat e-postmeddelande, vilket som helst, som kommit in från en annan myndighet och som det var möjligt att återskapa genom e-postsystemets funktion ”Återskapa borttagna objekt”. Riksbanken avslog med hänvisning till att det rörde sig om en säkerhetskopia och inte en allmän handling. Personen överklagade till HFD och skrev att raderade e-postmeddelanden, som fortfarande finns kvar i mappen för borttagna objekt, inte hanteras utanför Riksbankens egentliga verksamhet och därför inte är säkerhetskopior. Men HFD konstaterade att det raderade e-postmeddelandet inte hanterades inom Riksbankens ordinarie system för automatiserad behandling av information, utan utgjorde en säkerhetskopia. Därmed var det inte fråga om en allmän handling och HFD avslog överklagandet.³⁰

28 HFD 2024 ref. 56.

29 HFD 2024 ref. 37.

30 HFD 2024 not. 1.

Handling i molnet var inte allmän

Målet gällde ett dokument som Riksrevisionen hade laddat upp molntjänsten Microsoft Teams (Microsoft 365). Tanken var att deltagarna i ett internt projekt skulle kunna redigera det tillsammans "i molnet". En person hade begärt ut dokumentet, fått avslag av myndigheten och klagat till HFD. I överklagandet pekade klaganden på att dokumentet hade gjorts tillgängligt för en extern aktör (Microsoft) när det laddades upp på företagets servrar. Det var alltså expedierat enligt TF. Det finns visserligen undantagsregler i TF som innebär att handlingar som tas emot eller lämnas över för teknisk bearbetning eller lagring inte blir allmänna handlingar i vissa fall. Men inget av dessa undantag passade in på den aktuella situationen, konstaterade klaganden. Han poängterade att grundlagen ska tolkas strikt och att eventuella undantag från huvudregeln om när en handling blir allmän måste framgå tydligt. HFD avslog överklagandet. "Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen som reglerar när handlingar hanteras endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring förutsätter att en handling inte blir allmän redan när den överlämnas från en myndighet för sådan teknisk bearbetning eller lagring", löd domstolens korta motivering. Därför ansåg domstolen inte att det molnlagrade dokumentet var en allmän handling.³¹

Domstolsanställdas ålder inte hemlig

En person begärde hos Kammarrätten i Göteborg att få ta del av en lista med namn och födelseår beträffande vissa anställda vid domstolen. I andra hand ville hon ha en lista med namn och ålder i hela år avseende samma anställda. Kammarrätten avslog begäran vad gällde uppgifterna om födelseår och ålder med stöd av 39 kap. 3 § 3 st. OSL kombinerad av 10 § OSF. Av dessa regler framgår att sekretess gäller i den personaladministrativa verksamheten hos allmänna förvaltningsdomstolar för uppgift om personnummer och födelsedatum, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men.

Personen överklagade beslutet till HFD och fick delvis rätt. Enligt HFD hade klaganden rätt att få ut uppgiften om ålder, men inte födelseår. En uppgift om födelsedatum avser enligt Högsta förvaltningsdomstolen inte bara en fullständig uppgift om födelsedatum, dvs. år, månad och dag för någons födelse, utan även en del av en sådan uppgift. En uppgift

31 HFD 2024 not. 6.

om födelseår omfattas alltså av bestämmelsen, konstaterade domstolen. En uppgift om en persons ålder kan däremot inte anses vara en del av en uppgift om födelsedatum, enligt domstolen. Enligt HFD var det oklart om det fanns uppgifter om de anställdas ålder hos kammarrätten: ”Målet måste därför visas åter till kammarrätten för prövning av om den utlämnade handlingen med de anställdas namn kan kompletteras med uppgifter om deras ålder”.³²

Ingen sjukvårdssekress i beslut om psykiatrisk tvångsvård

En person vände sig till Kammarrätten i Stockholm och begärde ut en handling i ett av domstolens mål. Det rörde sig om ett beslut om en frihetsberövande åtgärd enligt lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård. Kammarrätten vägrade lämna ut vissa uppgifter i handlingen med hänvisning till sjukvårdssekretessen i 25 kap. 1 § OSL. Personen överklagade till HFD som konstaterade att beslut om frihetsberövande enligt lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård är undantagna sjukvårdssekretessen. Uppgifterna skulle därför lämnas ut.³³

Fick inte ut kompilerade program

Kammarrätten i Sundsvall hade i ett mål fått in två handlingar som innehöll läsbara källkoder, dvs. kod skriven i ett visst programmeringsspråk. En person begärde att få ta del av dessa handlingar genom att kammarrätten med hjälp av en speciell programvara, kompilator, översatte källkoden till s.k. körbar form, maskinkod, och förevisade resultatet för honom på bildskärm i kammarrättens lokaler. Kammarrätten avslog med hänvisning till att man inte hade den nödvändiga tekniska hjälpmedlen. Personen överklagade till HFD som kom fram till att kammarrätten inte hade någon skyldighet att tillhandahålla de aktuella handlingarna på det sätt som klaganden begärt.³⁴

32 HFD 2024 not. 11.

33 HFD 2024 not. 25.

34 HFD 2024 not. 35.

Förundersökningssekretess gällde inte i kammarrätten

En person vände sig till Polismyndigheten och begärde ut uppgifter ur en nedlagd förundersökning. Myndigheten avslag med hänvisning till förundersökningssekretess (35 kap. 1 § 1 st. 1 p. OSL). Personen överklagade och bifogade vissa handlingar till överklagandet. Senare begärde en annan person ut dessa handlingar från kammarrätten. Domstolen lämnade ut dem i maskerat skick med hänvisning till förundersökningssekretess. Personen överklagade till HFD som konstaterade att uppgifterna inte var sekretessbelagda enligt den bestämmelse som kammarrätten åberopat. Det här eftersom målet i kammarrätten inte rörde en sådan verksamhet som skyddas av förundersökningssekretessen. Kammarrätten hade inte heller fått uppgifterna från någon annan myndighet där dessa var sekretessreglerade. Det var därför inte heller aktuellt med någon överföring av sekretess. Ärendet återförvisades till kammarrätten för prövning av om uppgifterna var hemliga på någon annan grund.³⁵

Länkar var inte inkomna handlingar

Klaganden i ett mål vid Kammarrätten i Jönköping hade i ett yttrande i målet länkat till vissa filer. En annan person begärde ut filerna, men fick avslag av kammarrätten som menade att filerna inte hade tillförts akten i målet och inte heller var allmänna handlingar vid domstolen av någon annan anledning. Personen överklagade beslutet till HFD och anförde att länkade handlingar som har åberopats i ett mål borde betraktas som inkomna och därmed allmänna. HFD höll inte med. Bara det faktum att en inkommen handling länkar till andra handlingar betyder inte att dessa senare handlingar är allmänna hos domstolen. Det gäller såvida domstolen inte ”bereder sig tillgång” till handlingarna. Det verkade inte kammarrätten ha gjort i det här fallet, bedömde HFD och avslag överklagandet.³⁶

35 HFD 2024 not. 39.

36 HFD 2024 not. 40.

Socialtjänstsekretess gällde inte i ärende om personuppgifter

En person begärde hos Förvaltningsrätten i Göteborg att domstolen skulle radera samtliga uppgifter hos domstolen som gick att knyta till henne eller som var registrerade på hennes personnummer. Till stöd för sin begäran bifogade hon kopior på beslutsunderlag som använts inom kommunen, s.k. BBIC-utredningar (barns behov i centrum). Förvaltningsrätten avslog hennes begäran och hon överklagade till kammarrätten. En annan person vände sig till kammarrätten och begärde ut alla handlingar i målet. Kammarrätten lämnade ut handlingarna med undantag för BBIC-utredningarna. Dessa omfattades av socialtjänstsekretess, ansåg kammarrätten, eftersom de ursprungligen hade lämnats in till förvaltningsrätten av socialnämnd i ett mål om våd av unga. Enligt kammarrätten hade socialtjänstsekretessen då förts över till förvaltningsrätten och sedan vidare till kammarrätten.

Personen överklagade beslutet att inte lämna ut BBIC-utredningarna och HFD upphävde kammarrättens beslut. HFD konstaterade att utredningarna hade lämnats in till förvaltningsrätten av en enskild person som begärt att hennes personuppgifter hos domstolen skulle raderas. Ärendet rörde alltså inte socialtjänst. Därefter hade handlingarna överlämnats till kammarrätten. Eftersom handlingarna inte hade omfattades av sekretess hos förvaltningsrätten gjorde de inte heller det hos kammarrätten. HFD återförvisade ärendet till kammarrätten för prövning av uppgifterna omfattades av någon annan sekretessregel.³⁷

Uppgifter om avliden var inte hemliga

En person begärde hos kammarrätten att få del av överklagandet i ett mål om bistånd enligt socialtjänstlagen. Kammarrätten avslog med hänvisning till socialtjänstsekretess i 26 kap. 1 § OSL. Personen överklagade till HFD och anförde att klaganden i målet var avliden. HFD konstaterade att sekretessprövningen vad gäller avlidna personer inte ska göras på samma sätt som när personen var i livet. Bedömningen ska avse om ett utlämnande kan anses kränka den frid som bör tillkomma den avlidne. Det tyckte inte HFD att det gjorde i det här fallet, varför uppgifterna skulle lämnas ut.³⁸

³⁷ HFD 2024 not. 43.

³⁸ HFD 2024 not. 44.

Remisstid på en halv dag inte väsentlig brist

En person begärde hos kammarrätten att få ta del av överklagandena i två avslutade mål om stöd till elanvändare. Kammarrätten lämnade ut handlingarna med uppgifterna om anläggnings-id maskerade. Personen överklagade till HFD och anförde att den åberopade sekretessregeln i 28 kap. 4 b § OSL strider mot offentlighetsprincipen, Europakonventionen och regeringsformens beredningskrav. HFD avslog överklagandet. Domstolen ansåg att den aktuella sekretessregeln är förenlig med tryckfrihetsförordningen, eftersom handlingsoffentligheten får begränsas med hänsyn till enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretessen strider inte heller mot Europakonventionen, enligt domstolen. Vad gällde eventuellt brott mot beredningskravet vid sekretessregeln tillkomst konstaterade HFD att det fanns brister i beredningen. Departementspromemorian som låg till grund för den nya regeln skickades på remiss en fredagskväll och skulle besvaras vid lunch påföljande måndag. Lagrådet och flera remissinstanser var kritiska till den korta svarstiden. Men HFD landade i att denna brist inte lett till några ”beaktansvärda konsekvenser”. Därmed ansåg HFD att stadgad ordning inte ”i något väsentligt hänseende” hade åsidosatts vid tillkomsten av bestämmelsen.³⁹

Myndighetstidnings tipsare kunde inte sekretessbeläggas

Statliga forskningsrådet Formas driver webbtidningen Extrakt och har ett utgivningsbevis för tidningen. En effekt av det är att reglerna om tystnadsplikt i yttrandefrihetsgrundlagen gäller i verksamheten. Enligt denna tystnadsplikt måste utgivaren skydda identiteten på sina källor om dessa vill vara anonyma. Några personer ville testa vad som händer när denna tystnadsplikt ställs mot en myndighets skyldighet att lämna ut offentliga uppgifter i allmänna handlingar. De skickade därför inte ett nonsens tips till Formas via mejl som de sedan begärde ut med stöd av handlingsoffentligheten.⁴⁰ Formas lämnade ut handlingen, men maskerade tipsarens namn och e-postadress med hänvisning till att dessa uppgifter omfattas av tystnadsplikt enligt yttrandefrihetsgrundlagen.

³⁹ HFD 2024 not. 45.

⁴⁰ Källskyddskuppen mot myndighetsmedier 2024, *Then Swarthe Ohrm* nummer 1/1, bilaga till tidskriften *Samhällsmagasinet* Avsnitt nummer 2025/4.

Personerna överklagade beslutet till kammarrätten och anförde att rätten att ta del av allmänna handlingar bara kan inskränkas genom sekretessregler. Kammarrätten var av en annan åsikt. Domstolen ansåg att tillgången till allmänna handlingar kan begränsas direkt med stöd av bestämmelsen om tystnadsplikt i yttrandefrihetsgrundlagen. De sökande gick vidare till HFD och fick rätt. HFD hänvisade till ett tidigare rättsfall⁴¹ där domstolen uttalat att det förhållandet att vissa uppgifter i en allmän handling omfattas av tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § 1 st. TF inte påverkar myndighetens skyldighet att lämna ut den. Enligt HFD fanns det ingen anledning att göra en annan bedömning när det gällde tystnadsplikt grundad på yttrandefrihetsgrundlagen. Uppgifter som finns i en allmän handling kan således inte hemlighållas av den anledningen att tystnadsplikt gäller för dem. HFD bestämde att det inkomna tipset till tidningen skulle lämnas ut i dess helhet.⁴²

Anonymt överklagande avvisades

En person begärde anonymt ut vissa uppgifter hos kammarrätten. Domstolen avlog med hänvisning till att de begärda uppgifterna inte fanns i någon allmän handling hos domstolen. Personen överklagade till HFD och blev då förelagd av domstolen att uppge sitt fullständiga namn samt att styrka sin identitet genom personnummer eller på annat sätt. Personen svarade att han heter Alexander Lukas, men HFD ansåg inte att han styrkt sin identitet. Överklagandet avvisades därför.⁴³

Uppgifter i åtalsanmälan hos personalansvarsnämnd var hemliga

En person begärde hos Riksdagsförvaltningen att få ta del av en utredning inför och protokoll från ett möte den 28 maj 2024 i Riksdagsförvaltningens personalansvarsnämnd. Personen ville också ha ut fackföreningen ST:s inlägga till mötet. Ärendet som behandlades vid mötet gällde en åtalsanmälan. Riksdagsförvaltningen avlog med hänvisning till förundersökningssekretess. Sökanden överklagade till HFD men fick avslag. Domstolen hänvisade till 18 kap. 3 § OSL och skrev: ”Det är i nuläget okänt om, och i så fall, vilka åtgärder som har beslutats eller som kommer att beslutas med anledning av uppgifterna i de begärda hand-

41 HFD 2017 not. 19.

42 HFD 2024 not. 46.

43 HFD 2024 not. 57.

lingarna. Mot denna bakgrund kan det antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller att den framtida verksamheten skadas om uppgifterna röjs”.⁴⁴

Övriga mål

Om ett beslut om utlämnande av allmänna handlingar överklagas för sent – och talan därför avvisas av berörd myndighet – ska överklagandet i avvisningsfrågan prövas av förvaltningsrätt. Det står klart efter ett beslut av HFD. Bakgrunden är att en person som velat ta del av en handling hos Partibidragsnämnden först hade fått avslag, för att sedan få beskedet att ett efterföljande överklagande hade kommit in för sent.

HFD överlämnar ärendet till Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning i avvisningsfrågan. I den tidigare förvaltningslagen angavs att avvisningsbeslut skulle prövas av samma domstolsinstans som skulle ha hanterat huvudfrågan, men i 2017 års uppdaterade lagtext finns ingen motsvarande skrivelse, konstaterar HFD.⁴⁵

44 HFD 2024 not. 58.

45 HFD:s beslut den 1 februari 2024 i mål nr 6544-23.

Nytt från regeringen

Vilka handlingar som lämnas ut från Regeringskansliet är i slutändan en politisk fråga. Det går som regel inte att få den saken prövad rättsligt i domstol. Om en enskild tjänsteman på Regeringskansliet vägrar lämna ut en viss handling kan den sökande begära att frågan lyfts till ett statsråd.⁴⁶ Och säger även statsrådet nej kan avslagsbeslutet överklagas till regeringen. Men sedan tar det stopp. Regeringens beslut i dessa ärenden är inte överklagbara (6 kap. 7 § 3 st. OSL).

Förra året begärde en person ut ett valfritt beslut om ovillkorlig tystnadsplikt i utrikesnämnden. Personen fick ut en hårt maskad kopia av ett protokoll där det framgår att kungen, som är nämndens ordförande, har beslutat om tystnadsplikten. Utrikesnämnden sa först blankt nej med hänvisning till utrikessekretessen enligt 15 kap. 1 § OSL, men regeringen ändrade beslutet och bedömde att några få uppgifter är offentliga. Endast meningen där kungens beslut framgår, samt sekreterarens och justerarens namnteckningar har lämnats omaskade i handlingen.⁴⁷

⁴⁶ Regeringens medlemmar kallas statsråd eller ministrar.

⁴⁷ Regeringsbeslut den 17 oktober 2024 i ärende UD2024/10637.

Nytt från kammar- rätterna

Den som får avslag på sin begäran om att ta del av allmänna handlingar kan i de flesta fall överklaga myndighetens beslut till kammarrätten. Det finns fyra kammarrätter i landet: Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Jönköping, Kammarrätten i Stockholm och Kammarrätten i Sundsvall. Tillsammans meddelar de fler än tusen domar om året i mål om utlämnande av allmän handling. Kammarrätternas domar är inte prejudikat så som vissa av HFD:s domar är. Men de kan ändå få stor betydelse för hur myndigheter tillämpar reglerna kring allmänna handlingar. Vi kan bara återge en handfull av förra årets kammarrättsdomar här.

Underkände visselblåsarsekretess

Lomma kommun ville inte ens bekräfta existensen av ett ärende om uppsägning av en anställd, eftersom ärendet var kopplat till en rapport från en visselblåsare och därför omfattades av sekretessen i 32 kap. 3 b § 2 st. 1 p. OSL. Personen som hade begärt ut handlingarna i uppsägningsärendet överklagade till kammarrätten och fick rätt. Det gick bra att bekräfta handlingarnas existens utan att avslöja visselblåsaren, ansåg kammarrätten, och även handlingarna kunde lämnas ut. Innehållet avslöjade inte visselblåsarens identitet och kunde inte heller hemlighållas på de grunden att ett utlämnande skulle leda till men för någon annan enskild. I den delen beaktade kammarrätten att det rörde sig om ett avslutat uppsägningsärende och inte uppgifter som endast förekommer i en rapport eller en misstanke. I ett sådant fall ansåg kammarrätten att allmänintresset övervägde den risk för skada eller men som ett utlämnande kunde medföra. Handlingarna omfattades inte heller av någon annan sekretess, enligt kammarrätten, och skulle därför lämnas ut.⁴⁸

48 Kammarrätten i Göteborgs dom den 8 mars 2024 i mål nr 512-24.

Nekades förundersökningsprotokoll digitalt

Vid två tillfällen under förra året prövade domstolarna den relativt nya lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data (öppna data-lagen). Det första fallet gällde en begäran till Södertälje tingsrätt om att få ut ett förundersökningsprotokoll digitalt via säker e-post, i stället för på papper. Tingsrätten vägrade och sökanden överklagade. Kamarrätten prövade begäran enligt öppna data-lagen som stadgar att data, det vill säga digital information, som huvudregel ska göras tillgängligt för vidareutnyttjande i befintligt format. Men kamarrätten ansåg inte att det rörde sig om ett vidareutnyttjande i det här fallet. Domstolen hänvisade till förarbetena där det bland annat står att vidareutnyttjande avser någon form av bearbetning av data i syfte att utveckla något nytt. Att någon vill tillgodogöra sig läsbar information i informativt syfte är inte ett vidareutnyttjande. Kamarrätten avslog eftersom klaganden inte hade uppgett att han tänkte bearbeta förundersökningsprotokollet på något sätt.⁴⁹

Rätten att få ut handlingar digitalt med stöd av öppna data-lagen prövades även av Förvaltningsrätten i Stockholm hösten 2024.⁵⁰ Chefredaktören för Officerstidningen hade begärt att få ta del av en handling från Försvarsmakten och fått beskedet att handlingen var allmän och offentlig. När Försvarsmakten frågade på vilket sätt hon ville ha ut handlingen svarade hon i digitalt format med stöd av öppna data-lagen. Försvarsmakten avslog och chefredaktören överklagade beslutet till förvaltningsrätten. Men förvaltningsrätten avslog överklagandet med hänvisning till ett uttalande som Högsta domstolen gjort om öppna data-lagen.⁵¹ I ljuset av det uttalandet menade förvaltningsrätten att reglerna i öppna data-lagen om att data ska lämnas ut i befintligt format tar sikte på när någon enligt annan lag eller förordning har rätt till information i digitalt format. Och eftersom tryckfrihetsförordningen inte gav chefredaktören rätt att få ut den begärda handlingen i digital format hade hon inte heller rätt att få ut handlingen i digital format enligt öppna data-lagen.

49 Kamarrätten i Stockholms dom den 27 mars 2024 i mål nr 71-24.

50 Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 28 oktober 2024 i mål nr 14363-24.

51 Se Acta Publicas årsrapport om offentlighetsprincipen 2023, s. 14–18, [länk](#), där det finns ett referat av NJA 2023 s. 498 med kommentarer.

I en artikel i tidskriften Avsnitt skriver Torsten Johannesson att domen är uppenbart feldömd⁵²:

”HD kan i 2023 års avgörande inte ha menat att öppna data-lagen innebär att det måste föreligga någon rätt enligt någon annan lag, att få del av digital data i just digital form. (Det skriver HD inte heller). Av förarbetena framgår att öppna data-lagen ’endast avser data som omfattas av den nya lagen och enbart i ärenden om tillgängliggörande av data för vidareutnyttjande’ och därför inte kan betraktas som en huvudregel i förhållande till utskriftsundantaget”.

Enligt Torsten Johannesson har HD naturligtvis rätt i att utskriftsundantaget i 2 kap. 16 § TF förblir huvudregel. Bestämmelsen anger att en myndighet inte är skyldig, att i större utsträckning än vad som följer av lag, lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift. Det är endast i de fall som en person har rätt att få ut information, och öppna data-lagen är tillämplig samt personen har begärt tillgängliggörande enligt denna lag som det finns laga skäl att lämna ut informationen i elektronisk form. Huvudregeln om utskrift i 2 kap. 16 § TF gäller ju inte om annat följer ”av lag”, konstaterar Torsten Johannesson.

Tjänstemans jobbnummer fanns i allmän handling

Gävle kommun fick in en begäran från en enskild som ville ha ut mobilnumret till en namngiven tjänsteman. Kommunen avslog med motiveringen att telefonnumret inte fanns upptaget i någon särskild lista eller annan sammanställning som omhändertagits för arkivering. Sökanden överklagade och hävdade att det efterfrågade mobilnumret fanns i kommunens datasystem. Hon menade också att numret utgjorde en potentiell handling som kunde göras tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. Därmed var uppgiften förvarad hos kommunen och utgjorde en allmän handling.

På fråga från kammarrätten medgav kommunen att mobilnumret till tjänstemannen fanns i kommunens interna telefonisystem. Och att det var fullt möjligt att söka fram telefonnumret och skriva ut detta i en

52 Tidskriften *Samhällsmagasinet* Avsnitt nr 2025/3, s. 7.

PDF-fil. Kammarrätten bedömde att den digitala telefonkatalogen som mobiltelefonnumret ingick i var en förteckning som förs fortlöpande och har färdigställts för anteckning eller införing. Katalogen var med andra ord en allmän handling enligt 2 kap. 10 § 2 st. 1 p. TF. Kammarrätten skickade tillbaka ärendet till Gävle kommun för en prövning av om uppgifterna i handlingen var offentliga eller sekretessbelagda.⁵³

Skypehistorik var allmän handling

En anställd på Migrationsverket begärde ut e-postloggarna för två chefer på myndigheten som hade satt hans lön. Han begärde också ut historiken över samtliga Skypekonversationer mellan dem båda. I samband med begäran anförde han att cheferna var att betrakta som jäviga i utlämnandeärendet och inte borde befatta sig med sekretessprövningen.

Myndigheten avslog begäran vad avsåg konversationshistoriken i Skype eftersom konversationen skett internt inom myndigheten. Det var alltså inte fråga om inkomna eller expedierade allmänna handlingar. E-postloggarna var däremot allmänna handlingar och för den ena chefen lämnades hela loggen ut medan den andra chefens logg sekretessbelades delvis.

Myndigheten hade ingen förståelse för sökandens invändning om att cheferna var jäviga i frågan om att sekretesspröva sina egna loggar. Men ”i syfte att underlätta för de båda sektionscheferna, samt för att frågan om jäv inte ska bli en konfliktfråga” fick andra tjänstemän hantera utlämnandet.

Sökanden överklagade till kammarrätten. Domstolen konstaterade att klagandens begäran avsåg Skypes konversationshistorik och inte enskilda Skypekonversationer. Migrationsverket hade gett in två listor med konversationshistorik för de båda cheferna till Kammarrätten. Därmed var det uppenbart att myndigheten hade tillgång till de begärda handlingarna. Kammarrätten bedömde att en konversationshistorik i Skype är en sådan löpande förteckning som blir en allmän handling direkt när den påbörjas (2 kap. 10 § 2 st. 1 p. TF). Detta oavsett om de enskilda Skypekonversationerna är allmänna handlingar eller inte

⁵³ Kammarrätten i Sundsvalls dom den 3 oktober 2024 i mål nr 1902-24. Domen kan jämföras med en tidigare kammarrättsdom och et JO-beslut där utgången blivit en annan: Kammarrätten i Jönköpings dom den 17 maj 2021 i mål nr 4314-20 och 2000/01:JO1 s. 529–532.

(jämför med e-postloggar och e-postmeddelanden). Domstolen skickade tillbaka ärendet till Migrationsverket för prövning av om konversationshistoriken kunde lämnas ut eller var sekretessbelagd.⁵⁴

Inspelat förhör med Lisbeth Palme skulle lämnas ut

En person begärde att få ta del av en inspelning av ett konfrontationsförhör med Lisbeth Palme i utredningen om mordet på hennes make, tidigare statsministern Olof Palme. Inspelningen från 1986 var ursprungligen gjord på ett kassetband, men i samband med att utredningen digitaliserades gjordes en kopia till en ljudfil. Polismyndigheten valde att pröva sökandens begäran mot denna ljudfil med följande motivering: ”De analoga kopiorna förvaras i miljöarkiv för att bevaras i gott skick. Det är i praktiken endast de digitala kopiorna som finns tillgängliga för avlyssning och kopiering”. Myndigheten hänvisade till utskriftsundantaget i 2 kap. 16 § 1 st. TF och förklarade att man inte var skyldig att lämna ut en kopia av ljudfilen. Och eftersom sökanden hade avböjt en transkribering, tyckte myndigheten inte att man kunde göra mer än att avslå.

Sökanden överklagade beslutet till kammarrätten och förklarade att han aldrig hade begärt ut någon elektronisk fil från Polismyndigheten. Utskriftsundantaget kunde inte åberopas mot honom. Han ville ta del av kassetbandet, det vill säga en analog handling. Kammarrätten höll med och skickade tillbaka ärendet till Polismyndigheten för en prövning av om sökanden hade rätt att få en kopia av kassetbandet eller lyssna på det på plats hos myndigheten.⁵⁵

Men segerns sötma fick en bitter eftersmak för sökanden när Polismyndigheten hittade en ny grund för avslag. Myndigheten ansåg att det 38 år gamla kassetbandet var alltför ömtåligt för att kopieras eller spelas upp. Polismyndigheten hänvisade till ett avgörande i HFD där domstolen kom fram till att det inte var praktiskt möjligt att framställa avskrifter eller kopior av synnerligen sköra pappershandlingar från 1600- och 1700-talen som var svårt skadade av brand och mögel.⁵⁶

54 Kammarrätten i Jönköpings dom den 2 augusti 2024 i mål nr 1788-24.

55 Kammarrätten i Stockholms beslut den 16 september 2024 i mål nr 3237-24.

56 HFD 2019 ref. 1.

Sökanden överklagade till kammarrätten och påtalade att det inte går att jämföra ett kassettband från 1986 med flera hundra år gamla brand- och mögelskadade pappersdokument:

”Eftersom Polismyndigheten i någorlunda närtid har framställt en elektronisk kopia av kassettbandet utan att det har förstörts kan det knappast förutsättas att bandet förstörs om en ny kopia framställs.”

Men kammarrätten lyssnade inte på det örat utan avslog:

”Kammarrätten saknar skäl att ifrågasätta Polismyndighetens bedömning att kassettbandet kan förstöras genom avlyssning eller kopiering. Överklagandet ska därför avslås.”⁵⁷

Några veckor innan kammarrättsdomen hade en annan person begärt att få lyssna på den digitala upptagningen av förhöret på plats hos Polismyndigheten. Men även den begäran hade avslagits av myndigheten med motiveringen att ljudfilen innehöll uppgifter som, om de röjdes, kunde orsaka men för enskild eller kränka den frid som bör tillkomma en avliden. I det sammanhanget nämnde myndigheten att ljudfilen även innehöll ett konfrontationsförhör med en annan person, utöver Lisbeth Palme, och att personen omnämndes med namn och personnummer.⁵⁸ Det framgår inte av beslutet varför myndigheten inte kunde spela upp de offentliga delarna av ljudfilen.

Sökanden överklagade till kammarrätten och påpekade att Polismyndigheten redan hade lämnat ut förhöret med Lisbeth Palme i transkriberad form, samt att hennes röst är välkänd eftersom hon låtit sig intervjuas vid flera tillfällen i media. Han poängterade också att han inte ville lyssna på förhöret med den andra personen som fanns i samma ljudfil. Kammarrätten köpte den argumentationen och beslutade att sökanden skulle få ta del av ljudupptagningen.⁵⁹

57 Kammarrätten i Stockholms dom den 20 december 2024 i mål nr 6519-24.

58 Polismyndighetens beslut den 5 december 2024 i ärende nr A392.699/2024.

59 Kammarrätten i Stockholms dom den 27 januari 2025 i mål nr 7593-24.

Lathundar och checklistor var allmänna handlingar

En person begärde hos Transportstyrelsen att få ut myndighetens interna riktlinjer, policyer, vägledningar eller liknande som behandlar frågan om vilka personer i ett taxiföretag som omfattas av lämplighetsprövning. Transportstyrelsen identifierade fem handlingar som motsvarade begäran: en handledning, tre lathundar och en checklista. Myndigheten kom fram till att samtliga omfattades av den så kallade biblioteksregeln i 2 kap. 14 § 1 st. 3 p. TF och därmed inte behövde lämnas ut.

Myndigheten hänvisade till att handlingarna var framtagna som hjälpmedel för de handläggare som jobbar med ärenden om tillstånd och tillsyn vad gäller taxitrafik. Tanken är att de ska användas som ”uppslagsverk och referenslitteratur”, alltså den typen av handlingar som en myndighet har i sitt referensbibliotek och som inte är allmänna enligt biblioteksregeln.

Personen överklagade till kammarrätten och fick delvis rätt. Kammarrätten hänvisade till förarbetena⁶⁰ där man kan läsa att biblioteksregeln omfattar handlingar som en myndighet använder på motsvarande sätt som böcker i ett bibliotek, dvs. för att söka faktaunderlag i allmänhet, rättsfallsreferenser eller tidskriftsartiklar och liknande. Sedan gick domstolen över till att bedöma om respektive handling som begärts ut var av den karaktären eller om innehållet var av mer ”verksamhetsstödande och handlingsdirigerande art”.

De begärda lathundarna och checklistorna tillhörde den senare kategorin, enligt kammarrätten, och kunde inte ses som uppslagsverk eller referenslitteratur. De var alltså allmänna handlingar och skulle lämnas ut i offentliga delar. Dokumentet ”Handledning för yrkestrafik – Tillståndsgivning och tillsyn” omfattades däremot av biblioteksregeln och var inte allmän, enligt domstolen. Det här eftersom den, förutom information om olika handläggningsrutiner, även innehåller information om lagstiftning och hänvisningar till förarbeten.

60 Proposition 1990/91:60 om offentlighet, integritet och ADB, s. 31.

En av domarna var skiljaktig och tyckte att även handledningen skulle betraktas som en allmän handling.

”Jag bedömer att samtliga dessa handlingar, med beaktande av deras innehåll och användningsområde, är upprättade som ett led i Transportstyrelsens administration och för att styra handläggningen inom myndighetens verksamhet. Handlingarna saknar således, enligt min mening, den allmänna karaktären av uppslagsverk eller referenslitteratur som krävs för biblioteksregelns tillämpning.”⁶¹

Ansvarsnämnds beslutsutkast inte allmänna

Beslutsfattandet i Kriminalvårdens ansvarsnämnd går till så att en föredragande på myndighetens rättsavdelning tar fram ett utkast till beslut som skickas till nämndens ledamöter inför sammanträdet. Under pågående sammanträde återkopplar ledamöterna till föredraganden hur de vill att utkastet ska modifieras innan beslutet fattas. En person begärde ut fyra sådana beslutsutkast från Kriminalvården, men fick avslag eftersom myndigheten inte betraktade dem som allmänna handlingar. Personen överklagade till kammarrätten och fick avslag även där.

Kammarrätten konstaterade att rättsavdelningen och Personalansvarsnämnden visserligen anses vara självständiga verksamhetsgrenar i förhållande till varandra.⁶² En överlämning av handlingar mellan dessa organ skulle därför kunna medföra att handlingarna expedieras. Men i det här fallet hade handlingarna överlämnats i samrådssyfte (en så kallad underhandsremiss). ”Mot angiven bakgrund får beslutsförslagen ses som sådana mellanprodukter som inte utgör allmänna handlingar”, bedömde domstolen. Överklagandet avslogs därför.⁶³

61 Kammarrätten i Stockholms dom den 5 april 2024 i mål nr 4144-23. Se även Kammarrätten i Stockholms dom den 17 januari 2024 i mål nr 6766-23 där domstolen kom fram till att Skolinspektionens vägledning och ett utredningsstöd för tillsyn var allmänna handlingar som inte omfattades av biblioteksregeln.

62 Jämför med HFD 2015 ref. 12.

63 Kammarrätten i Jönköpings dom den 14 mars 2024 i mål nr 3887-23.

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 prövar varje år flera anmälningar från enskilda som är missnöjda med hur myndigheter har hanterat deras förfrågningar med stöd av handlingsoffentligheten.

JO-avgöranden under förra året

Kommunstyrelse skvallrade på journalist

En journalist begärde att få ta del av en ledamots reseräkningar till och från sammanträden i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. En av kommunstyrelsens tjänstemän mejlade då ledamoten och varnade för att handlingarna hade begärts ut:

”För din kännedom har vi även under dagen fått en begäran från en journalist på Piteå-Tidningen om att få ta del av din begäran om reseersättning det aktuella datumet.”

Dagen efter lämnade kommunstyrelsen ut handlingarna till tidningen via mejl och vidarebefordrade samma mejl till ledamoten. Där framgick journalistens namn.

Händelsen JO-anmälades. JO såg ingen anledning att kritisera det faktum att ledamoten underrättats om begäran och att handlingarna lämnats ut. Utredningen visade inte att det hade lett till några ovidkommande hänsyn vid handläggningen av begäran, eller att utlämnandet av handlingarna fördröjts. Under sådana förutsättningar finns inget som hindrar att exempelvis en ledamot i en kommunal församling informeras om förhållanden som kan medföra uppmärksamhet i medier med anledning av att en allmän handling begärts ut, enligt JO. Däremot fick kommunstyrelsen kritik för att ledamoten fått information om journalistens namn. Det var inte förenligt med anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen.⁶⁴

64 JO:s beslut den 11 januari 2024 med dnr 10048-2022.

Fyrkantigt system för utlämnande fick kritik

En person hörde av sig till Region Dalarna i början av februari 2023 för att få ut sin sons BVC-journal. Han blev hänvisad till regionens gemensamma utlämningsfunktion. När han ringde dit fick han ett automatiskt meddelande om att han skulle bli uppringd två veckor senare. Han skickade då sin begäran i ett mejl till utlämningsfunktionen, men fick till svar att beställningar av journalhandlingar inte tas emot via e-post. Först i början av april 2023 lämnade regionen ut de begärda handlingarna, men då hade personen redan gjort en JO-anmälan.

JO kritiserade Region Dalarna för den bristfälliga och långsamma handläggningen av sökandens begäran. På tal om att regionens besked om att man inte tog emot begäran om allmänna handlingar via mejl konstaterade JO att det inte finns något formkrav för hur begäran ska göras. Den som vill ta del av handlingar har heller ingen skyldighet att vända sig till en särskilt inrättad utlämningsfunktion med sin begäran. Att det tog två månader för regionen att lämna ut handlingarna var uppenbart i strid med skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen, enligt JO.

Avslutningsvis lade JO till följande:

”Jag vill understryka att offentlighetsprincipen, som bl.a. innefattar rätten att ta del av allmänna handlingar, är central i den svenska rättsordningen och ett fundament i vår demokrati. Det är därför mycket viktigt att en myndighet ser till att principen får genomslag vid valet av t.ex. tekniska lösningar, bemanning och organisatorisk uppbyggnad. Detta tycks Region Dalarna inte ha gjort.”⁶⁵

Felaktig och långsam handläggning kritiserades

Inte mycket blev rätt när en kommunal skola i en norrlandskommun skulle hantera en begäran om att ta del av en anmälan om kränkande behandling. Först dröjde det knappt två veckor innan personen fick ut några handlingar. Det var bara vissa av handlingarna och de var delvis maskerade. Trots att kommunen alltså inte hade tillmötesgått personens begäran fullt ut fick denne ingen information om möjligheten att begära ett överklagbart myndighetsbeslut.

65 JO:s beslut den 12 februari 2024 med dnr 1274-2023.

Efter att sökanden vid flera tillfällen ändå efterfrågat ett överklagbart beslut fick han till slut ett sådant, drygt fyra månader efter den ursprungliga begäran. Men beslutet var missvisande och hade varken en klargörande motivering eller några hänvisningar till de regler som tillämpats. Handläggningen JO-anmälades och JO riktade allvarlig kritik mot kommunstyrelsen.⁶⁶

Kritik mot IVO – igen

I september 2023 fick IVO kritik av JO för att man dröjt för länge med utlämnande av allmänna handlingar.⁶⁷ IVO uppgav att man inte hade tillräckliga resurser för att lämna ut handlingar i tid, men att man vidtagit och planerade åtgärder för att korta handläggningstiderna. I slutet av 2023 och början av 2024 kom det inte nya anmälningar till JO om långa handläggningstider hos IVO. Det rörde sig om två till sex veckors väntetid för att få ut allmänna handlingar.

JO prövade anmälningarna och konstaterade att IVO fortfarande inte är i närheten av att följa skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen. IVO skyllde fortfarande på att man inte hade tillräckliga resurser, men JO slog fast att IVO helt enkelt måste se till att offentlighetsprincipen får genomslag i verksamheten. Det här med hänvisning till att den är en ”central i den svenska rättsordningen och ett fundament i vår demokrati”.⁶⁸

Fel att kräva legitimation vid begäran

En person som begärde ut handlingar hos Arbetsförmedlingen fick beskedet att hon, på grund av sekretess, behövde besöka myndighetens kontor och legitimera sig för att sedan få ut handlingarna på plats. Besöket blev inte av och i stället fick personen olika motstridiga besked i frågan om hur och när handlingarna skulle lämnas ut. Detta medförde att det dröjde mer än tre månader från hennes begäran till dessa att handlingarna lämnades ut till henne.

Hon JO-anmälde Arbetsförmedlingen och JO var kritisk. För det första på grund av den långa handläggningstiden. För det andra var det fel av Arbetsförmedlingen att kräva att den sökande skulle komma till kontoret och legitimera sig, ansåg JO. Det här eftersom myndigheten vid den

66 JO:s beslut den 18 april 2024 med dnr 4790-2023.

67 JO:s beslut den 19 september 2023 med dnr 2095-2023.

68 JO:s beslut den 25 april 2024 med dnr 9993-2023 och 287-2024.

tidpunkten inte hade tagit ställning till om handlingarna omfattades av sekretess. Det är bara om sökandens identitet har betydelse för om handlingen kan lämnas ut som det kan finnas skäl att kräva legitimation, annars ska personen som utgångspunkt kunna vara anonym.

För det tredje påminde JO om att det inte finns något formkrav för hur en begäran av handlingar ska göras. Arbetsförmedlingen kan med andra ord inte kräva att en sökande mejlar sin begäran just till registrator eller använder ett särskilt formulär på myndighetens webbplats.⁶⁹

Borde ha informerat om anonymt alternativ

Arbetsförmedlingen upplyste en sökande om att denne behövde uppge sitt personnummer för att myndigheten skulle kunna ta betalt för kopior av allmänna handlingar och skicka dessa till honom. I ett beslut var JO kritisk till att myndigheten inte samtidigt upplyste sökanden om att denne kunde komma till myndigheten och betala kontant om han ville slippa identifiera sig.⁷⁰

Fick inte ut handling eftersom den var levande och svårtolkad

Två personer begärde att få ta del av operationskön för Kirurgkliniken i Skellefteå och styrdokumentet som beskriver hur kön hanteras. Regionen återkopplade via telefon att det var svårt att tolka operationskön. De sökande vidhöll sin begäran men hörde sedan aldrig av kliniken.

De båda sökande JO-anmälde handläggningen. Regionen yttrade sig över anmälan och anförde att väntelistan till operation finns i journal-systemet, men att det är ”ett levande arbetsmaterial” som förändras dag till dag. Något skriftligt styrdokument om hur kön hanteras fanns inte, enligt regionen.

JO tog inte ställning till om den begärda kölistan var en potentiell allmän handling i regionens journalsystem. Men konstaterade att regionen hade begått formella fel i handläggningen av begäran. JO var bland annat kritisk till att de sökande inte blev upplysta om att de kunde kräva ett skriftligt myndighetsbeslut, och att det var en förutsättning för att de skulle kunna överklaga regionens besked.

69 JO:s beslut den 23 september 2024 med dnr 3055-2023.

70 JO:s beslut den 23 september 2024 med dnr 2541-2023.

Begäran om röntgenbild hanterades felaktigt

En person begärde ut en röntgenbild från Norrlands universitetssjukhus och fick då veta att det krävdes en remiss från ansvarig läkare för att en patient skulle få en kopia på en röntgenbild. Sökanden JO-anmälde hanteringen och JO konstaterade att det inte finns några formkrav för hur en begäran om att ta del av en allmän handling ska göras och att en begäran kan framställas till vem som helst inom en myndighet. Det kan inte heller ställas upp krav på en remiss från en läkare för att en enskild ska kunna få del av en handling. Mot den bakgrunden stred hanteringen mot tryckfrihetsförordningen, konstaterade JO.⁷¹

Lång väntan på beslut

En person fick vänta drygt två veckor på ett myndighetsbeslut efter att Statens institutionsstyrelse nekat honom att få ut vissa handlingar. När han hörde av sig och undrade varför beslutet dröjde fick han besked från myndigheten inte samma skyndsamhetskrav gäller för det slutliga beslutet.

Sökanden JO-anmälde den långa väntetiden och JO kritiserade myndigheten för denna. JO var också kritisk till att Statens institutionsstyrelse hade lämnat missvisande information, eftersom skyndsamhetskravet även gäller i förhållande till myndighetsbeslutet om en begäran.⁷²

Uppgifter i e-postlogg raderades i smyg

En person begärde löpande ut regiondirektören i Västmanlands e-postlogg. Innan e-postloggen lämnades ut redigerade regionen loggen genom att radera uppgifter om meddelanden som inte ansågs utgöra allmänna handlingar. Det här gjordes utan att sökanden informerades om raderingen och trots att inga av uppgifterna i den ursprungliga loggen var sekretessbelagda. Sökanden fick som en följd av detta inte heller någon information om att han kunde begära ett överklagbart myndighetsbeslut. JO kritiserade handläggningen och skrev i sitt beslut detta naturligtvis är ”helt oförenligt med reglerna i tryckfrihetsförordningen och omöjliggör en prövning av regionens bedömning i högre instans”.⁷³

71 JO:s beslut den 28 november 2024 med dnr 4165-2024.

72 JO:s beslut den 16 december 2024 med dnr 3315-2024.

73 JO:s beslut den 18 december 2024 med dnr 4249-2024.

Blockering på X stred inte mot handlingsoffentligheten

Sveriges generalkonsulat i Jerusalem blev JO-anmält för att ha blockerat en person från generalkonsulatets konto på plattformen X. Utredningen i ärendet gav inte tillräckligt under för JO att uttala sig om det enskilda fallet, men ombudsmannen gjorde vissa generella uttalanden om problematiken. JO konstaterade att det finns flera sätt att komma i kontakt med en myndighet och ta del av den information som myndigheten håller tillgänglig. Den som blockeras från en myndighets konto i sociala medier kan ge uttryck för sina åsikter på en annan plats. ”En blockering kan därför som utgångspunkt inte anses utgöra en otillåten begränsning av den enskildes yttrande- eller informationsfrihet eller av dennes rätt att ta del av allmänna handlingar och uppgifter”, skrev JO. Vid ett beslut om blockering måste en myndighet dock, enligt regeringsformen, beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.⁷⁴

Fel att hänvisa till privat mejladress

En professor vid Uppsala universitet hade av praktiska skäl hänvisat personer som kontaktat honom på jobbmejlen till att i stället kontakta honom på en privat mejladress. Det hade pågått under en längre tid och enligt JO var det oklart om professorn hade vidarebefordrat något av denna korrespondens till universitetet för diarieföring. När en person begärde att få ta del av meddelanden från professors privata konto svarade universitetet att man inte hade tillgång till dessa. JO var kritisk till detta och kritiserade även professorn för hans användning av en privat e-postadress i tjänsten.⁷⁵

74 JO:s beslut den 19 december 2024 med dnr 8164-2023.

75 JO:s beslut den 18 september 2024 med dnr 9013-2023.

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.

Mejla tjänstemannabesked – varför inte?

JK kritiserade Polismyndigheten för att den hade dröjt mellan två och sex månader med att lämna ut allmänna handlingar. Anmälaren var även missnöjd med att Polismyndigheten hade skickat tjänstemannabeskedet i ärendet per post i stället för e-post, och därför efterfrågat anmälarens postadress.

I sitt beslut påminde JK om att det finns en rätt att vara anonym vid begäran om allmänna handlingar. Mot den bakgrunden är det viktigt att det inte framstår som ett krav att vissa kontaktuppgifter lämnas för att få ut en handling. Men hur skulle man då se på det faktum att Polismyndigheten efterfrågat sökandens postadress för att kunna skicka tjänstemannabeskedet med post? JK tyckte inte att man kunde tolka in något efterforsknings syfte i detta. ”För att inte rätten till anonymitet ska åsidosätts är det dock angeläget att myndigheten tydligt informerar om de alternativ för expediering som kan finnas vid beställning av handlingar”, skrev JK.

JK konstaterade att Polismyndigheten inte är skyldig att skicka allmänna handlingar per mejl, men att det ingår i den allmänna serviceskyldigheten att så långt det är ”möjligt och lämpligt” tillgodose enskildas önskemål om hur handlingar ska skickas till dem. JK delade Polismyndighetens bedömning att det inte framkommit några skäl för att skicka tjänstemannabesked per post, och såg positivt på att myndigheten tänkte se över den rutinen.⁷⁶

⁷⁶ JK:s beslut den 17 oktober 2024 med dnr 2024/1618.

Ändringar i OSL

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

Det är också en lista som ständigt blir längre. Förra året tillkom 15 helt nya sekretessparagrafer i lagen. Dessutom fick flera av de befintliga paragraferna tillägg som utökade deras tillämpningsområde.

Att sekretessreglerna blir fler eller utvidgas betyder inte nödvändigtvis att insynen minskar hos våra myndigheter. 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 nya myndigheter inrättas eller gamla myndigheter får nya arbetsuppgifter kan det uppstå ett behov av nya sekretessregler för att skydda eventuella känsliga uppgifter som behandlas i dessa verksamheter.⁷⁷

Man kan använda reglerna om tillträdesförbud som exempel, alltså de 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 en ny lag om tillträdesförbud till butiker och dessa ärenden omfattades inte av den gamla sekretessregeln. I stället fick man införa en ny sekretessregel i 35 kap. 5 § 1 st. 4 p. OSL. År 2022 infördes en möjlighet att besluta om tillträdesförbud även vid badanläggningar och bibliotek. Då behövde man göra ett tillägg till 35 kap. 5 § 1 st. 4 p. OSL för att kunna hemlighålla uppgifter i den sortens ärenden. Förra året infördes så kallade preventiva vistelseförbud som gör det möjligt att förbjuda misstänkt gängkriminella att vistas på en viss allmän plats, skolgårdar eller vid förskolor och fritidshem. Samtidigt gjordes ett tillägg i 35 kap. 5 § 1 st. 5 p. OSL om att uppgifter i sådana ärenden ska sekretessbeläggas under vissa förutsättningar.

⁷⁷ Ett resonemang om detta förs i prop. 2016/17:208 s. 28.

Så här håller det på år efter år och det har gjort OSL till en snårskog av regler. När man lägger till helt nya paragrafer får de ofta en siffra kombinerat med en bokstav så att de kan klämmas in på rätt ställe i ett kapitel utan att man behöver numrera om de efterföljande paragraferna. Förra året fick vi 18 kap. 7 a §, 18 kap. 12 a § och 30 kap. 22 a § för att nämna några.

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.

Regler som minskade insynen

Flera av de ändringar som gjordes i OSL förra året kan betecknas som sådana neutrala ändringar som vi har skrivit om ovan. Men det gjordes också ett antal ändringar som innebar minskad insyn i befintliga verksamheter vid våra myndigheter:

Ny paragraf: 18 kap. 7 a § OSL

Förra året infördes en möjlighet för polisanställda att slippa avslöja sin identitet i beslut och annan dokumentation som upprättas i tjänsten. Det kan till exempel handla om protokoll som upprättas när en enskild kroppsvisiteras samt vid beslut om beslag eller husrannsakan. I stället för att skriva under med namn ska de kunna använda en anonym siffer- eller bokstavsbezeichnung. Det här ska bara användas av polispersonal som är särskilt utsatt för att den jobbar mot organiserad brottslighet. Polismyndigheten själv måste ha koll på vilken anställd som fattar beslut eller upprättar dokumentation för myndighetens räkning. Därför ska myndigheten anteckna på en särskild handling vilken identitet som döljer sig bakom en viss anonym beteckning. För att uppgifterna i den särskilda handlingen inte ska bli offentliga infördes förra året en sekretessregel som skyddar "...uppgift som kan bidra till upplysning om identiteten på en anställd som Polismyndigheten har beslutat ska få använda en annan uppgift än sitt namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder". Uppgifterna får bara röjas om det står klart att det kan ske utan att det motverkar myndighetens verksamhet. En så

stark sekretess för namn på polisanställda har inte funnits tidigare. Den nya sekretessregeln är tidsbegränsad till 2029 och ska utvärderas fram till dess.⁷⁸

Nya och ändrade paragrafer: 18 kap. 12 a §, 12 b §, 16 b §, 19 §, 30 kap. 22 a § och 28 §

Mot bakgrund av de många sprängdåd som utförs av kriminella gäng på senare år beslutade riksdagen att skärpa kontrollen av hanteringen av explosiva varor. Det skedde dels genom att införa ett nationellt tillståndsregister för explosiva varor, dels genom att skärpa sekretessen i myndigheternas arbete med tillståndsgivning och kunskapsinhämtning på området. Förra året trädde dessa nya sekretessregler i kraft. Sekretessen ska bland annat skydda instruktioner och ritningar som kan användas för tillverkning av explosiva varor, samt uppgifter om vem som hanterar explosiva varor och var dessa förvaras. Uppgifter om enskildas personliga förhållanden eller företags affärsförhållanden ska också kunna sekretessbeläggas i tillståndsprocessen. Primärt gäller sekretess hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt kommunerna, men delar av sekretessen kan överföras till andra myndigheter och inskränker meddelarfriheten.⁷⁹

Ändrad paragraf: 18 kap. 16 § 2 st. 4 p. OSL

Det har tidigare inte funnits någon bestämmelse i OSL som ger Polismyndigheten möjlighet att neka allmänheten tillgång till uppgifter i registret om uppdragstagare inom Nationella viltolycksrådet. Det är ett register över jägare som kan tas i anspråk för att eftersöka trafikskadat vilt och omfattar person- och kontaktuppgifter till cirka 4 500 jägare och vapeninnehavare. Förra året infördes en fjärde punkt i paragrafens andra stycke som innebär att uppgifter i registret är hemliga om "...det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att skjutvapen enligt vapenlagen, ammunition, ljuddämpare eller vapenmagasin kommer till brottslig användning".⁸⁰

78 Prop. 2023/24:102. Stärkt skydd för vissa polisanställda. Se även Acta Publicas årsrapport om offentlighetsprincipen 2023, s. 50–53, [länk](#).

79 Prop. 2023/24:139. Explosiva varor – ett nationellt tillståndsregister och kriminalisering av förstadier till brott mot tillståndsplikten.

80 Prop. 2023/24:61. Sekretess för uppgifter om jägare hos länsstyrelsen och Polismyndigheten.

Ändrad paragraf: 30 kap. 25 § 2 st. 1 p. OSL

Den sekretess som sedan tidigare kunde överföras från Läkemedelsverket till en region eller kommun i ärende om klinisk läkemedelsprövning på människor utökades till att även gälla klinisk prövning av en medicinteknisk produkt eller prestandastudie. Det betyder att samma sekretess kommer att gälla hos kommunen eller regionen som hos Läkemedelsverket.⁸¹

Ändring av paragraf: 35 kap. 20 § 1 st. 6 p.

Det har tidigare inte funnits någon generell sekretessbestämmelse som omfattar uppgifter hos Polismyndigheten som rör verksamhet som syftar till att upprätthålla ett utreseförbud för barn och unga. En sådan sekretess infördes förra året.⁸²

Regler som ökade insynen

Vi har inte kunnat identifiera några ändringar i OSL under förra året som innebar att allmänheten fick ökad insyn i myndigheternas verksamhet.

81 Prop. 2023/24:66. Ytterligare anpassningar till EU:s förordningar om medicinteknik.

82 Prop. 2023/24:72. Ett utvidgat utreseförbud för barn.

Andra inskränkningar av handlingsoffentligheten

Ibland minskar insynen, inte genom lagändringar eller prejudikat i högsta instans, utan genom att myndigheter fattar ett internt beslut om att tillämpa det befintliga regelverket på ett nytt sätt. Det är ett fenomen vi beskrev ingående i rapporten för 2020. Den gången gällde det statistik om läkemedel, trafikolyckor och friskolor samt uppgifter på skattekonton som upphörde att vara offentliga. Förra året var det dags igen. I början av 2024 meddelade Skatteverket att man inte längre tänker offentliggöra hur stor del av en persons inkomster som härstammar från näringsverksamhet respektive tjänst. Den summerade förvärvsinkomsten kommer fortsatt att framgå av myndighetens beslut om beskattning som är offentliga. Myndigheten motiverar förändringen med att man vill stärka den enskildes integritet.⁸³

83 Skatteverkets pressmeddelande den 17 januari 2024 med rubriken "Skatteverket ändrar bedömning om sekretess för inkomstuppgifter".

Lagförslag

Förra året kom ett antal statliga utredningar, lagrådsremisser, propositioner och utredningsdirektiv med potential att påverka handlings-
offentligheten framöver. Det handlar främst om olika tillägg och
ändringar i OSL. Här ska vi lyfta fram några av de viktiga förslagen som
presenterades under förra året.

Fyra varianter av insyn i friskolor

Skolinformationsutredningens slutbetänkande

Frågan om offentlighetsprincipen borde införas även i fristående
skolor har stötts och blötts i åtminstone ett decennium. Och det finns
ett färdigt lagförslag sedan tidigare om hur det skulle kunna gå till.

⁸⁴ Men det fick inte tillräckligt brett politiskt stöd och realiserades
aldrig. I oktober 2021 gav regeringen återigen en utredare i uppdrag
att identifiera för- och nackdelar med en sådan reform.⁸⁵ Uppdraget
utvidgades och förlängdes sedan i omgångar, men i april förra året kom
så skolinformationsutredningens slutbetänkande i frågan.⁸⁶ Där lägger
utredningen fram tre alternativa lösningar för ökad insyn hos friskolor.

1. Den första handlar om att jämställa privata skolaktörer med
myndigheter vid tillämpning av TF, OSL och arkivlagen (1990:782),
det vill säga att införa offentlighetsprincipen mer eller mindre rakt
av i friskolorna. Men bara för handlingar som hör till den offentligt
finansierade delen av verksamheten.

Utredningen behandlar också två olika varianter av en så kallad
insynslag. De kan båda beskrivas som en slags offentlighetsprincipen
light för friskolor.

84 För tidigare utredningsarbete se bland annat Ökad insyn i fristående skolor SOU
2015:82, Ökad insyn i välfärden SOU 2016:62, lagrådsremissen den 15 februari
2018 Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor (U2018/00617) samt
promemorian Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag (U2019/00336).

85 En långsiktig lösning för informationsförsörjningen på skolområdet, Dir. 2021:89.

86 Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. SOU 2024:28.

2. För den ena varianten tog utredningen fram ett lagförslag. Den föreslagna lagen går ut på att man begränsar insynen i friskolorna till vissa handlingstyper som listas i lagen. Först anges ett antal överkategorier:

- handlingar hänförliga till elever,
- handlingar hänförliga till personal,
- räkenskapshandlingar, och
- verksamhetsanknutna handlingar.

Sedan bryts dessa ner i mer detaljerade listor. ”Handlingar hänförliga till elever” är exempelvis betygsdokument och åtgärdsprogram, medan ”handlingar hänförlig till personal” kan vara löner och arbetsscheman och så vidare.

Enligt förslaget ska friskolorna kunna neka utlämnande av uppgifter i handlingarna enligt så kallade ”vägransgrunder”. De ska ge ett motsvarande skydd som de sekretessregler som gäller när skolor drivs av myndigheter. Det innebär att en uppgift endast skyddas av en vägransgrund om den hade varit sekretessbelagd i offentlig verksamhet inom samma område. Det handlar bland annat om skydd för enskilds personliga förhållanden, hälsa eller sexualliv samt känsliga uppgifter om huvudmannens affärsförhållanden. Ett vägransbeslut ska kunna överklagas till kammarrätt.

En person som begär ut handlingar enligt insynslagen skulle inte ha lika starka rättigheter som vid en begäran enligt TF. Bland annat saknas förbud mot att skolhuvudmannen frågar den som begär insyn vem han eller hon är. Det råder heller inte samma skyndsamhetskrav utan insyn ska ges ”inom rimlig tid”. I den bedömningen ska bland annat ”huvudmannens organisering och omfattning” vägas in. ”I normalfallet bör en begäran om insyn besvaras inom en vecka”, står det i utredningens lagkommentar, vilket är ett längre dröjsmål än vad som anses normalt vid tillämpning av TF.⁸⁷ Det blir också upp till skolan att bestämma hur handlingarna ska lämnas ut – på plats hos skolan eller i form av kopior som skickas. TF:s strikta regler kring diarieföring och arkivering ersätts också med förenklade regler om att handlingar ska hållas ordnade så att de går att hitta.

87 SOU 2024:28, s. 609.

3. Den andra varianten av insynslag som diskuteras i utredningen ansluter närmare till reglerna i tryckfrihetsförordningen och ger rätt till insyn i handlingar som har kommit in till, justerats eller på annat sätt färdigställts av en enskild huvudman. Det är samma begrepp som används i 2 kap. TF. Den varianten skulle ge insyn i fler handlingar eftersom den saknar en begränsning till särskilda handlingstyper som listas i lagen. Men precis som i den föreslagna insynslagen är förfarandereglerna förenklade i förhållande till TF (se ovan gällande bland annat skyndsamhetskravet).

Kompletterande förslag för mindre huvudmän

Som om det inte var nog med tre alternativa lösningar för insyn i friskolor kom regeringen i augusti förra året med ytterligare ett förslag.⁸⁸ Enligt förslaget ska TF:s regler om handlingsoffentlighet gälla även för enskilda skolhuvudmän, men med vissa lättnader för mindre huvudmän som äger högst två skolenheter. Lättnadsreglerna, som är tänkta att minska den administrativa bördan, ska motsvara dem som gäller enligt skolinformationsutredningens förslag om en insynslag.

Vad tyckte remissinstanserna?

Skolinformationsutredningens slutbetänkande gick ut på remiss tillsammans med den kompletterande promemorian om lättnader för mindre huvudmän. Idén om att införa offentlighetsprincipen hos friskolor fick stöd av många kommuner, liksom av fackförbund som organiserar lärare, rektor och barnskötare samt av Föräldraalliansen Sverige. Även tunga statliga myndigheter på området, så som Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten, uttryckte sig positivt. Skolinspektionen skrev att man inte tar ställning mellan de olika förslagen, men att elevperspektivet tydligast tillvaratas genom utredningens förslag till införande av offentlighetsprincipen.

Organisationerna som företräder friskolebranschen, exempelvis Almega, Academedia och Företagarna, var skeptiska till att införa offentlighetsprincipen för fristående huvudmän. De förespråkade i stället en begränsad insynslag. Undantaget var Idéburna Skolors Riks-förbund som var positivt till en offentlighetsprincip i friskolor, dock med lätttnadsregler för små skolhuvudmän.

⁸⁸ Promemoria om Offentlighetsprincipen med lätttnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet, Dnr U2024/01169.

Utredning om minskad exponering av offentliganställda namn

Utredningens förslag

Under 2023 pågick två parallella utredningar om hur man kan skydda offentliganställda mot hot, våld och påverkan. Den ena var mer djupgående, leddes av en särskild utredare och omfattade alla offentliganställda. Den andra var en snabbvariant som genomfördes inom Regeringskansliet och bara gällde polisanställda som arbetar mot organiserad brottslighet. Snabbvarianten resulterade, trots Lagrådets avrådan, i en ny sekretessregel i 18 kap. 7 a § OSL som infördes förra året. Vi har skrivit om detta ovan.

Men i början av 2024 blev också den större utredningen klar.⁸⁹ Den berördes kort redan i vår rapport för 2023. Sammanfattningsvis kan man säga att utredningen landar i att det inte är motiverat att skärpa sekretessen kring offentliganställdas namn och andra personliga förhållanden. Bland annat tycker man att det är en dålig idé att ersätta namn med en anonym beteckning i myndighetsbeslut och annan dokumentation. ”Nuvarande ordning motiveras av starka insyns- och rättssäkerhetsskäl”, som utredningen uttrycker det. Ändå lade utredningen fram ett sådant förslag eftersom regeringen tvingat den till det genom ett tilläggsdirektiv, vilket vi ska återkomma till nedan.

Utredningens eget huvudförslag är att tjänstemäns namn fortsatt ska framgå i beslut och annan dokumentation. Däremot vill utredningen införa en möjlighet att utelämna beslutsfattarens namn den skriftliga underrättelsen om beslutet skickas till parterna i ett ärende. Det skulle enligt utredningen kräva ett tillägg till 33 § förvaltningslagen (2017:900) och 17 kap. 3 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261). Av tillägget skulle det framgå att tjänstemannens namn kan utelämnas om det ”kan befaras” att tjänstemannen annars utsätts för ”våld eller annan allvarlig olägenhet”.

Namnet skulle fortfarande framgå av det beslutsdokument som finns förvarat hos myndigheten. Poängen med förslaget är att skapa en smula tröghet i systemet och förhindra att en part agerar i affekt mot beslutsfattaren efter ett negativt beslut. Om parten inte känner till beslutsfattarens identitet sedan tidigare måste den först kontakta myndigheten och få ut namnuppgiften därifrån.

89 SOU 2024:1. Ett starkare skydd för offentliganställda.

Det finns förstås nackdelar med ett sådant system för enskilda som är föremål för myndighetsutövning. JO har skrivit om detta i ett beslut där ombudsmannen kritiserade Pensionsmyndigheten för ett beslut om återkrav som saknade uppgift om beslutsfattarens namn: ”Uppgift om namnet på beslutsfattaren har betydelse exempelvis om den enskilde enkelt vill kunna vända sig till beslutsfattaren med frågor eller för att ta ställning till om en jävsvändning ska göras”.⁹⁰

Som nämnts tidigare ansåg utredningen att det är en dålig idé att ersätta offentliganställdas namn med en anonym beteckning i beslut och annan dokumentation. Men den var tvungen, enligt direktiv från regeringen, att lämna ett sådant förslag vad gällde tjänstemäns namn i polisiär verksamhet. Utredningen valde en modell som skulle innebära att polismän som har beviljats särskilt tjänstekort får möjlighet att ange ett tjänstgöringsnummer i stället för namn i olika typer av dokumentation. Särskilt tjänstgöringskort kan utfärdas för polisanställda som har uppgifter som innebär påtaglig risk för att de ska utsättas för hot och våld. Uppgiften om vilken polis som döljer sig bakom tjänstgöringsnumret skulle då antecknas i en separat handling. Den kan förstås begäras ut med stöd av handlingsoffentligheten, och utredningen föreslog ingen ny sekretess som träffar uppgifter i handlingen. Förslaget innebar alltså inte någon fullständig anonymisering utan handlade om minskad exponering.

Utredningen hade även i uppdrag att titta på om den personal-administrativa sekretessen i 39 kap. 3 § OSL behöver skärpas och i större utsträckning även omfatta offentliganställdas namn. Utredningen landade dock i att den nuvarande sekretessregleringen är väl avvägd: ”Förekomsten av hot, våld och trakasserier mot offentliganställda bör därför mötas med andra åtgärder än en skärpning av den personal-administrativa sekretessen”.

Utredningen ansåg inte heller att sekretesskyddet för personnummer och födelsedatum, som gäller vid myndigheter där de anställda är särskilt utsatta, ska utvidgas till att gälla samtliga offentliganställda. Utredningen påminde om att regeringen har makt att utvidga listan med myndigheter där det förstärkta sekretesskyddet gäller.⁹¹

⁹⁰ JO 2022/23 s. 326.

⁹¹ Under 2024 lade regeringen till Brottsförebyggande rådet till listan, när det gäller uppgifter om personal vid det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism, SFS 2024:700. Listan finns i 10 § OSF.

Utredningen övervägde också om sekretessen för offentliganställdas kontaktuppgifter bör stärkas generellt inom hela den offentliga förvaltningen. Det vill säga om man ska införa ett starkare sekretesskydd än folkbokföringssekretessen när det gäller offentliganställda. Det här för att offentliganställdas personliga uppgifter såsom hemadress, födelsedatum, telefonnummer och uppgifter om närstående inte ska kunna begäras ut och spridas av olika söktjänster på nätet.

Men utredningen avfärdade denna idé liksom idén att skärpa den generella folkbokföringssekretessen. Utredningen pekade på att en mängd olika samhällsaktörer är beroende av den information som finns i folkbokföringen och att konsekvenserna av att strypa den tillgången är i det närmaste oöverblickbara. I stället förespråkade utredningen en översyn av grundlagsskyddet för de söktjänster som offentliggör personuppgifter, det vill säga en sådan översyn som nu gjorts genom SOU 2024:75 som behandlats ovan.

Men regeringen hade som sagt gett tilläggsdirektiv som gjorde klart att utredningen, oavsett ställningstagande i sak, skulle lämna författningsförslag som innebär starkare skydd för offentliganställda och deras närstående. Utredningen lydde order och redogjorde för hur man skulle kunna skärpa den personaladministrativa sekretessen i 39 kap. 3 § OSL.

I dagsläget kan en myndighet, enligt första stycket i paragrafen, hemlighålla namn och andra uppgifter om personliga förhållanden för en offentliganställd ”om det kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs”. Sekretessen är med andra ord svag och gäller bara om det finns en tydlig hotbild mot den anställde. Utredningens förslag gick ut på att lägga till ett stycke till paragrafen som gör det möjligt för regeringen att föreskriva om en något starkare sekretess för uppgifter om personliga förhållanden (inklusive namn) vid de myndigheter där personalen är särskilt utsatt. Det vill säga en konstruktion liknande den förstärkta sekretess för personnummer och födelsedatum som gäller för anställda vid vissa myndigheter, enligt 39 kap. 3 § 3 st. OSL. Den föreslagna sekretessen för uppgifter om personliga förhållanden skulle dock ha ett rakt skaderekvisit och alltså vara svagare.

Utredningen hade även i uppdrag att överväga skärpt sekretess för uppgifter om studenter på polisutbildningen. Det handlar om en sekretess för att skydda bland annat personnummer och födelse-datum, bostadsadress, och privata telefonnummer. Inte heller där såg utredningen något behov av en skärpning:

”Det har inte heller under utredningstiden framkommit något som tyder på att polisstudenter som genomgår grundutbildning vid lärosätena utsätts för våld, hot eller trakasserier under utbildnings-tiden som i sig motiverar ett starkare sekretesskydd för deras uppgifter.”

Men enligt regeringens tilläggsdirektiv var utredningen tvungen att lägga fram ett förslag om detta. Utredningen föreslog därför en ny sekretessregel med omvänt skaderekvisit (stark sekretess) för uppgifter vid polisutbildningarna. Den skulle komplettera den nuvarande bestämmelsen med rakt kvalificerat skaderekvisit (mycket svag sekretess) som gäller för alla typer av studenter enligt i 23 kap. 5 § 2 st. OSL.

Remissrunda med slagsida

Utredningens förslag skickades på remiss till 117 instanser. Av dessa var 96 myndigheter, 16 fackliga organisationer och 5 övriga organisationer.⁹² Med andra ord bestod remissinstanserna till omkring 95 procent av organisationer som antingen är arbetsgivare åt offentliganställda eller har dem som medlemmar. Föga förvånande var många av dem besvikna och tyckte att utredningen kom med tama förslag som inte skulle ge offentliganställda tillräckligt skydd.

Arbetsförmedlingen hade önskat att utredningen gått längre och ”övervägt en större möjlighet att minska exponering av handläggares namn vid beslutsfattande och vid dokumentation”. Kriminalvården såg ”behov av att överväga mer långtgående förslag”. Inspektionen för vård och omsorg konstaterade ”att förslagen inte i tillräcklig grad bidrar till att förstärka skyddet för myndighetens anställda mot våld, hot och trakasserier”. Kronofogden beskrev utredningens förslag som ”positivt men otillräckligt”. Länsstyrelsen Västra Götaland hade önskat sig mer

⁹² Även medlemsorganisationer för myndigheter har räknats i kategorin myndigheter. De fem övriga organisationerna var Afa försäkring, Civil rights defenders, Sveriges advokatsamfund, Tidningsutgivarna och Transparency international.

proaktiva förslag, snarare än reaktiva. Malmö Stad undrade om det inte finns fler situationer där offentliganställdas säkerhet väger tyngre än enskildas rätt att ta del av uppgifter om deras namn.

Mest kritiska var kanske de brottsbekämpande myndigheterna. Åklagarmyndigheten menade att offentliganställdas namn borde vara hemliga som utgångspunkt i den personaladministrativa verksamheten. Tullverket och Ekobrottsmyndigheten ansåg att deras personal borde få samma möjligheter som vissa poliser att använda anonyma beteckningar i stället för namn i beslut och dokumentation. Polismyndigheten å sin sida tyckte att den möjligheten borde utökas till ännu fler polisanställda. Säkerhetspolisen gick längst och skrev att utgångsläget ska vara att tjänstemannens namn döljs genom en tjänstebeteckning vid all handläggning inom ”vissa särskilt utsatta förvaltningsområden”.

Men det fanns också några som ansåg att utredningens förslag var väl avvägda, bland annat Justitiekanslern och Tjänstemännens centralorganisation, TCO. Fackförbundet ST var också vänligt inställt och tryckte på att ”öppenheten i den offentliga förvaltningen är en grundbult för vårt lands demokrati” och inte bör kringskäras i onödan. Även Transparency International instämde i utredningens slutsats att det bör undvikas att enskilda befattningshavares namn hemlighålls, om det inte finns mycket starka skäl.

Ett fåtal tyckte rent av att utredningen gått för långt genom sitt huvudförslag om att namn inte alltid behöver vara med i skriftliga underrättelser om beslut. Journalistförbundet tyckte att förslaget strider mot syftet med tryckfrihetsförordningen, ”det vill säga att medborgare snabbt ska kunna få reda på vem som fattat beslut i en viss fråga”. JO beskrev förslaget som ett slag i luften som inte kommer att minska offentliganställdas utsatthet. I stället befarar JO att enskilda kommer att bli utan viktig information om vem står bakom ett visst beslut. ”Om förslagen införs finns det enligt min mening en beaktansvärd risk för överanvändning och slentrianmässiga bedömningar av i vilka situationer det finns risk för våld eller annan allvarlig olägenhet”, skrev JO. Även Tidningsutgivarna avstyrkte förslaget eftersom det skulle ha liten effekt för offentliganställdas säkerhet, men däremot skulle leda till förvirring om vilket dokument som ska lämnas ut på begäran av allmänheten: beslutsunderrättelsen utan beslutsfattarens namn eller själva beslutet med namnet?

Förslag om att senarelägga offentliggörande av förundersökningar

Utredningens förslag

I juni förra året kom en statlig utredning som bland annat föreslår att uppgifter i förundersökningsprotokoll som huvudregel ska vara hemliga fram till avgörandet i första instans, vilket oftast betyder fram till tingsrättens dom.⁹³ Det är en stor skillnad jämfört med i dag då förundersökningsprotokollen som regel blir offentliga redan när åtal väcks. Utredningen lyfte fram flera problem med den rådande ordningen:

1. Att vittnen utsätts för påtryckningar innan huvudförhandlingen därför att uppgifter ur förundersökningen blir kända.
2. Att vittnen ändrar sina berättelser när de, genom media eller andra källor på nätet, får del av förundersökningsprotokollen.
3. Att protokollen innehåller mer uppgifter än vad som presenteras vid huvudförhandlingen och att allmänheten därför får en felaktig uppfattning om vilket underlag som legat till grund för rättsens bedömning.
4. Att det blir svårt för rättsens ledamöter att urskilja vad som är processmaterial och ska ligga till grund för domen och vad som är överskottsinformation som har publicerats i media.
5. Att kriminella nätverk agerar på exempelvis förhörsuppgifter eller avkrypterade chattar som finns i förundersökningen innan dessa har prövats i domstol.

Utredningen medger att det finns starka skäl för att allmänheten har insyn i hur polis och åklagare bedriver förundersökningar och domstolarna dömer, men anser att den möjligheten till granskning finns kvar även om offentliggörande av förundersökningsprotokollen senareläggs till dess att målet avgjorts i första instans. ”Insynsintresset för allmänheten gällande förundersökningen kan tillgodoses på samma sätt som i dag – bara vid en senare tidpunkt”, som det uttrycks i utredningen.

93 En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. SOU 2024:51.

Spricka mellan mediebransch och rättsväsende i remissrundan

För att förstå utredningens slutsatser kan det vara intressant att titta på vilka som var inblandade i betänkandets tillkomst. Utredningen leddes av före detta hovrättspresidenten Fredrik Wersäll och till sin hjälp hade han ett antal sakkunniga och experter från olika domstolar och myndigheter. Utredningen utbytte löpande information med Justitiedepartementet, Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten, åklagarmyndigheterna och Domstolsverket. Dessutom genomförde man intervjuer med fokusgrupper som bestod av utvalda åklagare, domare, poliser och advokater. Om utredningen också hade kontakter med journalister eller andra som regelbundet begär ut förundersökningsprotokoll i samband med åtal är det inget som framgår av betänkandet.

Remissrundan skulle dock visa att mediebranschen hade synpunkter på utredningens förslag. ”Skillnaden i synen på offentlighetsprincipen är avgrundsdjup mellan medierna och stora delar av rättsväsendet”, sammanfattade tidningen *Journalisten* efter att läst remissyttrandena.⁹⁴ Tidningen konstaterade att de flesta rättsvårdande instanser välkomnar förslaget och gärna hade sett en mer långtgående förändring där förundersökningsprotokoll inte lämnas in till domstolen alls eller omfattas av absolut sekretess. En avvikande röst var Svea hovrätt som avstyrkte förslaget eftersom den ansåg att det skulle ha begränsad effekt på de beskrivna problemen och samtidigt få allvarliga konsekvenser för allmänhetens insyn. Enligt Svea hovrätt är insynsintresset ”...särskilt stort gällande förundersökningsförfarandet på grund av polis och åklagares tvångsmedelsanvändning och maktbefogenheter mot enskilda människor”.

”Mediebranschen sågar inte oväntat mangrant förslaget”, skrev *Journalisten*. Bland annat ifrågasatte Journalistförbundet utredningens förhoppning om att den mediala uppmärksamheten ska fördröjas till dess att dom faller. Det bedömer förbundet som osannolikt, i stället kommer det spridas mycket ogrundade påståenden på sociala plattformar i samband med åtal. Tidningsutgivarna påpekar att det journalistiska arbetet kommer att försvåras påtagligt: ”Media blir hänvisade till den många gånger knapphändig information som polis, åklagare och förvarare kan och vill dela med sig av, fram till det att dom meddelas”.

94 ”Svea hovrätt sågar förslag om hemliga förundersökningsprotokoll”, artikel i tidningen *Journalisten* den 11 oktober 2024.

Bonnier News påpekar att det finns högtintressant information i förundersökningar som aldrig blir en del av processmaterialet i domstolen: ”Många gånger framkommer i utredningsmaterialet uppgifter av uppenbart allmänintresse, men som kanske inte omnämns under huvudförhandlingen. Som exempel kan nämnas uppgifter som avslöjat ombud som senare, efter publiceringar, utesluts ur Advokatsamfundet”.

Beslagtagna hårddiskar ska inte bli allmänna handlingar

”En tömd mobiltelefon, dvs. en obearbetad spegelkopia av denna, kan vara mycket omfattande i storlek. Enligt en överslagsberäkning av personal från NFC skulle en enkelsidig utskrift på papper av en sådan kunna, volymmässigt, bli en hög av A4-papper som skulle vara högre än Mount Everest.”⁹⁵

År 2018 kom ett avgörande från HFD som slog fast att en spegelkopia av information som lagrats på en hårddisk som tagits i beslag av Polismyndigheten utgör en allmän handling. Det spelar ingen roll att den beslagtagna hårddisken har förstörts efter domstols beslut om förverkande.⁹⁶ Regeringen såg att det här avgörandet kunde få problematiska följder eftersom brottsbekämpande myndigheter hämtar in enorma mängder digital information genom beslag och andra straffprocessuella tvångsmedel. En stor del är integritetskänslig restinformation som aldrig kommer att användas i brottsutredningar, men som alltså kan begäras ut med stöd av handlingsoffentligheten. En nackdel med det är att de brottsbekämpande myndigheterna då måste lägga mycket tid på att gå igenom och sekretesspröva materialet, vilket i sig kan innebära integritetskränkningar för enskilda.

I december 2023 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att se över problemet. Och förra året kom en utredning där det föreslås ett tillägg till 2 kap. 14 § TF.⁹⁷ Paragrafen innehåller en lista över handlingar

95 SOU 2024:79. Handlingsoffentlighet och handlingar som inhämtas genom straffprocessuella tvångsmedel, s. 126.

96 HFD 2018 ref. 17.

97 SOU 2024:79.

som är undantagna från handlingsoffentligheten och alltså inte räknas som allmänna handlingar. Enligt utredningen skulle följande handlingstyp läggas till listan:

”en upptagning för automatiserad behandling i en informationsbärare som har tagits i beslag eller som har kopierats vid husrannsakan, om upptagningen eller kopian på grund av det straffprocessuella tvångsmedlet förvaras hos den myndighet som har verkställt tvångsmedlet eller hos en myndighet som har övertagit ansvaret för informationsbäraren eller kopian från husrannsakan”.

Enligt utredningens förslag ska det här undantaget dock inte gälla den del av en upptagning som har tillförts dokumentationen i en utredning eller annan verksamhet hos myndigheten. Beslagtagen information som tillförts förundersökningsprotokollet med sidomaterial (slasken) ska till exempel ses som allmänna handlingar. Men övrig information i beslagen ska undantas från handlingsoffentligheten. Enligt utredningen finns inget påtagligt och berättigat allmänt insynsintresse i den typen av restinformation.

Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen

”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. Som huvudregel gäller alltså sekretess även mellan myndigheter, inte bara mellan myndigheter och allmänheten. Skälen för detta 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 vidarespridning.⁹⁸

98 Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m. Del A, s. 90.

Men som vi skrivit i tidigare årsrapporter så har sekretessmurarna mellan myndigheterna rivits i snabb takt på senare år. Många så kallade sekretessbrytande regler har införts i OSL för att öka informationsflödet mellan myndigheter. Det har inte minst handlat om att förse brottsbekämpande myndigheter med information som kan underlätta deras arbete för att trycka tillbaka brottsligheten.

I slutet av förra året lade regeringen fram en proposition som kan innebära ytterligare ett rejält kliv i den riktningen. Där föreslås en ny lag som ger ett antal statliga myndigheter samt kommuner, regioner och skolor en skyldighet att både på begäran och på eget initiativ lämna uppgifter till Polismyndigheten och övriga brottsbekämpande myndigheter. Uppgiftsskyldigheten bryter i många fall den sekretess som annars hade gällt mellan dessa myndigheter. Regeringen föreslår också ändringar i OSL som innebär utökade möjligheter för socialtjänsten och hälso- och sjukvården att lämna uppgifter till brottsbekämpningen.⁹⁹ Förslaget skulle innebära en dramatisk förändring om det blir verklighet. Det påtalade bland annat JO i sitt remissyttrande över den utredning som har legat till grund för propositionen:

”I motsats till vad utredningen uttalar anser jag att det handlar om en betydande omställning av myndigheternas uppdrag och måste anses utgöra en stor principiell nyhet för svensk förvaltningstradition. Jag frågar mig om en så genomgripande och långtgående förändring verkligen är önskvärd. Konsekvenserna av förslaget går inte att överblicka.”¹⁰⁰

Liknande tongångar kom från Lagrådet när det yttrade sig över lagradsremissen:

”Lagrådet anser att lagradsremissens förslag innebär en stor principiell nyhet i svensk förvaltningstradition, vars konsekvenser är svåra att överblicka. Särskilt mot den bakgrunden framstår beredningen av lagstiftningsärendet inte som tillfredsställande.”¹⁰¹

99 Prop. 2024/25:65. Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen.

100 JO:s remissyttrande över SOU 2023:69. Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel.

101 Lagrådets yttrande över lagradsremissen Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen.

Regeringen håller med JO och Lagrådet om att det handlar om en stor förändring, men anser att den är nödvändig ”med hänsyn till brottsutvecklingen och de brottsbekämpande myndigheternas behov av fler uppgifter”. Enligt regeringen kan det inte uteslutas att människors förtroende för exempelvis socialtjänst och sjukvård tar skada om dessa börjar lämna information till brottsbekämpande myndigheter i större utsträckning. ”Risken för ett minskat förtroende bör dock inte överdrivas”, skriver regeringen i propositionen. Mot nämnda risker och konsekvenser står dessutom det starka samhällseliga intresset av att trycka tillbaka den allvarliga brottslighet som plågar Sverige, enligt regeringen.

Summering av året

Flipp och flopp 2024

Årets flipp

Listan kan göras lång med de myndigheter som under årens lopp försökt hemlighålla de anställdas löner, inte bara för allmänheten utan också för de medarbetarna som velat jämföra den egna lönen med kollegornas. Men förra året gick Skellefteå kommun i motsatt riktning och började redovisa lönestatistiken för sina 8 500 medarbetare öppet på webben. För alla yrkestitlar som används av fem eller fler medarbetare redovisas bland annat medel- och medianlön. Man tjänar tydligen mer som bygglovshandläggare än som brandman. Ska det vara så? Låt debatten börja!

Årets flopp

Gick det verkligen rätt till när riksdagen beslutade om en ny sekretess för anläggnings-id i ärenden om elstöd? Den frågan prövades av HFD förra året, vilket vi har beskrivit i denna rapport. Departementspromemorian som låg till grund för förslaget skickades på remiss en fredagskväll och skulle besvaras vid lunch påföljande måndag. Remissinstanserna fick med andra ord en halv arbetsdag på sig att ta ställning till förslaget. Det var visserligen en brist i beredningen, enligt HFD, men domstolen kunde inte se att den lett till några ”beaktansvärda konsekvenser”. Därmed hade stadgad ordning inte ”i något väsentligt hänseende” åsidosatts vid tillkomsten av bestämmelsen. Finns det någon gräns för hur lättvindigt den grundlagsfästa offentlighetsprincipen kan inskränkas? är frågan vi ställer oss efter domen.

Slutdiskussion

Politikerna har än så länge inte satt stopp för de söktjänster på nätet som offentliggör brottsuppgifter och annan känslig information om enskilda. Ett nytt förslag om att förbjuda sådana publiceringar ligger nu på bordet, men det återstår att se om det går hela vägen till en

grundlagsändring. Sajterna används däremot flitigt som argument för att inskränka handlingsoffentligheten och inskränka insynen hos våra myndigheter.

Förslaget om att förundersökningsprotokoll ska bli offentliga först vid tingsrättens dom är ett exempel. I utredningens motivering kan man läsa att ”vissa företag” idag begär ut fullständiga förundersökningsprotokoll när åtal väcks och lägger ut dem på nätet där de blir tillgängliga för allmänheten. Det kan få ”stora negativa konsekvenser för förhörspersonerna, utöver de integritetsskador som kan uppstå”, enligt utredningen.

Ett annat exempel från förra året är utredningen om att minska exponeringen av offentliganställdas namn. Även där har söktjänsterna spökat i kulisserna. ”Den snabba tillgången till privata kontaktuppgifter, inte minst via olika söktjänster bidrar också till ökad oro för att utsättas bland många anställda”, som det stod utredningen.

Förra året tappade flera domstolar tålamodet med söktjänsterna och politikernas obeslutsamhet i frågan. De bestämde sig för att underkänna delar av den svenska lagstiftningen och använda 21 kap. 7 § OSL för att strypa informationsflödet till söktjänsterna, alternativt använda sekretessförbehåll för att begränsa hur dessa använder uppgifterna. I början av 2025 kom en dom i högsta instans som i stort sett delade dessa domstolars bedömning.

Praxisändringen har redan fått effekter för journalistiken. En handlingstyp som numera är svår att bevaka systematiskt är strafförelägganden, eftersom Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten vägrar att lämna ut samtliga dessa. Hittills har udden främst varit riktad mot söktjänster och researcharkiv som begär ut och lagrar stora mängder brottsuppgifter, men risken finns förstås att även traditionella medier kommer få svårare att få ut förundersökningsprotokoll och andra handlingar i brottmål.

Under förra året togs också nya steg mot en mer anonym offentlig förvaltning. Betänkandet Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier innehöll visserligen få egna förslag i den riktningen från utredningens sida. Man såg till exempel inte skäl att skärpa den personaladministrativa sekretessen, men på grund av ett tilläggsdirektiv från regeringen blev man tvungen att lägga ett sådant förslag ändå. I början av 2025 gick regeringen vidare med förslaget i en lagrådsremiss. Om det går igenom i riksdagen kommer det bli svårare att få ut information om vilka som jobbar på våra myndigheter.

Det här händer samtidigt som Brottsförebyggande rådet med flera varnar för att våra myndigheter infiltreras av den organiserade brottsligheten. Uppenbarligen är myndigheterna inte intresserade av att få allmänhetens eller mediernas hjälp att avslöja infiltratörerna. Det hade krävt fortsatt god insyn i personaldokumenterna på våra myndigheter.

Som journalisten Malin Crona konstaterar i en krönika i Journalisten har infiltration blivit så mycket farligare i takt med att sekretessmurarna mellan myndigheter rivs.¹⁰² Vi har beskrivit i tidigare årsrapporter hur informationen flödar allt friare över myndighetsgränserna.¹⁰³ Och förra året kom ytterligare ett radikalt förslag på det temat. Framtida insiders kommer ha ett dignande smörgåsbord av myndighetsinformation att plocka från. Det kommer knappast gynna kampen mot den organiserade brottsligheten.

102 "Snart har de kriminella gängen mer insyn än journalisterna". Krönika av Malin Crona på *journalisten.se* den 21 november 2024.

103 Se Acta Publicas årsrapport om Offentlighetsprincipen 2022, s. 6–14, [länk](#) samt årsrapporten för 2023, s. 46–50, [länk](#).

Om rapporten

Denna rapport är gjord pro bono av Acta Publica, Sveriges ledande researchföretag. Vi erbjuder kraftfulla researchverktyg, professionella kartläggningar, utbildningar och föreläsningar.

Med eget underrättelsearbete kartlägger Acta Publica organiserad brottslighet och aktörer inom religiös och politisk våldsbejakande extremism. Kartläggningarna syftar till att identifiera individer, bolag och organisationer som utgör annars svårdetekterad risk och som ytterst hotar det demokratiska samhället.

Pro bono publico använder vi vår researchkapacitet och våra informationstillgångar till att undersöka företeelser och förhållanden i samhället som annars inte hade blivit belysta. Denna rapport är ett exempel på detta arbete. Fler rapporter finns på vår hemsida, där läsaren också kan sätta upp sig på en sändlista för kommande rapporter.

Acta Publica är en registrerad bifirma till Panoptes Sweden AB. Rapporten har inte tagit emot extern finansiering och utomstående har inte haft något inflytande på innehåll eller utformning. Ansvarig utgivare är Mikael Ekman.

Kontakta oss

Vill du veta mer om vår verksamhet?

Skicka e-post till info@actapublica.se.

Mer om vår verksamhet finns på www.actapublica.se.

Tidigare rapporter

Med våra unika informationstillgångar och höga researchkompetens försöker vi bidra till att genomlysas samhället och på så sätt medverka till en bättre och klokare värld. Rapporterna finns för gratis nerladdning på vår hemsida, www.actapublica.se. Där kan du också sätta upp dig på en utskickslista för kommande rapporter.



Mc-relaterad kriminalitet

[Nulägesrapport 24 kv4](#)

[Nulägesrapport 24 kv3](#)

[Nulägesrapport 24 kv2](#)

[Nulägesrapport 24 kv1](#)

[Nulägesrapport 23 kv4](#)

[Nulägesrapport 23 kv3](#)





Organiserad brottslighet

[Årsrapport 2024: Nätverks-
kriminaliteten i Sverige](#)

[Ekobrottsfabrikerna](#)

[Årsrapport 2023: Nätverks-
kriminaliteten i Sverige](#)

[Under radarn](#)

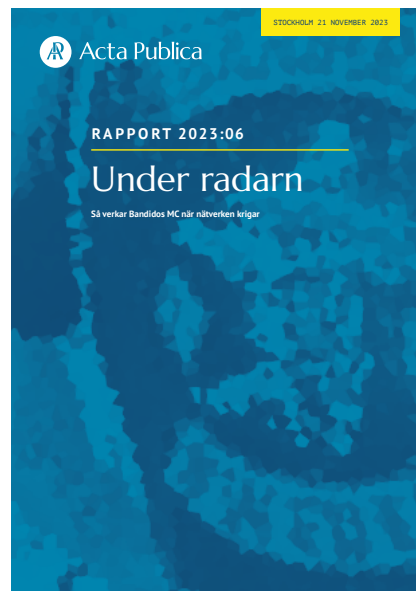
[Makten nästa](#)

[Slutet](#)

[Möjliggörarna](#)

[Klanerna](#)

[No Surrender MC](#)





Brottslighet övrigt

[Kidnapparna](#)

[Godtyckligt dömda](#)

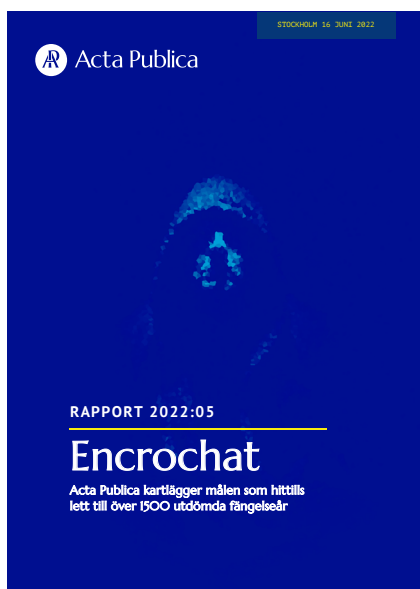
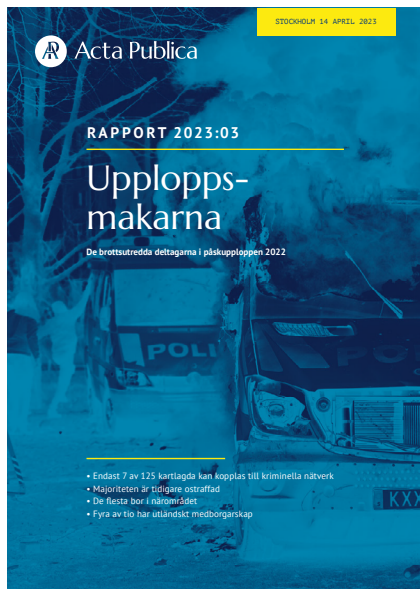
[Dömnda till vård](#)

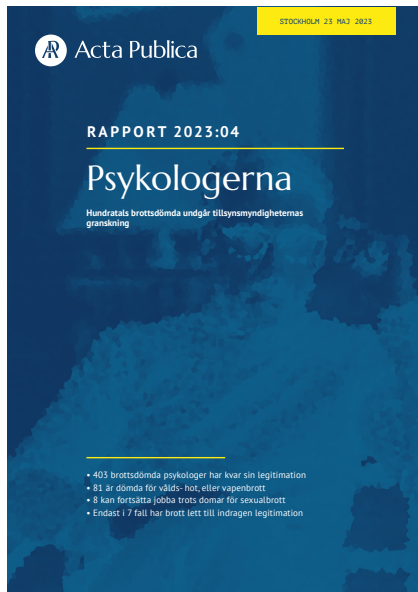
[Upploppsmakarna](#)

[Terrormisstänkta](#)

[Encrochat](#)

[Förebilderna](#)





Samhällsfrågor

[Ryska intressen](#)

[Psykologerna](#)

[Kandidaten](#)

[Ur mylla brun](#)

[Lärarna](#)

[Patientfarorna](#)

[Högskoleprovet](#)

[Politikerna](#)

[Affärer med islamistiska extremister](#)



Offentlighet och sekretess

[Årsrapport 2023](#)

[Årsrapport 2022](#)

[Årsrapport 2021](#)

[Årsrapport 2020](#)