



INSIKT 2024:01

Offentlighets- principen 2023

-
- Har HFD tröttnat på offentlighetsprincipen?
 - "Anonyma beslutsfattare oförenligt med rättsstatens principer"
 - Domstolarnas prövningar
 - Årets JO-beslut
 - Nya sekretessregler
 - Årets flipp och flopp

Innehåll

Acta Publica och offentlighetsprincipen.....	4
Inledning	6
Avgränsning	7
Nytt från högsta instans	8
Högsta förvaltningsdomstolen.....	8
Ett ynka prejudikat	8
HFD:s avgöranden under förra året.....	11
Högsta domstolen.....	14
XML-filen.....	14
Offentligt hur ofta offentliga ombud överklagar.....	18
Regeringen.....	20
Nytt från kammarrätterna	22
Lagprövning av elstödssekretessen.....	22
Extern utredare var inte självständig.....	23
Brister i redovisning var ett affärsförhållande.....	24
Polisen skulle lämna ut sina registratorers kontaktuppgifter	25
Intern vägledning omfattades inte av biblioteksregeln.....	26
Bandade förhör i Palmeutredningen skulle lämnas ut.....	27
Brev med tips i Palmeutredningen var offentligt	28
Nytt från JO	29
”Myndigheterna tar kritiken på allvar”.....	29
JO-avgöranden under förra året.....	30
Generellt krav på utgivningsbevis inte lämpligt.....	30
Fråga om utgivningsbevis fick kritik.....	31
Fel att anteckna namn på journalist	31
Raderade konto innan mejlen kunde begäras ut.....	32
Tingsrätt letade för dåligt.....	32
Riksarkivet lyder under samma skyndsamhetskrav som andra	33
Kritik för sommarstängd reception	34
Elnätschefen borde inte ha anklagat reporter för spioneri	34
Förfrågningar om olycksstatistik hanterades felaktigt.....	35
Nytt från JK	36
Fel att sekretessbelägga uppgifter som inte fanns.....	36
Vårdchef krävde förhandstitt på SVT-inspelning	37

Ändringar i OSL	38
Regler som minskade insynen	40
Regler som ökade insynen	41
Lagförslag	42
Ny sekretess för vittnens personuppgifter stoppades	42
Skolstatistik ska åter bli tillgänglig	43
Siffror om läkemedelsförsäljning kan bli offentliga igen	45
Sekretessmurarna mellan myndigheter fortsätter falla	46
Långtgående uppgiftsskyldigheter för att hindra brott	47
Stopp för generell sekretessbrytande regel	48
Generell sekretessbrytande regel får ny chans	49
Hemliga beslutsfattare inom Polisen	50
Enskilda initiativ för ökad transparens	54
Jens Nylanders databas med myndighetsfakturor	54
Reformisternas Lobbykollen	54
Summering av året	55
Flipp och flopp 2023	55
Årets flipp	55
Årets flopp	55
Slutdiskussion	56
Om Acta Publica	57
Kontakta oss	57
Tidigare rapporter	58

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 2023. Tidigare årsrapporter kan laddas ner utan kostnad på vår hemsida under avdelningen [Nyheter & insikter](#).

Under 2024 publicerar Acta Publica en handbok i offentlighet och sekretess. Det är vår förhoppning att den ska komma alla intressenter till gagn, inte bara journalister, researchers och en intresserad allmänhet utan också de tjänstemän vars uppdrag är att verkställa de inte sällan svåra avvägningar mellan öppenhet och sekretess som lagen erfordrar.

Öppenheten är en av de kanske viktigaste tillgångarna i, och förutsättningar för, ett demokratiskt samhälle. Offentlighetsprincipen infördes i Sverige redan 1766 och regleras i grundlagen. Tryckfrihetsförordningen 2 kap 1 § stadgar att ”Till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar”.

Acta Publica är en av flera aktörer som förenklar möjligheterna att ta del av allmänna handlingar i en databas. På detta sätt möjliggör vi för aktörer inom vård och skola att systematiskt ta del av data för att utveckla och förbättra sina verksamheter, för myndigheter att göra adekvata riskbedömningar och för samhällsaktörer och företag att få verktyg för att förhindra infiltration, penningtvätt, bedrägerier, bidragsfusk och mycket annat. Vi är en viktig och outhärlig kugge i kampen mot den organiserade brottsligheten. Våra databaser möjliggör också granskande journalistik som annars inte hade varit möjlig att genomföra.

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 kluvna förhållande till frågan. Så kan en utredning om rättsdatabasernas existens (Ju 2023:2) pågå, 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, Ämbetsmanna magtens gräntsor 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

I Acta Publicas årskrönika över offentlighetsprincipen 2023 tar vi en närmare titt på Högsta förvaltningsdomstolens, HFD:s, dömmande i mål om utlämnande av allmänna handlingar. Statistiken får oss att undra om domstolen har tröttnat på offentlighetsprincipen. Det blir allt glesare mellan prövningstillstånden och prejudikaten i den här måltypen. Vi får hoppas att det är en tillfällig svacka, för det är ingen brist på principiellt intressanta frågor för högsta instans att sätta tänderna i.

”Att en beslutsfattare ska signera ett fattat beslut med sitt namn är en självklarhet i en rättsstat”, dundrade juridiska fakulteten vid Uppsala universitet i ett remissyttrande nyligen. Vadan detta? Jo, strax före jul hade justitiedepartementet presenterat en promemoria om att poliser ska kunna fatta beslut anonymt i ärenden som rör organiserad brottslighet. Det var inte bara Uppsala universitet som gick i taket. Tunga instanser som Justitiekanslern och Svea hovrätt avstyrkte också, bland annat med hänvisning till att förslaget skulle urholka handlingsoffentligheten. Det är ett av flera lagförslag från 2023 som vi behandlar i denna rapport.

Dessutom går vi som brukligt igenom de ändringar som trädde i kraft i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, under förra året. Blev det mer eller mindre insyn? Svaret kommer inte att förvåna någon som har läst tidigare årsrapporter.

Spelar det förresten någon roll hur illa beredd en ny sekretessregel är? Förra året gjordes försök att ogiltigförklara den så kallade elstödssekretessen genom lagprövning. Läs hur det gick längre fram i denna rapport.

Slutligen följer vi upp årets flopp 2022. Hade den kommunala elnätschefen skäl att anklaga Expressens reporter för spioneri? Justitieombudsmannen ger oss facit.

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 uppehåller sig i huvudsak vid den del som kallas handlingsoffentlighet, det vill säga rätten 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.

Nytt från högsta instans

Högsta förvaltningsdomstolen

Ett ynka prejudikat

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.¹

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 något 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.² 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.

Tittar man på de elva HFD-domar som kom förra året i mål om utlämnande av allmän handling, var det bara en som domstolen meddelade

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

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

”frivilligt” efter att ha gett prövningstillstånd. Övriga mål var sådana som domstolen var tvungen att ta upp som första överklagandeinstans. Att bara en dom i måltypen meddelades efter prövningstillstånd är relativt lite kan man se om man jämför med tidigare år.

HFD-domar i mål om utlämnande av allmän handling som har meddelats efter prövningstillstånd

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Antal domar	5	4	7	3	2	3	3	3	3	1	1

För att ge en bild av hur antalet prövningstillstånd i måltypen förhåller sig till antalet inkomna överklaganden kan nämnas att det förra året kom in drygt 270 överklaganden i mål om utlämnande av allmän handling till HFD.

Ett urval av HFD:s avgöranden publiceras som referat eller notiser i Högsta förvaltningsdomstolens årsbok. Referat blir det av de domar som domstolen själv anser är vägledande för rättstillämpningen. Andra avgöranden som har meddelats av domstolen i en sammansättning med normalt fem ledamöter redovisas i årsboken som notiser. Även om notiserna inte är prejudikat i formell mening är de i praktiken vägledande för underinstanserna i många fall. Ett fåtal avgöranden som varken redovisas som referat eller notis HFD:s årsbok anmärks med endast några korta sakuppgifter.

Av de elva domar som HFD meddelade förra året i mål om utlämnande av allmän handling var det bara en som blev ett referat, alltså bara ett avgörande som domstolen själv betraktade som ett prejudikat. Det aktuella avgörandet fick beteckningen HFD 2023 ref. 29. Det var också det enda målet som HFD hade tagit upp frivilligt genom prövningstillstånd. Du kan läsa mer om domen under rubriken ”Brottsoffer fick ut minderårig misstänkts identitet” nedan.

Referat och notiser av HFD:s domar i mål om utlämnande av allmän handling 2023

Referat	1
Notiser	7
Varken referat eller notiser	3

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

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Antal domar	5	4	6	4	1	3	3	3	3	2	1

Sammanfattningsvis kan man säga att HFD inte lade så mycket krut på praxisbildning på handlingsoffentlighetens område under 2023. Bara något enstaka överklagande förtjänade prövningstillstånd enligt domstolen. Och av de domar som meddelades var det bara en som ansågs vägledande och därmed värdigt att hamna i årsbokens referatavdelning. Däremot blev det sju notiser och i praktiken får även dessa stor inverkan på underinstansernas tillämpning.

HFD:s avgöranden under förra året

Brottsoffer fick ut minderårig misstänkts identitet

Uppgifter om enskildas personliga förhållanden som förekommer i en förundersökning omfattas vanligen av sekretess fram till att ett eventuellt åtal väcks. Men en person som har lidit skada av ett brott kan få ta del av sådana uppgifter även i en nedlagd förundersökning. Det här under förutsättning att personen behöver uppgifterna för att få sitt

skadeståndsanspråk prövat. Det framgår av den sekretessbrytande regeln i 35 kap. 8 § 2 st. OSL. I det här fallet hade Polismyndigheten vägrat att lämna ut namn och personnummer på en tidigare misstänkt i en nedlagd förundersökning om stöld. Myndigheten motiverade det med att personen var under 15 år, och att det därmed var av synnerlig vikt för denne att inte få sin identitet röjd. HFD höll inte med utan biföll överklagandet och bestämde att uppgifterna skulle lämnas ut till brottsoffret.³

Kommittén för finansiell stabilitet var ett självständigt organ

Vissa anställda på Riksbanken har även uppdrag i Kommittén för finansiell stabilitet som har tillsatts av regeringen. I den här domen slog HFD fast att kommittén inte är en del av Riksbanken, utan ett självständigt organ. Handlingar som hade skickats från kommitténs kansli till de tjänstemän på Riksbanken som är knutna till kommittén var inte att anse som inkomna och därmed allmänna handlingar hos Riksbanken. Handlingar som kommittén eventuellt hade utväxlat med andra tjänstemän på Riksbanken kunde däremot vara båda inkomna och expedierade hos Riksbanken, enligt HFD. Domstolen återförvisade ärendet i den delen för ny prövning av Riksbanken.⁴

Ingen kriminalvårdssekretess i utlämnandeärende

Ett ombud för en intagen begärde ut handlingar om denne från Kriminalvården. Myndigheten avslog begäran delvis. Beslutet överklagades till kammarrätten. Där begärde en annan person att få ta del av överklagandeskriften i den del som avsåg den intagnes namn. Kammarrätten avslog begäran med hänvisning till kriminalvårdssekretessen i 35 kap. 15 § 1 st. OSL. Det var fel enligt HFD: ”Den handling som J.D. har begärt att få ta del av utgör överklagandet till kammarrätten av ett beslut i ett ärende om utlämnande av allmän handling och har inte förekommit i någon sådan verksamhet som omfattas av bestämmelsen om sekretess inom kriminalvården”. HFD bestämde att uppgiften om den intagnes namn skulle lämnas ut eftersom det inte heller fanns någon annan grund för sekretess.⁵

³ HFD 2023 ref. 29.

⁴ HFD 2023 not. 5.

⁵ HFD 2023 not. 17. Se även HFD:s dom den 26 maj 2023 i mål nr 929-23 samt HFD 2020 not. 16 och HFD 2022 not. 17.

Uppgifter om Nasdaq Clearings medlemmar var hemliga

Riksbanken bedriver tillsyn över värdepappersmarknaden och ett av de bolag som myndigheten övervakar är Nasdaq Clearing. I ett tillsynsärende hade Riksbanken hämtat in uppgifter om marginalkrav för Nasdaq Clearings medlemmar. En person begärde ut dessa uppgifter, men fick avslag eftersom Riksbanken menade att uppgifterna var hemliga. Personen överklagade till HFD men fick avslag även där. HFD hänvisade till 30 kap. 4 § 1 st. 2 p. OSL som bland annat gäller i statliga myndigheters tillsyn över värdepappersmarknaden. Bestämmelsen innebär absolut sekretess för uppgifter om ekonomiska förhållanden som rör de som har trätt i affärsförbindelse med myndighetens tillsynsobjekt. HFD konstaterade att det finns ett affärsförhållande mellan Nasdaq Clearing AB och dess medlemmar, samt att uppgifter om medlemmarnas marginalkrav är uppgifter om ekonomiska förhållanden. Därmed råder absolut sekretess för uppgifterna.⁶

Förteckning över vapenmål inte hemlig

En person begärde ut en förteckning över samtliga mål om vapen-tillstånd som kammarrätten i Jönköping hade haft sedan den 1 januari 2000. Begäran omfattade inte uppgifter om parterna i målen. Kammar-rätten avslag med hänvisning till sekretessen i 18 kap. 16 § 1 st. OSL som omfattar uppgifter som hänför sig till vapenregister enligt vapenlagen. Enligt kammarrätten stod det inte klart att uppgifterna kunde röjas utan fara för att skjutvapen enligt vapenlagen, ammunition eller ljuddämpare kommer till brottslig användning. Vidare menade kammarrätten att förteckningen var hemlig enligt GDPR-sekretessen i 21 kap. 7 § OSL, eftersom det kunde antas att uppgifterna skulle behandlas i strid med EU:s dataskyddsförordning om de lämnades ut. Beslutet överklagades till HFD som till att börja med underkände 18 kap. 16 § 1 st. OSL som grund för sekretess. En förteckning över kammarrättens mål rörande vapen-lagen, som hämtas från domstolens ärendehanteringssystem, utgör inte uppgifter som hänför sig till ett vapenregister enligt vapenlagen, bedömde HFD. Domstolen konstaterade också att kammarrätten inte hade angett någon konkret omständighet som tydde på att sökanden skulle använda uppgifterna i strid med dataskyddsförordningen (21 kap. 7 § OSL). HFD skickade tillbaka målet till kammarrätten för ny prövning i den delen.⁷

⁶ HFD 2023 not. 27.

⁷ HFD 2023 not. 40.

Socialtjänstsekretess tillämplig i mål om avvisande av ombud

Förvaltningsrätten i Göteborg beslutade att avvisa en person som ombud för en av parterna i ett mål om vård av unga, LVU. Beslutet överklagades till Kammarrätten i Göteborg där en person begärde ut två handlingar i målet. Kammarrätten lämnade ut dessa med undantag för vissa uppgifter om enskildas personliga förhållanden som domstolen menade omfattades av socialtjänstsekretessen i 26 kap. 1 § OSL. Sökanden överklagade beslutet och argumenterade för att socialtjänstsekretessen inte var tillämplig i målet, eftersom det rörde en processuell fråga om avvisande av ombud och inte om själva sakfrågan om beredande av vård enligt LVU. HFD konstaterade att socialtjänstsekretessen omfattar verksamhet enligt LVU, och att denna sekretess blir direkt tillämplig hos en domstol när den handlägger ett mål som rör denna verksamhet. Även ett mål som gäller avvisande av ombud i ett LVU-mål får anses röra sådan verksamhet, enligt HFD. Därmed var socialtjänstsekretessen tillämplig i målet hos kammarrätten. Några av de maskerade uppgifterna kunde dock lämnas ut, eftersom klaganden redan kände till dem. Vad gällde övriga uppgifter fastställde HFD kammarrättens sekretessbeslut.⁸

Kommuns namn inte hemligt

Kammarrätten i Göteborg nekade en person att få ut bilagan till en dom om överflyttning av ett ärende om skyddat boende mellan två kommuner. Domen rörde Eda kommun som ville flytta över ansvaret för en våld utsatt kvinna till den kommun där hon numera var bosatt. Den andra kommunen benämndes "X kommun" i domen med hänvisning till den sekretessbelagda bilagan där kommunens riktiga namn och adress fanns utskriven. Kammarrätten menade att bilagan var hemlig enligt 21 kap. 3 § OSL som skyddar uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor, om det "av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs".

Kammarrättens sekretessbeslut överklagades till HFD som biföll och bestämde att kammarrätten skulle lämna ut den begärda bilagan. Enligt HFD innehöll bilagan inte uppgifter om enskilds bostadsadress eller motsvarande, utan uppgifter om en kommuns namn och adress. Därmed var sekretessregeln inte tillämplig på den aktuella dombilagan.⁹

⁸ HFD 2023 not. 43.

⁹ HFD 2023 not. 52.

Riksbanken gjorde en slarvig sekretessprövning

En person begärde att få ta del av en utredning som Riksbanken hade gjort åt polis och åklagare. Riksbanken avslog begäran med hänvisning till 18 kap. 1 § och 3 § OSL, eftersom ett utlämnande kunde antas motverka eller skada brottsbekämpande verksamhet. Personen överklagade till HFD som upphävde beslutet och skickade tillbaka ärendet till Riksbanken för ny prövning. HFD konstaterar att den begärda handlingen omfattade cirka 50 sidor. Vad gällde innehållet skrev HFD: ”Det finns vissa uppgifter i handlingen som inte förefaller ha någon koppling till frågor om att uppdaga, utreda eller beivra brott. Riksbanken har därmed inte gjort en så noggrann sekretessprövning av enskilda uppgifter som krävs vid en begäran om utlämnande av allmän handling”.¹⁰

Högsta domstolen

HFD är inte alltid högsta instans i mål som rör handlingsoffentligheten. I vissa fall är det Högsta domstolen, HD, som får sista ordet. Till exempel i mål om utlämnande av handlingar från allmän domstol (tingsrätterna och hovrätterna), som gäller handlingar i domstolarnas rättskipande eller rättsvårdande verksamhet.¹¹ Nedan återges två av HD:s avgöranden i den här måltypen från förra året.

XML-filen

I oktober 2022 driftsatte Domstolsverket ett nytt system för hantering av brottmål i tingsrätterna kallat Digitalt brottmålsavgörande, Diba. Tidigare hade brottmålsdomar hanterats i verksamhetsstödet Vera, och då var originaldomen ett pappersdokument som skrevs ut ur systemet. Dokumentet granskades och undertecknades för hand av domaren för att sedan arkiveras hos domstolen. Men efter införandet av Diba har det uppstått en diskussion om vilket dokument som ska räknas som domen i original. Enligt Domstolsverket, som administrerar Diba, är det den XML-fil som finns lagrad i systemet och som signeras digitalt av domaren.¹² Men när en person i november 2022 begärde ut en elektronisk kopia av XML-versionen av en brottmålsdom i Malmö tingsrätt gjorde tingsrätten en annan tolkning.¹³

¹⁰ HFD 2023 not. 34.

¹¹ Det här regleras i 7 kap. 8 § 3 st. OSL. Beslut av riksdagen, regeringen, Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen får inte överklagas överhuvudtaget, vilket framgår av 2 kap. 19 § TF och 6 kap. 7 § OSL.

¹² Domstolsverkets yttrande i HD:s mål nr Ö 327-23 (XML-filen, NJA 2023 s. 498).

¹³ Malmö tingsrätts beslut den 18 november 2022 med dnr TMA 2022/170/22.

XML-filen består av textkod och är inte gjord för att läsas av människor i första hand, utan för automatisk utväxling av data mellan de verksamhetssystem som används av rättsväsendets myndigheter. Malmö tingsrätt kom fram till att XML-filen inte är originaldomen. Originalen är i stället den ”avskrift” i PDF-format som görs med XML-filen som grund. Det är visserligen XML-filen som signeras rent tekniskt, men tingsrätten pekade i sitt beslut på att domaren inte tar del av innehållet i XML-filen före signering utan granskar PDF-versionen av domen. Det är också PDF-versionen som skickas till parterna, samt skrivs ut och binds in i domstolens dombok. PDF- och XML-filerna innehåller delvis olika information. XML-filen innehåller till exempel domarens tjänsteidentitetsnummer eftersom det är kopplat till signeringen av domen. Den informationen finns inte i PDF-filen.

Tingsrätten gick vidare och prövade om den begärda XML-filen, utan att vara originaldomen, ändå var en allmän handling. Det menade tingsrätten att den var, eftersom den hade expedierats till andra myndigheter. Däremot ansåg tingsrätten inte att sökanden hade någon rätt att få ut XML-filen i digital form, varken enligt reglerna om handlingsoffentlighet i 2 kap. TF eller enligt öppna data-lagen.¹⁴ Det senare hindrades av att filen innehöll integritetskänsliga uppgifter om enskildas lagöverträdelser.

Tingsrätten lämnade däremot ut en pappersutskrift av XML-filen efter att först ha maskerat uppgifter om den tilltalades identitet samt den aktuella domarens tjänsteidentitetsnummer. Tingsrätten stödde sig på folkbokföringssekretessen i 22 kap. 1 § OSL vad gällde den tilltalades identitet, och på personalsekretessen i 39 kap. 3 § 2 st. OSL när det gällde domarens tjänsteidentitetsnummer.

Sökanden överklagade domen. Hovrätten avvisade överklagandet i den del som gällde begäran om att få ut XML-filen i elektronisk form. Hovrätten konstaterade att sökanden inte hade någon rätt enligt TF att ta del av domen annat än som utskrift, vilket hon hade fått. Därmed kunde tingsrättens avslagsbeslut i den delen inte överklagas till hovrätten. Eventuellt hade personen rätt att få ut XML-filen elektroniskt enligt öppna data-lagen, men ett beslut enligt den lagen ska överklagas till kammarrätten.

Vad gällde de sekretessbelagda uppgifterna i pappersutskriften av filen, avslog hovrätten överklagandet. Hovrätten delade tingsrättens bedömning att det är PDF-filen som är originaldomen, men att även

14 Lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data.

utskriften av XML-filen är en allmän handling. I likhet med tingsrätten ansåg hovrätten att uppgifterna om den tilltalades namn, personnummer och adress omfattades av folkbokföringssekretessen i 22 kap. 1 § OSL. Tingsrätten hade förordnat om fortsatt sekretess för dessa uppgifter i domen. Hovrätten konstaterade att uppgifterna hade hämtats direkt från folkbokföringen när målet registrerades och att folkbokföringssekretessen därmed hade överförts till tingsrätten enligt 43 kap. 2 § OSL.

Vad gällde sekretessen för domarens tjänsteidentitetsnummer fastställde hovrätten tingsrättens beslut även i denna del. Men hovrätten stödde sig på en annan sekretessregel, nämligen den i 18 kap. 9 § OSL som skyddar uppgifter om chiffer, kod eller liknande som används för att verifiera om en handling härrör från angiven undertecknare eller för att skydda vissa datamängder mot manipulation.

Sökanden gick vidare till HD. I överklagandet argumenterade hon för att XML-filen skulle betraktas som domen i original och att samtliga uppgifter i filen därmed hade gått igenom det så kallade ”offentlighetsdopet” i 43 kap. 8 § OSL. Av den regeln följer att uppgifter som tas in i domstolsavgöranden blir offentliga om inte domstolen beslutar att någon sekretessbestämmelse ska fortsätta att vara tillämplig på en viss uppgift i avgörandet. Sökanden pekade på att tingsrätten inte hade tagit något sådant beslut när det gällde domarens tjänsteidentitetsnummer som framgick av XML-versionen av domen. Hon poängterade att det är av ”yttersta vikt att medborgarna och myndigheterna kan validera äktheten av de domar som meddelas av landets domstolar... För att kunna göra detta behövs tillgång till tjänsteidentitetsnumret”.

Tingsrätten hade däremot förordnat om fortsatt sekretess för den tilltalades identitetsuppgifter. Men i sitt överklagande argumenterade sökanden för att den åberopade sekretessregeln inte var tillämplig på uppgifterna: ”Uppgiften om den tilltalades identitet i en brottmålsdom förekommer under alla förhållanden inte i någon sådan verksamhet som omfattas av bestämmelsen om folkbokföringssekretess i 22 kap. 1 OSL”.

HD hämtade in ett yttrande från Domstolsverket där verket bland annat framförde uppfattningen att det numera är XML-versionen av en brottmålsdom som är originaldomen. ”Det synsättet medför att om XML-filen innehåller uppgifter som omfattas av sekretess måste domstolen i domslutet förordna om sekretess för uppgiften för att den ska gälla”. Även om tingsrätten hade förordnat om fortsatt sekretess för domarens tjänsteidentitetsnummer enligt 18 kap. 9 § OSL om chiffer och kod med mera hade den sekretessen inte gällt, enligt Domstolsverket.

”Detta eftersom uppgifterna i XML-filen, i det PDF-format som de lämnas ut i, inte innehåller eller bidrar till upplysning om hemliga nycklar eller koder som gör att syftet med metoden, dvs. den elektroniska underskriften, motverkas om dessa lämnas ut.¹⁵

HD slog till att börja med fast att överklagandet, i den del som avsåg utlämnande av XML-filen enligt TF:s regler om handlingsoffentlighet, skulle prövas av allmän domstol (hovrätt och HD) och inte av förvaltningsdomstol (kammarrätt och HFD). Det här eftersom den begärda XML-filen hade koppling till beslutsfattande i ett visst mål och därmed hörde till den aktuella tingsrättens rättskipande verksamhet (se 6 kap. 8 § OSL).¹⁶

HD delade hovrättens bedömning att tingsrättens vägran att lämna ut XML-filen elektroniskt inte kunde överklagas och därför skulle avvisas. I punkt 11 i HD:s dom förde domstolen ett resonemang om att öppna data-lagen inte påverkar utskriftsundantaget i 2 kap. 16 § TF. Det här eftersom en grundförutsättning för öppna data-lagens tillämpning är att det föreligger en rätt att få tillgång till digital data enligt ”någon annan lag eller förordning”.

HD:s resonemang i den här delen har skapat viss förvirring. Läser man förarbetena till öppna data-lagen får man intrycket att lagen under vissa förutsättningar innebär en skyldighet för myndigheter att tillgängliggöra allmänna och offentliga handlingar i digitalt format.¹⁷ Det vill säga att den i vissa fall utgör ett slags undantag från utskriftsundantaget i TF. En förutsättning är att handlingarna förvaras digitalt hos myndigheten. En annan är att ett digitalt tillgängliggörande kan göras utan att det skadar säkerhets- eller integritetsskyddsintressen.

Myndigheten för digital förvaltning, Digg, tillhör dem som har reagerat på HD-domen, och skriver så här i ett remissyttrande till regeringen:

”Digg anser att HD:s uttalanden om öppna datalagen och förhållandet till tryckfrihetsförordningen och utskriftsundantaget pekar i en annan riktning än vad regeringen avsåg vid införandet av öppna datalagen (jfr. prop. 2021/22:225 s. 71), och nu även hur denna utredning har resonerat om relationen till tryckfrihetsförordningen. Digg anser därför att det behöver klargöras huruvida tryckfrihetsförordningen kan utgöra

¹⁵ Domstolsverkets yttrande den 12 februari 2023 i HD:s mål nr Ö 327-23 (NJA 2023 s. 498).

¹⁶ ”XML-filen”, NJA 2023 s. 498.

¹⁷ Prop. 2021/22:225. Den offentliga sektorns tillgängliggörande av data, s. 39.

en sådan rätt att få tillgång till data enligt annan lag eller förordning som åsyftas i 1 kap. 8 § första stycket p. 1 öppna datalagen.”¹⁸

Det ska tilläggas att HD:s uttalande om öppna data-lagen och utskrifts-undantaget är så kallat obiter dictum, det vill säga ligger vid sidan om det som prövades av domstolen i målet, och därmed inte har något prejudikatsvärde i strikt mening. I praktiken kan dock även sådana uttalanden bli vägledande.

Efter den här utvecklingen övergick HD till att pröva frågan om sekretess för uppgifterna i pappersutskriften av XML-filen. HD kom till samma slutsats som hovrätten när det gällde den tilltalades identitetsuppgifter, det vill säga att dessa omfattades av folkbokföringssekretess. HD avskrev överklagandet vad gällde sekretess för domarens tjänsteidentitetsnummer, eftersom det överklagade beslutet hade ”ersatts av ett nytt beslut” i den delen.

HD gick aldrig in på frågan om vilken handling som numera är originaldomen i ett brottmål vid en tingsrätt.

Offentligt hur ofta offentliga ombud överklagar

Tingsrätterna kan besluta att polis och åklagare ska få använda hemliga tvångsmedel i brottsutredningar. Det kan till exempel handla om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning (buggning). Att bli föremål för den här typen av tvångsmedel innebär förstås en långtgående kränkning av den personliga integriteten. Samtidigt fattas besluten bakom stängda dörrar, eftersom det är viktigt att de misstänkta inte får reda på att de ska bli avlyssnade, filmade eller buggade. För att åstadkomma någon slags rättssäkerhet i processen har regeringen förordnat så kallade offentliga ombud som ska bevaka de enskildas integritetsintressen. Ombuden är med när tingsrätterna fattar sina beslut och kan även överklaga beslut som de tycker är tveksamma.

Men hur ofta gör de det? undrade en journalist på branschtidningen Dagens Juridik. Han vände sig till landets sex hovrätter och frågade hur många överklaganden de hade fått in från offentliga ombud gällande beslut om hemliga tvångsmedel under 2022. Några hovrätter lämnade ut uppgiften. Andra vägrade med hänvisning till

¹⁸ Diggs yttrande över remiss om genomförande av EU:s dataförvaltningsförordning (DS 2023:24), dnr Fi2023/02158.

förundersökningssekretessen i 18 kap. 1 § OSL. En av dessa var Hovrätten för Nedre Norrland och journalisten överklagade den domstolens sekretessbeslut till HD.

I överklagandet argumenterade han för att en statistisk uppgift – alltså en enda siffra på en övergripande nivå – knappast avslöjade någon känslig information om användningen av hemliga tvångsmedel i enskilda brottsutredningar. Hovrätten hade åberopat ett prejudikat där HD hade tagit ställning till en begäran om utlämnande av uppgifter om antalet beslut om hemliga tvångsmedel från Linköpings tingsrätt.¹⁹ I domskälen pekade HD på att ett offentliggörande av en sådan uppgift skulle kunna vara till men för den brottsutredande verksamheten eftersom den kunde avslöja omfattningen av användningen av hemliga tvångsmedel på individuell nivå inom ett förhållandevis snävt avgränsat geografiskt område. Men journalisten tyckte inte att det kunde jämföras med en uppgift om antal överklaganden till en hovrätt, vars domsaga täcker ett betydligt större geografiskt område. HD höll med: ”Det går inte att utifrån antalet överklagade mål om hemliga tvångsmedel dra någon säker slutsats om hur många beslut i sådana ärenden som fattats av tingsrätterna i domsagan”, konstaterade domstolen. HD upphävde hovrättens beslut och skickade tillbaka ärendet dit för ny prövning.²⁰

I slutändan lyckades Dagens Juridik få ut en heltäckande statistik. Under 2022 gav tingsrätterna 4 709 tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig rumsavlyssning (”buggning”) och hemlig kameraövervakning av 1 775 misstänkta personer. Bara ett av dessa beslut överklagades av det offentliga ombudet.²¹

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.²² Och säger även statsrådet nej kan avslagsbeslutet överklagas

¹⁹ NJA 1993 s. 26.

²⁰ Högsta domstolens beslut den 7 november 2023 i mål nr Ä 6303-23.

²¹ DJ vinner i HD: Tusentals tillstånd om avlyssning – bara ett överklagande. Artikel i Dagens Juridik den 15 november 2023.

²² Regeringens medlemmar kallas statsråd eller ministrar.

till regeringen. Men sedan tar det stopp. Regeringens beslut i dessa ärenden är inte överklagbara (6 kap. 7 § 3 st. OSL). Det finns dock en minimal chans att få resning i HFD, vilket vi återkommer till nedan.

Förra året begärde en reporter på Samhällsmagasinet Avsnitt ut svaren på de underhandsremisser som klimat- och näringsdepartementet hade skickat till berörda myndigheter under beredningen av elstödssekretessen i 28 kap. 4 a § och b § OSL.

Bakgrunden till begäran var ett uttalande från energi- och näringsminister Ebba Busch i samband med att hon blev utfrågad i konstitutionsutskottet om beredningen av de nya sekretessbestämmelserna. Ministern fick kritiska frågor om den korta remisstiden för de promemorior som låg till grund för elstödssekretessen. Vad gällde den ena promemorian fick remissinstanserna i stort sett bara en helg på sig att svara.²³ Men Ebba Busch påpekade att flera myndigheter hade fått se förslagen i ett tidigare skede. ”Berörda myndigheter har dessutom fått ta del av förslagen under hand och eventuella synpunkter har hanterats löpande i arbetet”, sade hon under utfrågningen. Det var efter att ha hört detta uttalande som reportern begärde ut de synpunkter som myndigheterna hade lämnat under hand. Han poängterade att svar på underhandsremisser är allmänna handlingar enligt etablerad praxis och förarbetsuttalanden.²⁴

Men den ansvariga tjänstemannen på klimat- och näringsdepartementet nekade med en dubbeltydig motivering som då och då används av Regeringskansliet och som även har spritt sig till andra myndigheter:

”Några handlingar som omfattas av din begäran och som är allmänna förvaras inte hos Regeringskansliet.”

Reportern begärde då ett beslut av statsrådet och påpekade att tjänstemannens besked var otydligt. Det framgick inte om begäran hade avslagits för att det inte fanns några handlingar som motsvarade begäran, eller för att de handlingar som fanns inte var allmänna. Det fattades aldrig något statsrådsbeslut, utan begäran prövades direkt av regeringen som avslög med exakt samma motivering som tjänstemannen hade använt.

Sökanden begärde senare resning i HFD och yrkade att regeringens beslut skulle undanröjas. Han riktade bland annat in sig på brister i

23 Ser mer om detta i Acta Publicas rapport Offentlighetsprincipen 2022 under rubriken ”Remissinstanserna fick hela helgen på sig”, s. 44–48.

24 RÅ 1999 ref. 36 och 2018/19:KU10, s. 95.

beslutsmotiveringen och kritiserade att regeringens beslut saknade laghänvisning och inte gav klart besked om de begärda handlingarna fanns på Regeringskansliet eller inte.

”Jag kan inte bedöma om avslaget beror på förvaringskriteriet (2 kap. 4§ och 14 § tryckfrihetsförordningen) eller på att eventuella handlingar som finns inte ansetts allmänna enligt någon annan bestämmelse i grundlagen.”

Reportern påpekade också att uttalandet under KU-utfrågningen av ansvarig minister, Ebba Busch, talade för att det hade kommit in yttranden under hand från berörda myndigheter, och att det alltså borde finnas handlingar som omfattades av begäran.

HFD avslag.²⁵ Enligt domstolen hade det inte kommit fram några sådana förhållanden som kunde utgöra skäl för resning. Men även HFD verkade ha problem att tolka regeringens beslutsmotivering. Under rubriken ”bakgrund” i domen skrev HFD att regeringen hade avslagit begäran med hänvisning till ”att det inte förvarades några handlingar som omfattas av begäran hos Regeringskansliet”. Den och ytterligare en formulering fick rättas i efterhand, eftersom det rörde sig om ”uppenbara oriktigheter på grund av skrivfel”, enligt HFD. Den nya skrivningen under rubriken ”bakgrund” blev i stället: ”Beslutet motiverades med att några handlingar som omfattas av begäran och som är allmänna inte förvaras hos Regeringskansliet.”²⁶

Regeringskansliets handläggning i ärendet JO-anmälades också men Justitieombudsmannen tog inte upp anmälan till prövning.²⁷

25 HFD:s beslut den 2 november 2023 i mål nr 3025-23.

26 Rättelse beslutad den 21 november 2023 enligt 32 § förvaltningsprocesslagen av HFD:s beslut den 2 november 2023 i mål nr 3025-23.

27 JO:s beslut den 25 maj 2023 i ärende nr 3804-2023.

Nytt från kammarrätterna

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. Acta Publica kan bara återge en handfull av förra årets kammarrättsdomar här.

Lagprövning av elstödssekretessen

En person begärde ett utdrag ur en handling hos kammarrätten i Stockholm som innehöll uppgifter om elstöd.²⁸ Han ville att det skulle framgå av utdraget vem som hade fått elstöd och vilket belopp det hade uppgått till. Den typen av uppgifter omfattas av sekretess enligt 28 kap. 4 a § OSL. Men personen menade att sekretessregeln inte fick tillämpas av kammarrätten eftersom lagstiftningsprocessen som ledde fram till den nya regeln hade varit så bristfällig att beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen (1974:152), RF, inte var uppfyllt. Han ansåg också att bestämmelsen stred mot 2 kap. 2 § TF, eftersom det fanns starkare skäl för offentlighet för de aktuella uppgifterna än för sekretess. Slutligen ansåg han att bestämmelsen stred mot 2 kap. 19 § RF eftersom den stred mot artikel 10 i Europakonventionen.

Men kammarrätten såg inga hinder mot att tillämpa 28 kap. 4 a § OSL och avslog begäran med denna regel som grund. Domstolen konstaterade att remisstiden för sekretessregeln visserligen hade varit mycket kort och att Lagrådet hade avstyrkt ett införande av bland annat det skälet. Men för att få betydelse vid lagprövningen måste bristerna vara ”väsentliga”, vilket enligt domstolen är en skillnad i förhållande

²⁸ Försäkringskassan fick ett uppdrag från regeringen den 22 december 2022 att betala ut elstöd till privatpersoner i elområde 3 och 4 för att mildra effekterna av höga elpriser.

till Lagrådets ”bredare granskning”. Kammarrätten tog också hänsyn till att konstitutionsutskottet och riksdagen hade godtagit beredningen och såg inte att beredningskravet i RF var något hinder mot att tillämpa sekretessen. Inte heller i övrigt stred bestämmelsen mot grundlag, enligt domstolen.²⁹

Personen överklagade till HFD som avslog med hänvisning till att de begärda handlingarna inte längre förvarades hos kammarrätten.³⁰

Extern utredare var inte självständig

I slutet av 2022 avslöjade tidningen Expressen uppgifter som tydde på att den numera avlidne polischefen Mats Löfving hade haft ett förhållande med en av sina underställda, Linda Staaf, underrättelsechef vid Nationella operativa avdelningen. Det fanns därmed en risk att han hade varit jävig när han fattade olika beslut med koppling till den Linda Staafs anställning. Även rikspolischefen Anders Thornberg drogs in i härvan, eftersom det uppstod misstankar om att han hade känt till förhållandet men inte hade agerat. Han svarade med att tillsätta en ”särskild” och ”extern” utredare för att göra en ”fullständig genomlysning av Polismyndighetens agerande” i fallet, som det stod i Polismyndighetens pressmeddelande.³¹ Utredaren själv, Runar Viksten, uttalade sig i media om att han hade ”fått ett väldigt öppet mandat” och att rikspolischefen inte kunde påverka honom i hans bedömningar.³²

Medan Runar Vikstens utredning fortfarande pågick begärde en journalist ut de handlingar som Polismyndigheten hade överlämnat till Runar Viksten, plus den korrespondens som anställda vid Polismyndigheten hade haft med honom sedan han tillträdde sitt uppdrag. I sin begäran hänvisade journalisten till det som hade sagts om den ”externa utredarens” oberoende och menade att denne fick anses vara ett sådant självständigt organ inom Polismyndigheten som avses 2 kap. 11 § TF. Handlingar som Polismyndigheten hade utväxlat med utredaren var därmed expedierade från Polismyndigheten och inkomna till Runar Viksten. De hade med andra ord blivit allmänna handlingar.

Men Polismyndigheten avslog begäran. I beslutet tryckte myndigheten på att Runar Viksten hade fått en tidsbegränsad anställning vid

29 Kammarrätten i Stockholms beslut den 21 april 2023 i ärende nr KST 2023/145.

30 HFD:s dom den 13 december 2023 i mål nr 2556-23.

31 Polismyndighetens pressmeddelande den 11 december 2022 med rubriken Rikspolischefen tillsätter särskild utredare.

32 Artikel från TT den 11 december 2022.

Polismyndigheten under uppdraget och därmed var en medarbetare på myndigheten. Även om uppdraget hade utförts på ett självständigt och oberoende sätt kunde handlingar lämnas mellan utredaren och andra anställda i myndigheten utan att de därigenom blev allmänna, hävdade Polismyndigheten.

Journalisten överklagade till kammarrätten som delade Polismyndighetens bedömning att utredaren Runar Viksten inte var ett självständigt organ enligt 2 kap. 11 § TF. Kammarrätten hänvisade till Polismyndighetens yttrande i målet och skrev:

”Polismyndigheten har uppgett att utredaren ska utföra sitt uppdrag självständigt men att det är myndighetens ledning som beslutar om eventuella åtgärder med anledning av de förslag som utredaren har presenterat. Utredaren har alltså inte rätt att, för myndighetens räkning, fatta slutliga beslut i eget namn och på eget ansvar.

Mot den bakgrunden ansåg kammarrätten att utredaren inte uppträdde självständigt i förhållande till Polismyndighetens övriga verksamhet. Att handlingarna hade utväxlats mellan myndigheten och utredaren innebar alltså inte att de därigenom hade blivit allmänna.

Bland de handlingar som Polismyndigheten hade lämnat över till utredaren fanns dock handlingar som var allmänna sedan tidigare, till exempel beslut att lägga ner en förundersökning, beslut om anställning samt beslutade handläggnings- eller arbetsordningar. Kammarrätten upphävde Polismyndighetens beslut i fråga om dessa handlingar och skickade tillbaka ärendet i den delen till myndigheten för en mer noggrann prövning. I övrigt avslogs överklagandet.

Brister i redovisning var ett affärsförhållande

I Sverige vimlar det av tillsynsmyndigheter och vissa av dem håller ett vakande öga på näringslivet. Hos dessa myndigheter finns information om olika företag som missköter sig och bryter mot reglerna på olika sätt. Det är uppgifter som kan ha stort allmänintresse och som därför begärs ut av bland annat journalister. Men oftast blir det avslag med hänvisning till att uppgifterna omfattas av tillsynssekretess. Det finns nämligen flera sekretessregler i OSL som innebär att uppgifter om enskilda företags ”affärsförhållanden” hos tillsynsmyndigheter är hemliga om ett utlämnande skulle leda till skada för de berörda näringsidkarna. Det kan verka märkligt att banker, friskolor, apotek med flera som bryter mot

lagar och regler skyddas av sekretess. Men så tolkar många kammarrätter lagen.

Ett exempel från förra året är det som gällde uppgifter hos Finansinspektionen om att fastighetsbolaget SBB hade brustit i sin ekonomiska redovisning under 2021. Journalisten som begärde ut uppgifterna tyckte att 250 000 svenska SBB-aktieägare borde få veta vilka brister som hade identifierats. Finansinspektionen avslog dock begäran med hänvisning till att uppgifterna rörde SBB:s affärsförhållanden och att företaget kunde lida skada om dessa lämnades ut.

Journalisten överklagade till kammarrätten men domstolen delade Finansinspektionens bedömning och avslog. ”Uppgifter i utredningar om överträdelser är typiskt sett känsliga och ägnade att medföra skada för bolaget om de lämnas ut. Dessa uppgifter kan därför inte lämnas ut”, skrev kammarrätten.³³

Men kammarrätterna är inte ense i den här frågan. Kammarrätten i Göteborg skrev så här i en dom från 2021 som gällde utlämnande av uppgifter från tillsyn av privata förskolor.

”Enligt kammarrättens mening kan inte påtalande av brister i en verksamhet i fråga om efterföljande av lagar och andra författningar generellt sett anses vara sådana uppgifter om enskilds affärs- eller driftförhållanden som avses i bestämmelsen. Bara den omständigheten att näringsidkaren är föremål för kritik från tillsynsmyndigheten medför inte att det är fråga om affärs- och driftförhållanden i OSL:s mening.”³⁴

Polisen skulle lämna ut sina registratorers kontaktuppgifter

En journalist på Sveriges radio begärde en lista med namn, jobb-mejladress och jobbtelefonnummer till samtliga Polismyndighetens registratorer i polisregion Mitt. En sådan lista kan var praktisk att ha för journalister eftersom de ofta kontaktar registratorer när de vill ha ut handlingar från myndigheter. Men Polismyndigheten sade nej, bland annat med hänvisning till att registratorerna kunde utsättas för våld eller annan allvarligt men om journalisten fick ut deras namn och

33 Kammarrätten i Stockholms dom den 11 september 2023 i mål nr 4688-23.

34 Kammarrätten i Göteborgs beslut den 24 september 2021 i mål nr 3301-21 och 3302-21.

kontaktuppgifter på jobbet (39 kap. 3 § 1 st. OSL). ”Finns det en grundad anledning att befara telefonterror eller andra trakasserier av allvarligare natur riktade mot den anställda bör detta i allmänhet utgöra ett sådant allvarligt men som krävs för hemlighållande”, skrev Polismyndigheten bland annat i sitt avslagsbeslut. Polismyndigheten påpekade också att registraturen är en vital del av myndighetens verksamhet och att ett utlämnande av uppgifterna kunde antas skada den framtida verksamheten (18 kap. 1 § OSL). Inte ens med ett förbehåll som inskränkte journalistens rätt att sprida uppgifterna vidare skulle man kunna hindra risken för skada och men, enligt Polismyndigheten.

Journalisten överklagade till kammarrätten som gav henne rätt. Kammarrätten tyckte inte att det fanns någon anledning att anta att hon skulle utsätta registratorerna för våld eller telefonterror. Domstolen trodde inte heller att ett utlämnande av listan till journalisten skulle skada den framtida polisverksamheten.³⁵

Intern vägledning omfattades inte av biblioteksregeln

Det finns en ganska spretig praxis kring frågan om myndigheters interna handböcker, rutinbeskrivningar, och handläggarstöd med mera är allmänna handlingar eller omfattas av biblioteksundantaget. Förra året begärde en person ut Skolinspektionens ”handläggningsrutiner för tillsyn utifrån individärenden”. Myndigheten hittade två handlingar som stämde in på den beskrivningen. Det var ”Vägledning för gemensamma arbetssätt avseende myndighetens samlade signalhantering, riktad tillsyn på generell nivå och individnivå” och ”Utredningsstöd – Samlad signalhantering”. Ingen av dessa var allmänna handlingar enligt Skolinspektionen eftersom de omfattades av biblioteksregeln i 2 kap. 14 § 1 st. 3 p. TF. Enligt denna regel är handlingar i offentligt drivna bibliotek inte allmänna handlingar. Det gäller både bibliotek som är öppna för allmänheten, och så kallade referensbibliotek där myndighetens egen personal kan hitta facklitteratur och uppslagsverk som de behöver i sitt arbete.

I det här fallet ansåg kammarrätten inte att de begärda handlingarna omfattades av biblioteksregeln. Domstolen hänvisade till ett förarbetsuttalande om att biblioteksregeln omfattar handlingar som en myndighet använder på motsvarande sätt som böcker i ett bibliotek, det vill säga för

³⁵ Kammarrätten i Stockholms dom den 30 november 2023 i mål nr 5968-23.

att söka faktaunderlag i allmänhet, rättsfallsreferenser eller tidskriftsartiklar och liknande.³⁶ Domstolen fortsatte:

”För att biblioteksregeln ska vara tillämplig räcker det alltså inte med att en handling används som stöd och hjälp i en verksamhet utan det krävs också att det är fråga om en bibliotekshandling, det vill säga en handling som används för faktainsamling i allmän mening precis som böcker i ett bibliotek. De nu aktuella handlingarna har emellertid inte den allmänna karaktären utan är såvitt kommit fram enbart tillgängliga för myndighetens verksamhet.”

Kammarrätten drog slutsatsen att de begärda handlingarna därmed var allmänna och skulle lämnas ut i offentliga delar. Ärendet skickades tillbaka till Skolinspektionen för prövning av sekretessfrågan.³⁷

Bandade förhör i Palmeutredningen skulle lämnas ut

Polismyndigheten nekade en person att ta del av ljudupptagningar av förhör med två vittnen i utredningen om mordet på Olof Palme. Vittnena förhördes av polis 1986 och innehållet i deras vittnesmål är känt sedan länge eftersom förhørsprotokollen blev offentliga i samband med åtalet mot Christer Pettersson 1989. Men Polismyndigheten ansåg att ett röjande av vittnenas röst och tonläge under förhören kunde upplevas integritetskränkande med tanke på att vittnena fortfarande var i livet.

Personen överklagade till kammarrätten och argumenterade för att även vittnenas röst och tonläge borde betraktas som allmänt kända vid det här laget. För det första hade vittnena förhörts under rättegången och inspelningarna från dessa förhör är vida spridda. För det andra hade vittnena nyligen deltagit i en dokumentär i SVT, vilket tydde på att de inte själva hade något emot att deras röst eller tonlägen röjs för allmänheten. Polismyndigheten, som yttrade sig i målet, hävdade att upptagningar från ett polisförhör i ett tidigt skede av en mordutredning

³⁶ Prop. 1990/91:60 om offentlighet, integritet och ADB, s. 31.

³⁷ Kammarrätten i Stockholms dom den 17 januari 2024 i mål nr 6766-23. Tolkningen i detta mål skiljer sig exempelvis från JO 1993/94 s. 460 där JO bedömde att en förvaltningshandbok vid socialtjänsten i Stockholms stad omfattades av biblioteksundantaget. Se även Kammarrätten i Jönköpings dom den 14 februari 2019 i mål nr 207-19 där domstolen ansåg att Kriminalvårdens säkerhetshandbok omfattades av biblioteksundantaget.

är mer känsligt än ett senare förhör under en rättegång eller frivilliga intervjuer i media.

Kammarrätten gick dock på klagandens linje och bestämde att han skulle få ta del av ljudupptagningarna. Domstolen tog hänsyn till att vittnenas röster finns på flera ljudupptagningar som har spridits till allmänheten, utöver domstolsförhören och intervjuerna i media förekommer de också på inspelningar från länsalarmeringscentralen på mordkvällen. ”Utifrån detta får det anses allmänt känt att de två vittnena förekommer i Palmeutredningen och att deras röster och tonlägen tillgängliggjorts för allmänheten i en inte obetydlig utsträckning”, konstaterade kammarrätten.³⁸

Brev med tips i Palmeutredningen var offentligt

En person begärde ut ett tips som hade kommit in till Palmeutredningen. Polismyndigheten maskerade stora delar av innehållet med hänvisning till 35 kap. 1 § OSL. ”På grund av att Palmeutredningen är allmänt uppmärksammas, och att materialet sprids och finns allmänt tillgängligt på internet måste Polismyndigheten utgå från att identiteten på de enskilda kan komma att röjas genom den aggregerade informationsbilden som formas av det utlämnade materialet”, skrev Polismyndigheten i sitt beslut. Vad gällde menbedömningen skrev Polismyndigheten: ”När en enskild lämnar uppgifter på ett eller annat sätt till en brottsutredning måste det typiskt sett anses vara något som den enskilde inte vill ska komma till allmän kännedom”.

Personen överklagade till kammarrätten som bestämde att brevet med tipset skulle lämnas ut i sin helhet till honom.³⁹ Det enda som skulle vara fortsatt hemligt var poststämpeln på försättsbladet till brevet. Kammarrätten grundade sin bedömning på att tipsaren hade lämnat uppgifterna under pseudonym och att dessa bestod av dennes egna teorier som byggde på medierapporteringen. Därmed fanns inga direkta uppgifter som kunde avslöja tipsarens identitet. Det gick inte heller att identifiera några av de enskilda som beskrivs i tipset, bortsett från två personer vars namn redan var väl kända och hade figurerat flitigt i medierapporteringen.

38 Kammarrätten i Stockholms dom den 16 juni 2023 i mål nr 2071-23.

39 Kammarrätten i Stockholms dom den 30 maj 2023 i mål nr 2043-23.

Nytt från JO

”Myndigheterna tar kritiken på allvar”

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.

Värt att nämna från förra året är den intervju som tidningen Journalisten gjorde med Chefs-JO Erik Nymansson. Artikeln hade sin bakgrund i kritik som riktats mot JO-ämbetet från Olle Lundin, professor i förvaltningsrätt vid Uppsala universitet. Olle Lundin har synpunkter på att JO så gott som aldrig väcker åtal mot myndighetspersoner som vägrar lämna ut allmänna handlingar i strid med grundlagen.

I intervjun svarade Erik Nymansson att det vanligaste skälet till att JO inte väcker åtal är att ombudsmännen inte bedömer att brott har begåtts. Det framgår också av den lag som gäller för JO att ombudsmännen inte ska ingripa mot lägre befattningshavare. Ett tredje skäl är att det är svårt att få en fällande dom i den här typen av mål.

”I början av 1990-talet väckte JO åtal mot en chefsåklagare för att han dröjt ett år med att lämna ut en allmän handling. Högsta domstolen friade eftersom tjänstefelet bedömdes som ringa – och ringa tjänstefel är inte straffbart”.

I ett längre tidsperspektiv har det skett en stor förändring i hur JO hanterar anmälningar mot myndighetsföreträdare, förklarade Erik Nymansson.

”På 1800-talet låg fokus på åtal och straffrättsliga ingripanden, men den rollen har under modern tid förändrats och fokus har hamnat på att rikta kritik och framför allt vägledande uttalanden”, berättade han för journalisten.

Han sade också att det kan vara en fördel för JO att inleda ett tillsyns-ärende, i stället för en förundersökning, när det kommer in en anmälan mot en myndighet.

”När myndigheter svarar JO har de grundlagsfäst sanningsplikt. De får inte ljuga. Men om du är åtalad har du ingen sanningsplikt. Det är lättare

att utreda när folk är tvungna att tala sanning, det säger sig självt”, förklarade han för tidningen Journalisten.

Erik Nymansson sade också att han uppfattar det som att myndigheterna tar kritiken på allvar.

”Myndigheterna brukar i sina svar till oss uppge att de ska ändra sina rutiner och genomföra vissa internutbildningar. Politiker och chefer vill inte att deras myndigheter ska få kritik, något som ofta uppmärksammas i lokalmedia, utan att deras myndigheter ska fungera på ett bra sätt och följa grundlagen.”

För mer kött på benen i den här frågan läs gärna vår intervju med JO Per Lennerbrandt i årsrapporten för 2022.

JO-avgöranden under förra året

Generellt krav på utgivningsbevis inte lämpligt

En person vände sig till Norrtälje tingsrätt och begärde att få ta del av en vapenundersökning som fanns i ett förundersökningsprotokoll. Han ville i första hand få en elektronisk kopia av handlingen. Tingsrätten meddelade att man bara lämnade ut hela förundersökningsprotokoll och inte delar av dessa. Dessutom var det bara sökande med utgivningsbevis⁴⁰ som kunde få ut handlingar elektroniskt. Personen efterfrågade då diarienumret vid Nationellt forensiskt centrum, NFC, som hade genomfört vapenundersökningen, eftersom han tänkte begära ut handlingen därifrån i stället. Tingsrätten svarade aldrig på den frågan.

Personen JO-anmälde hanteringen och JO riktade kritik mot tingsrätten. Beskedet om att förundersökningsprotokollet endast kunde lämnas ut i sin helhet var inte korrekt och det saknade stöd i lag, konstaterade JO. Tingsrätten borde dessutom ha svarat på personens fråga om NFC:s diarienummer, eftersom den uppgiften fanns i förundersökningsprotokollet som var en allmän handling (se 6 kap. 4 § OSL). Vad gällde tingsrättens besked att handlingen inte kunde lämnas ut elektroniskt, såg JO inte skäl att ge kritik. Däremot uttryckte JO tveksamhet till att en myndighet har generella interna direktiv för vilka som får eller inte får ta emot handlingar i annan form än på papper, till exempel regler om att

⁴⁰ Den som vill publicera uppgifter på en webbplats eller i en databas kan ansöka om utgivningsbevis, vilket ger ett grundlagsskydd. Bland annat gäller särskilda ansvarsregler för det som publiceras. Personer som lämnar uppgifter för publicering får ett starkare skydd och man kan göra publiceringar som annars hade varit förbjudna enligt dataskyddsreglerna i GDPR. Massmedieföretags databaser omfattas av ett automatiskt grundlagsskydd.

elektroniskt utlämnande bara sker till media. Enligt JO ska det i stället göras en lämplighetsbedömning från fall till fall.⁴¹

Fråga om utgivningsbevis fick kritik

En person begärde ut ett häktningsprotokoll från Jönköpings tingsrätt och fick då följande svar från en tjänsteman på domstolen:

”Hej! Har ni utgivningsbevis? Behöver fråga det innan jag skickar häktningsprotokollet.”

När personen ifrågasatte tingsrättens svar fick hon förklarat för sig att det var tingsrättens policy att häktningsprotokoll bara lämnades ut i elektronisk form till den som kan uppvisa ett utgivningsbevis. Hon JO-anmälde och skrev i anmälan att det är fel att media på det här sättet får ”en gräddfil” till offentliga handlingar.

JO konstaterade att om en myndighet ställer frågor för att bedöma om en handling kan lämnas ut elektroniskt är det viktigt att den enskilde samtidigt tydligt informeras om att handlingen kan lämnas ut per post eller läsas på plats i domstolens lokaler utan att sådana frågor behöver besvaras. Enligt JO hade tingsrätten brustit i den delen:

”Så som frågan ställdes gav den därför snarast intryck av att uppvisande av att ett utgivningsbevis var ett villkor för att handlingen över huvud taget skulle lämnas ut, och mejlet kunde uppfattas som att tingsrätten efterforskade syftet med begäran.”

Mot den bakgrunden menade JO att frågan om utgivningsbevis ”...var oförenlig med de syften som bär upp efterforskningsförbudet i 2 kap. 18 § TF”.⁴²

Fel att anteckna namn på journalist

En journalist kontaktade Kronofogden, presenterade sig med namn och begärde ut uppgifter i ett utmätningssmål hos myndigheten. En tjänsteman på myndigheten gjorde en anteckning i akten om journalistens namn och vad denne hade begärt ut. När gäldenären i ärendet begärde ut uppgifter ur akten lämnades anteckningen om journalisten ut tillsam-

41 JO:s beslut den 27 november 2023 med dnr 9788-2021.

42 JO:s beslut den 31 augusti 2023 med dnr 3837-2022.

mans med övriga handlingar. Saken anmäldes senare till JO som uttalade kritik mot hanteringen. Journalistens begäran om uppgifter hade inte någon betydelse för handläggningen av det aktuella utmätningsmålet och kontakten borde därför inte ha antecknats i gäldenärens akt över huvud taget. Det var olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen och anonymitetsskyddet, enligt JO.⁴³

Raderade konto innan mejlen kunde begäras ut

En praktikant på tidskriften Expo begärde ut e-postloggen för en anställd vid försvarsdepartementet. Det dröjde en dryg vecka innan loggen lämnades ut. Vid den tidpunkten hade medarbetaren vid departementet avslutat sin anställning och e-postkontot raderats. JO kritiserade departementet för att ha brutit mot skyndsamhetskravet vid utlämnande av allmänna handlingar. JO tyckte också att departementet borde ha räknat ut att en begäran om en e-postlogg kunde följas av en begäran om kopior av vissa e-postmeddelanden. Därför borde departementet ha upplyst sökanden om att kontot skulle raderas vid en viss tidpunkt och sedan lämnat ut loggen snabbt så att sökanden fick en möjlighet att begära ut önskade mejl innan de försvann.⁴⁴

Tingsrätt letade för dåligt

En person begärde ut förundersökningsprotokollet som hörde till ett åtal som hade kommit in till Varbergs tingsrätt. För att hjälpa tingsrätten att hitta den begärda handlingen upplyste han om följande:

- Att åtalet gällde en kvinna och två män.
- Att brottsrubriceringen bland annat var grov mordbrand och mordförsök.
- Att Dagens Nyheter hade skrivit om fallet i en artikel som han länkade till.
- Att brottsplatsen var Frillesås i Kungsbacka kommun.
- Åklagarens namn.

Men enligt Varbergs tingsrätt räckte inte den informationen för att hitta den begärda handlingen, eftersom ingen av de uppgifter som sökanden hade lämnat var sökbara i målregistret. ”Om Ni är missnöjd med hanteringen av tingsrättens efterforskning av uppgifter eller utlämnade av

43 JO:s beslut den 25 maj 2023 med dnr 8877-2021.

44 JO:s beslut den 30 mars 2023 med dnr 3434-2022.

allmänna handlingar står det Er fritt att begära att Justitieombudsmannen granska tingsrättens handläggning”, skrev tingsrätten till sökanden.

Sökanden tog tingsrätten på orden och gjorde en JO-anmälan, vilket ledde till att JO riktade kritik mot tingsrätten på flera punkter.⁴⁵ JO tyckte inte att tingsrätten hade ansträngt sig tillräckligt för att hitta den begärda handlingen och pekade på att åtalet gällde ett grovt brott inom tingsrättens domsaga som hade uppmärksammats nationellt. Med hänsyn till de förhållandevis konkreta uppgifter som sökanden hade lämnat ansåg JO att tingsrätten borde ha gjort mer för att få klarhet i vilken handling som avsågs. JO gav också några tips om hur tingsrätten hade kunnat gå till väga. Till exempel hade man kunnat skicka ett mejl till de anställda som hanterar den här typen av mål och frågat om de kände till det.

JO tyckte också att tingsrätten borde ha underrättat sökanden om att man av informationssäkerhetsskäl inte kunde klicka på den bifogade länken till DN-artikeln. Då hade sökanden fått en möjlighet att komplettera sin begäran med den informationen på något annat sätt.

Och i stället för att hänvisa sökanden till JO borde han ha informerats om rätten att få ett överklagbart beslut. JO kritiserade tingsrätten även för detta.

Riksarkivet lyder under samma skyndsamhetskrav som andra

En person begärde hos Riksarkivet att få en kopia av en tingsrättsdom från 1997. Domen fanns hos Landsarkivet i Härnösand, som är en enhet inom Riksarkivet, och myndigheten meddelade att det skulle ta fyra till fem veckor att få domen därifrån. Personen anmälde myndigheten till JO för brott mot skyndsamhetskravet i TF. JO hämtade in ett yttrande från Riksarkivet där myndigheten bland annat skrev att det är ogörligt att uppfylla skyndsamhetskravet när det gäller utlämnande av de stora mängder arkivhandlingar som arkivmyndigheten förvarar för statsförvaltningens räkning.

I sitt beslut skrev JO att han hade förståelse för att det i vissa fall kan vara förenat med praktiska svårigheter att ta fram en handling ur de överlämnade arkiven. Det finns dock inget stöd i TF eller dess förarbeten för att särbehandla dessa utlämnandeärenden. ”Skyndsamhetskravet i TF gäller således för handlingsutlämnanden även ur de överlämnande

45 JO:s beslut den 31 januari 2023 med dnr 8989-2021.

arkiven”, konstaterade JO. Han poängterade också att handlingsutlämnanden är en del av Riksarkivets kärnverksamhet. ”Det kan därför förväntas att Riksarkivet agerar som förebild för andra myndigheter när det gäller att hantera arkivhandlingar och att lämna ut dessa”.⁴⁶

Kritik för sommarstängd reception

Göteborgsregionens kommunalförbund höll sin reception och telefonväxel stängd under fem veckor på sommaren. Personer som ville begära ut allmänna handlingar hänvisades till två funktionsbrevlådor som lästes av dagligen. Det var dock inte möjligt för allmänheten att besöka myndigheten oanmäld. JO var kritisk till upplägget. ”För att en myndighet ska leva upp till tryckfrihetsförordningens krav om allmänna handlingars offentlighet, som innefattar en rätt att ta del av allmänna handlingar anonymt, måste myndigheten enligt JO hålla exempelvis sin reception eller registratorsfunktion öppen varje helgfri vardag för oanmälda besök”, skrev JO i beslutet.⁴⁷

Elnätschefen borde inte ha anklagat reporter för spioneri

I årsrapporten för 2022 utnämnde vi kommunala bolaget Sollentuna Energi & Miljös handläggning av ett utlämnandeärende till det årets flopp. När en journalist från tidningen Expressen begärde ut en lista över bolagets kunder med störst elförbrukning blev det inte bara avslag på felaktiga grunder. Bolagets elnätschef anklagade dessutom journalisten för att ägna sig åt påverkansoperationer och spioneri.

Journalisten JO-anmälde saken och i sitt beslut beskrev JO elnätschefens uttalanden som ”häpnadsväckande” och ”i uppenbar strid med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet”. JO såg allvarligt på det inträffade och kritiserade chefen i fråga.

JO var också kritisk till att bolaget hade avslagit journalistens begäran med hänvisning till säkerhetsskyddslagen i stället för att göra en prövning enligt TF och OSL. Sammantaget ansåg JO att hanteringen visade på tydliga brister i fråga om kunskaper och rutiner gällande allmänna handlingars offentlighet.⁴⁸

46 JO:s beslut den 27 januari 2023 med dnr 2723-2022.

47 JO:s beslut den 6 april 2023 med dnr 6043-2022.

48 JO:s beslut den 23 november 2023 med dnr 1925-2023.

Förfrågningar om olycksstatistik hanterades felaktigt

Strada är namnet på Transportstyrelsens databas med uppgifter om trafikolyckor. Den omnämndes helt kort i vår årsrapport för 2020 som ett av flera exempel på hur myndigheters nytolkningar av sekretessregler plötsligt kan minska insynen. Tidigare var det vanligt att lokala medier begärde utdrag ur Strada för att kunna redovisa de vägavsnitt i en kommun eller ett län som är mest olycksdrabbade. Men 2018 började Transportstyrelsen göra en striktare tolkning av den tillämpliga sekretessregeln, vilket satte stopp för den typen av rapportering.

Tydligen har myndigheten därefter gjort en ännu striktare tolkning av regelverket som innebär att en begäran om utdrag ur databasen inte ska ses som en begäran om en allmän handling överhuvudtaget. I en anmälan till JO år 2022 uppgav en person att det på Transportstyrelsens webbplats anges att myndigheten på grund av hög arbetsbelastning inte sammanställer olycksstatistik från databasen Strada på begäran från allmänheten. Anmälaren uppgav också att om man gör en beställning av statistik från databasen via ett formulär på webbplatsen, får man ett automatiskt svar där det anges att Transportstyrelsens mål är att ge återkoppling inom fyra veckor.

JO tog upp anmälan till prövning och begärde in ett yttrande från Transportstyrelsen. Myndigheten förklarade i sitt yttrande att man hade låtit sina jurister titta på frågan och bestämt sig för att inte längre betrakta en beställning av uppgifter ur Strada som en begäran om en allmän handling. Som en följd av det informerade myndigheten inte heller om möjligheten att få ett överklagbart beslut när man nekade någon att få ut uppgifter ur databasen.

JO kritiserade myndigheten på flera punkter. Till att börja med konstaterade JO att en sammanställning av uppgifter ur Strada är en allmän handling om den kan göras med rutinbetonade åtgärder.⁴⁹

”En beställning av statistik från databasen bör därför som utgångspunkt betraktas som en begäran om utlämnande av en allmän handling. En följd av det är att skyndsamhetskravet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen blir tillämpligt. En annan är att Transportstyrelsen blir skyldig att informera om rätten att begära ett beslut som kan överklagas i de fall en begäran inte tillgodoses.”⁵⁰

49 JO hänvisade här till HFD 2015 ref. 25 för vägledning om vad som kan betraktas som rutinbetonade åtgärder.

50 JO:s beslut den 5 april 2023 med dnr 4643-2022.

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.

Fel att sekretessbelägga uppgifter som inte fanns

Minns ni övervakningsnämndernas kamp för att få sekretessbelägga sina ledamöters personnummer? Acta Publica har skrivit om den i årsrapporterna för både 2021 och 2022. Nämndernas sekretessbeslut överklagades till kammarrätterna som kom till olika slutsatser i frågan om personnumren var hemliga eller inte. Till slut satte HFD ner foten genom två domar under 2022 som slog fast att de är offentliga, eftersom det inte finns någon tillämplig sekretessregel.

Förra året fortsatte följetongen när frågan hamnade på JK:s bord. Det här efter att Föreningen för utgivande av Samhällsmagasinet Avsnitt anmälde övervakningsnämnderna i Luleå respektive Vänersborg. Föreningen krävde ett symboliskt skadestånd av staten på sammanlagt tre kronor.⁵¹

Föreningen ansåg att den hade orsakats onödiga rättegångskostnader på grund av övervakningsnämndernas agerande. Bakgrunden var att de båda nämnderna hade avslagit föreningens begäran om att få ut ledamöternas personnummer med hänvisning till sekretess. Det var först efter att sekretessbesluten hade överklagats av föreningen och underkänts av kammarrätten som nämnderna undersökte om de överhuvudtaget hade tillgång till de begärda uppgifterna. Det hade de inte, visade det sig.

JK var kritisk och skrev bland annat: ”Nämnderna har alltså inte vid begäran om utlämnande vidtagit några åtgärder för att kontrollera om en handling motsvarande denna fanns hos myndigheten eller om en sådan handling gick att ta fram enligt 2 kap. 6 § andra stycket TF”. I stället avslog nämnderna direkt med hänvisning till sekretess. ”Särskilt anmärkningsvärt är att övervakningsnämnden i Vänersborg har fattat ytterligare ett avslagsbeslut enbart med hänvisning till sekretess efter

51 JK:s beslut den 2 maj 2023 med dnr 2022/2143 och 2022/2619.

det att nämnden fått klart för sig att en den efterfrågade handlingen inte fanns eller kunde framställas” fortsatte JK.

JK kritiserade också övervakningsnämnden i Vänersborg för att den envist fortsatte hävda att ledamöternas personnummer omfattades av sekretessen i 39 kap. 3 § tredje stycket OSL och 10 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF. Det här trots att kammarrätten tydligt hade uttalat att den sekretessen inte var tillämplig. ”Av instansordningsprincipen följer att en underinstans ska följa överinstansens avgörande och lojalt tillämpa det som sägs där”, påminde JK.

I skadestandsfrågan konstaterade JK att nämnderna hade gjort sig skyldiga till fel och försummelse i skadeståndslagens mening. Men föreningen hade inte visat att den hade drabbats av någon merkostnad utöver det egna arbete man hade lagt ned på att överklaga de felaktiga sekretessbesluten. Därmed fanns ingen rätt till ersättning, enligt JK.

Vårdchef krävde förhandstitt på SVT-inspelning

En reporter från Sveriges television, SVT, hade bjudits in till en avdelning på Hudiksvalls sjukhus och intervjuat personal där. På väg ut mötte reportern en biträdande verksamhetschef som var upprörd över att SVT var där utan att ha pratat med ledningen. Han ville också veta vad de hade pratat om, vilka frågor som hade ställts och ville även se det inspelade materialet. Enligt SVT ledde situationen till att två av de intervjuade sjuksköterskorna inte längre ville medverka i programmet.

I ett beslut riktade JK kritik mot Region Gävleborg för chefens agerande som enligt JK stred mot grunderna för yttrandefrihetsgrundlagens förbud mot hindrande åtgärder och efterforskning av källor. ”Att en myndighetsföreträdare begär att få ta del av inspelningar som gjorts i syfte att sändas i grundlagsskyddade medier är oförenligt med grunderna för efterforskningsförbudet och kan dessutom uppfattas som censur eller en hindrande åtgärd”, skrev JK i beslutet. Det spelade ingen roll att chefen ansåg att reportern hade överträtt film- och fotoförbudet och den då gällande besöksavrådan på sjukhuset.⁵²

52 JK:s beslut den 3 april 2023 med dnr 2022/1944.

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 16 helt nya sekretessparagrafer i lagen. Dessutom fick flera av de befintliga paragraferna tillägg som utökade deras tillämpningsområde. Däremot togs inga sekretessparagrafer bort.

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 uppstår därför ofta ett behov av nya sekretessregler för att skydda eventuella känsliga uppgifter som behandlas i dessa verksamheter.⁵³

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 lagen om tillträdesförbud till butiker och den gamla sekretessregeln omfattade inte uppgifter i ärenden enligt den nya lagen. 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. Samtidigt gjordes ett tillägg till 35 kap. 5 § 1 st 4 p OSL som gör det möjligt att hemlighålla uppgifter om enskildas personliga förhållanden i den sortens ärenden. I november förra året kom regeringen med en lagrådsremiss om preventiva vistelseförbud. Om förslaget går igenom kommer det bli möjligt att förbjuda misstänkt gängkriminella att vistas på en viss allmän plats, på skolgårdar eller vid förskolor och fritidshem. I förslaget ingår även ett tillägg i

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

OSL som ska göra det möjligt att hemlighålla känslig information om enskilda personer i ärenden om vistelseförbud.

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 10 kap. 5 c §, 17 kap. 1 a §, 22 kap. 1 a §, 26 kap. 9 d § för att bara 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.

Snårigheten påverkar även meddelarfriheten. Anställda på myndigheter, och en del privatanställda, har tystnadsplikt när det gäller sekretessbelagda uppgifter som de får del av på jobbet. Sprider de sådana uppgifter vidare till personer utanför verksamheten riskerar de straff.⁵⁴ Men det finns ett viktigt undantag: den så kallade meddelarfriheten.⁵⁵ Den innebär att myndighetsanställda, och även vissa privatanställda, kan lämna sekretessbelagda uppgifter till media för offentliggörande. Det gäller dock inte uppgifter som omfattas av så kallad kvalificerad tystnadsplikt. I OSL är det ofta den sista paragrafen i ett kapitel som anger vilka av sekretessreglerna i kapitlet som innebär en kvalificerad tystnadsplikt. Men eftersom reglerna om sekretess är så många – en enda paragraf kan innehålla flera stycken – blir bestämmelserna om kvalificerade tystnadsplikter ibland extremt svårlästa. Ett exempel är 30 kap. 30 § OSL. I OSL:s 30:e kapitel hittar man regler om sekretess för känsliga uppgifter om enskilda som finns hos tillsynsmyndigheter. I 30 § kan man med viss möda utläsa vilka av dessa som innebär en kvalificerad tystnadsplikt och därmed inte kan lämnas ut med stöd av meddelarfriheten. Här återges bara första stycket i paragrafen:

”Den tystnadsplikt som följer av 2 § första stycket första meningen, 4 § första stycket 2, 4 a § första stycket 2, 4 b § första stycket, 6 b § första stycket, 12 § första stycket och andra stycket 2, 12 a § första stycket och andra stycket 2, 12 b § första stycket 2, 12 c § första stycket och andra stycket 2, 13 §, 15 § första stycket 2, 23 § första stycket 2, 23 a §, 23 b §

54 Se 20 kap. 3 § brottsbalken.

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

och 27 § första stycket 2 och den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll som gjorts med stöd av 9 § andra meningen, 14 § andra meningen, 26 § andra meningen eller 29 § andra meningen inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.”

Den som tror att en uppgift bara omfattas av ”vanlig” tystnadsplikt och därför lämnar den till media kan å andra sidan inte straffas för detta. Straff för meddelare enligt 7 kap. 22 § TF och 5 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469), YGL, kräver att personen har haft uppsåt att lämna ut en uppgift som omfattas av en kvalificerad tystnadsplikt.

Regler som minskade insynen

Flera av de ändringar som gjordes i OSL förra året var just sådana neutrala ändringar som vi har skrivit om ovan. Men det gjordes också ett antal ändringar som innebar minskad insyn för allmänheten.

Nya paragrafer: 28 kap. 4 a § och 4 b § OSL

Paragraferna är tillämpliga i ärenden hos Försäkringskassan om stöd till elanvändare. Stödet infördes förra året för att hjälpa företag och hushåll att klara höga elpriser vintertid. Sekretessen skyddar bland annat uppgifter om enskildas elförbrukning i dessa ärenden. Paragraferna fick en del kritik redan på förslagsstadiet, och inte bara av de vanliga sekretessmotståndarna från mediabranschen (Journalistförbundet, Tidningsutgivarna och Utgivarna), utan även av bland annat Justitiekanslern, JK, Lunds universitet och Lagrådet.⁵⁶

Kritiken handlade dels om att remissinstanserna fick väldigt kort tid på sig att lämna synpunkter på förslaget. För regeln som senare blev 28 kap. 4 b § OSL sträckte sig remisstiden över en helg, från fredag kväll till måndag lunch. Och dels om att det var omotiverat att införa sekretessregler med omvänt skaderekvisit för relativt harmlösa uppgifter om exempelvis enskildas elförbrukning. Men de nya sekretessparagraferna klubbades igenom i riksdagen och trädde alltså i kraft förra året.

Ny paragraf: 36 kap. 5 b § OSL

Bestämmelsen innebär absolut sekretess hos domstol i mål och ärenden

⁵⁶ Remiss av promemorian Sekretess vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om högkostnadsskydd för elanvändare och slopad kontrolluppgiftsskyldighet, Infrastrukturdepartementets dnr I2022/02218.

enligt konkurrensskadelagen för uppgifter i förklaringar inom ramen för eftergiftsprogram och förlikningsinlagor.

Ny paragraf: 36 kap. 2 a § OSL

Bestämmelsen gäller hos svensk domstol i mål om ett sådant skadeståndskrav som avses i 93 b § patentlagen (1967:837) för uppgift om affärs- eller driftförhållanden som förekommer i processen vid den enhetliga patentdomstolen. Det är en domstol som hanterar tvister om europeiska patent. Sekretess gäller om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada om uppgiften röjs. I den bedömningen ska svenska domstolar beakta den enhetliga patentdomstolens uppfattning om risken för skada.

Ändring av paragraf: 18 kap. 11 § OSL

Sekretessen som skyddar åtgärd som har till syfte att hindra rymning eller fritagning från bland annat häkten och fängelser utvidgas till att gälla vid Rättsmedicinalverket. Det samma gäller uppgifter som syftar till att upprätthålla ordning och säkerhet i sådan verksamhet.

Ändring av paragraf: 35 kap. 6 § OSL

Det görs ett tillägg i bestämmelsen som innebär att uppgifter som skyddas av sekretess i domstol även kan skyddas i ett ärende om strafföreläggande hos Åklagarmyndigheten.

Ändring av paragraf: 44 kap. 4 § OSL

Tystnadsplikten för uppgifter om viss kontroll av försändelser utvidgas till att omfatta verksamheten hos alla beforderingsföretag, det vill säga även företag som endast befordrar paket.

Ändring av paragraf: 44 kap. 5 § OSL

Tjänstemän på privata företag som sköter myndigheters IT-drift får inte bara tystnadsplikt utan också inskränkt meddelarfrihet genom ett nytt tillägg till denna bestämmelse.

Regler som ökade insynen

Acta Publica har inte kunnat hitta några ändringar i OSL under 2023 som innebär ökad insyn för allmänheten i myndigheternas verksamhet.

Lagförslag

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

Ny sekretess för vittnens personuppgifter stoppades

Det hör inte till vanligheterna att domarkåren protesterar mot inskränkningar av handlingsoffentligheten. Men förra året lyckades man i sista stund stoppa förslaget om utökad sekretess för uppgifter om målsäganden och vittnen i brottmål. Förslaget hade redan röstats igenom i riksdagen men upphävdes i mitten av september bara ett par veckor innan det skulle träda i kraft.

Syftet med den föreslagna sekretessen var att ge målsäganden och vittnen i brottmål ett bättre skydd så att fler ska våga berätta om brottsliga gärningar. I praktiken handlade det om att domstolarna skulle få stöd för att sekretessbelägga personnummer, bostadsadresser, telefonnummer och annan information som kriminella skulle kunna använda för att söka upp och trakassera vittnen.

Förslaget hade varit ute på remiss redan 2021.⁵⁷ Sveriges domareförbund hade då inget att erinra mot den tänka lagändringen. Domstolsverket flaggade i sitt remissvar för att den utökade sekretessen kunde få ”påtaglig påverkan på utvecklingen av verksamhetsstöden för Sveriges Domstolar” och inte skulle rymmas inom befintlig utvecklingsbudget. I övrigt hade man inga invändningar. I mars 2022 lade regeringen fram en proposition med förslaget.⁵⁸ Och den röstades igenom av riksdagen i juni samma år.

Men i början av 2023 utbröt full panik när stora delar av domarkåren och Domstolsverket insåg vad den föreslagna sekretessen skulle leda till. Om någon begärde ut en stor förundersökning i ett brottmål skulle en domare eller annan domstolspersonal tvingas ägna timmar åt att gå igenom tusentals sidor för att hitta uppgifter om personnummer och adresser till vittnen och maskera dessa före utlämnande.

57 SOU 2021:35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring.

58 Prop. 2021/22:186. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring.

I juni 2023 skrev hundratals domare från olika delar av landet ett brev till justitieminister Gunnar Strömmer där de beskrev sin pressade arbetssituation. ”Ett rop på hjälp för rättssäkerheten”, som de själva kallade det. Förslaget om utökad sekretess togs upp som en kommande förändring som skulle lägga sten på börda.

”Den sekretessreglering som förväntas träda i kraft den 1 oktober 2023, nämligen sekretessregler för brottsoffer, vittnen och anhöriga i domstol innebär att alla förundersökningar ska granskas innan de kan lämnas ut. Enligt Domstolsverkets utredning behöver ytterligare 50 till 100 domare rekryteras för att kunna möta de krav som regleringen förväntas medföra. Dessa kommer inte kunna anställas innan den 1 oktober 2023.”⁵⁹

Även Domstolsverket skickade en vädjan till justitiedepartementet där myndigheten påpekade att den föreslagna sekretessen skulle bli ett slag i luften, eftersom kontaktuppgifter till målsäganden och vittnen är lätta att få tag på hos andra myndigheter eller på nätet. Samtidigt skulle det öka arbetsbelastningen för domstolarna betydligt.

Nödropsen togs skruv. I september 2023 beslutade riksdagen att den omdiskuterade lagändringen skulle upphävas. En lättad Thomas Rolén, generaldirektör på Domstolsverket, beskrev det som ett unikt beslut.

”Gott så”, kommenterade Aftonbladets kolumnist Oisín Cantwell. ”Återstår då bara för domstolarna att i framtiden inte sova då lagförslag går ut på remiss och generös möjlighet att anlägga synpunkter erbjuds. Den här dumheten borde nämligen ha stoppats på ett mycket tidigare stadium.”⁶⁰

Skolstatistik ska åter bli tillgänglig

I årskrönikan för 2020 skrev Acta Publica om hur Statistiska centralbyrån, SCB, förändrade sin tolkning av statistiksekretessen och därmed satte stopp för publicering av statistik om enskilda skolors resultat, lärartäthet och elevsammansättning med mera. Situationen blev ohållbar eftersom många aktörer inom skolans värld är beroende av den informationen. Regeringen var tvungen att agera och i oktober 2020

59 Skrivelse till justitieminister Gunnar Strömmer från ”Sveriges domare”, daterad 14 juni 2023.

60 Unik vädjan från Domstolsverket: Stoppa lagändringen. Krönika i Aftonbladet den 7 augusti 2023.

presenterade utbildningsdepartementet ett förslag till en provisorisk lösning. Den gick ut på att införa en tidsbegränsad sekretessbrytande regel i väntan på en permanent lösning.⁶¹ Regeln kom senare att införas i 24 kap. 8 a § OSL och gäller fram till 1 juli 2026.

I oktober 2021 tillsatte den förra regeringen en särskild utredare för att komma på en långsiktig lösning för informationsförsörjningen på skolområdet.⁶² Uppdraget handlade inte bara om statistiksekretessen, utan även om att "...identifiera och analysera för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor för att lösa tillgången till skolinformation".

Utredarens uppdrag utvidgades och förlängdes i mars 2022.⁶³ Enligt tilläggsdirektivet skulle utredaren överväga om offentlighetsprincipen bör införas också i fristående förskolor, fritidshem och i privat driven kommunal vuxenutbildning eller svenska för invandrare.

I mars 2023 gav den nya regeringen nya direktiv till utredningen om att utreda en särskild "insynslag" som alternativ till att införa offentlighetsprincipen fullt ut i privat driven skolverksamhet. Motiveringen var att offentlighetsprincipen innebär krav på tillgänglighet och skyndsam handläggning som kan bli betungande för små aktörer inom skolväsendet.⁶⁴

I maj 2023 presenterade den särskilda utredaren och chefsrådmannen Ulrika Geijer ett delbetänkande i utredningen. I betänkandet kan man läsa att utredningens målbild har varit att återställa tillgången till information på skolområdet till det som gällde innan SCB ändrade sin tolkning av statistiksekretessen. Men under utredningens gång har det visat sig vara komplex fråga.

Det förslag som utredningen lämnade går ut på att Skolverket ska ta över SCB:s uppdrag att samla in skolinformation från kommuner och enskilda huvudmän. Delar av insamlingen skulle fortsatt göras i en sådan särskild verksamhet för statistik som omfattas av den absoluta statistiksekretessen i 24 kap. 8 § OSL, till exempel insamlingen av uppgifter om enskilda skolhuvudmäns intäkter och kostnader. Andra uppgifter skulle behandlas utanför den särskilda statistikverksamheten och då omfattas av en ny sekretessregel med stark, men inte absolut, sekretess. Den nya regeln skulle skydda uppgifter om enskildas personliga förhållanden i Skolverkets "verksamhet med informationsförsörjning". Enligt förslaget

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

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

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

64 Tilläggsdirektiv till Skolinformationsutredningen, 2 mars 2023, dir. 2023:34.

skulle det också finnas ett undantag från den föreslagna sekretessen för uppgift i lärar- och förskollärrregistret, samt kontaktuppgift och uppgift om namn i skolenhetsregistret.

Enligt utredningen skulle det här upplägget innebära att Skolverket fick tillgång både till den information som myndigheten själv behöver för sin verksamhet och för att förse externa aktörer med viktig information. Det kan handla om kommuner som behöver statistik om skolor när de fördelar resurser. Eller det kan vara elever och föräldrar som behöver ett underlag för att kunna göra ett välgrundat skolval.

Enligt utredningen är förslaget inte beroende av om offentlighetsprincipen eller en särskild insynslag införs för fristående skolor. Utredningen har ännu inte presenterat sina slutsatser i de delarna. Ett slutbetänkande ska presenteras senast den 29 mars 2024.

Siffror om läkemedelsförsäljning kan bli offentliga igen

I årsrapporten för 2020 uppmärksammade Acta Publica att E-hälsomyndigheten för några år sedan slutade redovisa statistik om försäljning av enskilda läkemedel. Det berodde inte på ändrade regler eller något nytt prejudikat från högre instans. Nej, myndigheten hade helt enkelt gjort en ny tolkning av statistiksekretessen och kommit fram till att försäljningssiffrorna är hemliga eftersom det går att koppla dem till enskilda läkemedelsbolag. Myndighetens nya sekretesspolicy fastställdes av kammarrätten efter överklagande.⁶⁵

I februari förra året presenterades ett betänkande av utredningen om läkemedelsstatistik som syftar till att göra försäljningsstatistik om enskilda läkemedel tillgänglig igen.⁶⁶ Det är tänkt att ske genom ett nytt undantag från statistiksekretessen i 24 kap. 8 § OSL. På senare år har det införts ett par undantag från denna länge heliga sekretess, bland annat det tidsbegränsade undantaget för uppgifter om friskolor som finns i 24 kap. 8 a § OSL och som vi har nämnt tidigare i denna rapport (se under rubriken ”Skolstatistik ska åter bli tillgänglig” ovan).

Det nya undantaget från statistiksekretessen skulle gälla för uppgifter om en enskild juridisk persons ekonomiska förhållanden som finns hos E-hälsomyndigheten. Det kan till exempel handla om

65 Kammarrätten i Stockholms dom den 5 juni 2018 i mål nr 2359-18 och den 19 juni 2019 i mål nr 782-19.

66 SOU 2022:72. Tillgång till försäljningsuppgifter om humanläkemedel.

försäljningsstatistik för ett visst läkemedel. Undantaget är begränsat till uppgifter om läkemedelsförsäljning som finansieras med offentliga medel, till exempel genom läkemedelsförmånerna. För dessa uppgifter bedömer utredningen att offentlighetsintresset väger tyngre än intresset av att skydda enskilda företags ekonomiska förhållanden.

Förslaget har tagits emot väl av läkemedelsindustrin, kan man se i remissvaren. Läkemedelsindustriföreningen skrev att läkemedelsföretagen inte har önskat att deras försäljningssiffror ska skyddas, de har tvärtom samtyckt till att uppgifterna lämnas ut. Organisationen Läkemedelshandlarna skrev i sitt remissvar att det inte ligger i medlemsföretagens intresse att försäljningsuppgifter om deras produkter skyddas av sekretess, utan att de tvärtom är av intresse att uppgifterna blir fullt ut åtkomliga för olika aktörer.

En remissinstans som inte är nöjd är Statistiska centralbyrån, SCB, som värnar om statistiksekretessen och inte vill se fler undantag från den. Myndigheten oroar sig för att människor och företag ska sluta lämna uppgifter som underlag för statistik om uppgifterna riskerar att bli offentliga. ”Som utredningen är inne på så medför undantag från statistiksekretessen eller en sekretessbrytande regel en möjlighet att även i andra situationer argumentera för att det ska införas ytterligare undantag”, skrev SCB i sitt yttrande. Det är ett intressant argument eftersom exakt samma argument kan användas mot att införa nya sekretessregler som begränsar handlingsoffentligheten. När lagstiftaren inför en ny sekretessregel som gäller vid en viss myndighet, är det vanligt att andra myndigheter hör av sig till departementet med önskemål om att få motsvarande sekretess i sina verksamheter. Och de tenderar att få sin vilja igenom till slut.

Sekretessmurarna mellan myndigheter fortsätter falla

I årsrapporten för 2022 hade vi ett längre tema om att sekretessen mellan myndigheter bit för bit monteras ner för att underlätta informationsutbyte mellan olika delar av den offentliga sektorn.⁶⁷ Men alltjämt är utgångspunkten att en sekretessbelagd uppgift inte får lämnas från en myndighet till en annan, eller för den delen mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet.

67 Acta Publicas årsrapport Offentlighetsprincipen 2022, s. 6–14.

Huvudregeln om sekretess mellan myndigheter finns där för att skydda vår personliga integritet. Myndigheterna hanterar mängder av uppgifter om våra personliga förhållanden: vad vi tjänar, var vi bor, hur vi mår psykiskt och fysiskt med mera. Samtidigt har lagstiftaren under årens lopp sett behov av att göra undantag från huvudregeln. Ibland måste sekretessen vika för att myndigheter ska kunna utbyta information som de behöver för att utföra sina uppdrag.

Det rörde på sig i de här frågorna även förra året. En statlig utredning föreslog nya sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter. Regeringen gjorde det samma i en lagrådsremiss. Dessutom fick en utredare i uppdrag att återuppväcka idén om en ny generell sekretessbrytande regel i OSL.

Långtgående uppgiftsskyldigheter för att hindra brott

Förra året presenterade en statlig utredare betänkandet Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen.⁶⁸ Där föreslås en ny lag som skulle innebära att alla myndigheter och vissa enskilda organ blir skyldiga att på begäran lämna ut kontaktuppgifter som brottsbekämpande myndigheter behöver för att komma i kontakt med misstänkta, målsägande och vittnen med flera.⁶⁹ Det kan handla om en bostadsadress, arbetsplats, e-postadress, telefonnummer, användarnamn på sociala medier och så vidare. En uppgiftsskyldighet i lag innebär att eventuell sekretess bryts mellan myndigheten som är skyldig att lämna uppgifter och myndigheten som tar emot dem. ”Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.”, som det står i 10 kap. 28 § OSL.

I fallet med den föreslagna regeln om uppgiftsskyldighet för kontaktuppgifter skulle sekretessen brytas såvida inte ”synnerliga skäl talar för att det intresse som sekretessen eller tystnadsplikten ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut”.

I utredningen föreslogs också att ett antal statliga myndigheter skulle bli skyldiga att – både på eget initiativ och på begäran – lämna ut andra

68 SOU 2023:69. Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel. Med brottsbekämpande myndigheter avses Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.

69 De enskilda organ som berörs av uppgiftsskyldigheten är sådana som bedriver verksamhet inom socialtjänst, hälso- och sjukvård och skola. Med brottsbekämpande myndigheter avses Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

uppgifter som brottsbekämpningen behöver. Motsvarande skyldighet föreslogs även gälla för kommuner och regioner.

Redan i dag anmäler förstås många myndigheter brott som de upptäcker i sin verksamhet. Men den föreslagna uppgiftsskyldigheten är tänkt att omfatta mer än konkreta brottsmisstankar. Det kan handla om att uppmärksamma de brottsbekämpande myndigheterna på tendenser på en mer övergripande nivå, ”som att tillvägagångssätt ändras, eller att ny sårbarhet i vissa system upptäcks som kan befaras leda till att en viss förmån kan utnyttjas för brott”, som det står i betänkandet. Eller att rikta uppmärksamheten mot brottsupplägg som förekommer i andra länder som myndighet har sett i sin omvärldsbevakning.

För att få myndigheter att lämna mer information på eget initiativ behöver intresset av en effektiv brottsbekämpning ges ökad tyngd i förhållande till den enskildas personliga integritet, enligt betänkandet. Därför ska det råda en presumtion för att uppgifter får lämnas ut även om de omfattas av sekretess. Ett utlämnande ska bara hindras om det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Enligt förslaget ska en uppgiftsskyldighet också införas för rektorer vid skolor – oavsett om dessa drivs av offentliga eller enskilda huvudmän. Även denna uppgiftsskyldighet bryter sekretessen.

Stopp för generell sekretessbrytande regel

I årsrapporten för 2022 redogjorde Acta Publica för en departementspromoria med förslag om att införa en ny generell sekretessbrytande regel i OSL. Den skulle göra det möjligt för alla myndigheter, statliga såväl som kommunala (inklusive organ som enligt OSL jämföras med myndigheter) att lämna uppgifter till varandra ”om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra författningsreglerad verksamhet”.⁷⁰

Förslaget gick ut på remiss och fick ett blandat mottagande. Några ansåg att konsekvenserna av förslaget inte hade utretts tillräckligt. Regeringen tog till sig av den kritiken och i lagrådsremissen som lämnades till Lagrådet i början av 2024 fanns inte någon generell sekretessbrytande regel med.⁷¹ I stället föreslogs en ny lag om uppgiftsskyldighet

⁷⁰ Ds 2022:13. Utökat informationsutbyte.

⁷¹ Lagrådsremiss den 1 februari 2024. En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet

som var begränsad till vissa angivna myndigheter och för vissa angivna ändamål.

Den föreslagna lagen skulle för det första innebära en uppgiftsskyldighet mellan myndigheter som sysslar med utbetalningar från välfärdsystemen.⁷² Skyldigheten uppstår om ”uppgiften behövs i den mottagande aktörens författningsreglerade verksamhet för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar”.

I lagrådsremissen föreslogs också en uppgiftsskyldighet mellan de myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet.⁷³ De ska dela uppgifter med varandra som ”behövs i den mottagande myndighetens författningsreglerade verksamhet för att planera, genomföra eller följa upp myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser inom ramen för sådan samverkan som regeringen beslutar för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet”.

För både dessa uppgiftsskyldigheter gäller att uppgifter som omfattas av sekretess inte ska lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Regeringen har dock inte gett upp idén om en ny generell sekretessbrytande regel i OSL, vilket vi redogör för nedan.

Generell sekretessbrytande regel får ny chans

I oktober förra året gav regeringen återigen en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter.⁷⁴ I uppdraget ingår att utreda om det nuvarande lapptäcket av uppgiftsskyldigheter och sekretessbrytande bestämmelser i någon mån kan ersättas av en generell bestämmelse som gör det möjligt att ”lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ”.

72 De aktuella myndigheterna listas i lagen: Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, en kommun eller en arbetslöshetskassa.

73 Enligt lagen gäller det Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten.

74 Dir. 2023:146.

Syftet är att information ska kunna utbytas i den utsträckning som det behövs för att myndigheterna bland annat ska kunna förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet så effektivt som möjligt.

Uppdraget ska delredovisas i augusti 2024 och slutredovisas sista februari 2025.

Hemliga beslutsfattare inom Polisen

I början av 2024 presenterade en statlig utredning olika förslag som syftade till att minska offentliganställdas utsatthet för hot och våld.⁷⁵ Det handlade bland annat om att minska exponeringen av anställdas namn i olika typer av myndighetshandlingar. Att göra namnen helt hemliga ingick inte i uppdraget. Tvärtom framgick det av utredningsdirektiven att namn på beslutsfattare och andra tjänstemän skulle vara möjliga att få ut även fortsättningsvis.

Utredningen övervägde två olika metoder för minskad exponering. Den första var att ersätta offentliganställdas namn med anonyma beteckningar i beslut och andra myndighetshandlingar. I ett beslut från Försäkringskassan skulle det till exempel kunna stå att ansökan om sjukpenning hade avslagits av anställningsnummer 28941340. Om sökanden eller någon annan vill ta reda på namnet bakom numret skulle de behöva vända sig till Försäkringskassan och begära ut det separat. På det sättet skulle man skapa en tröghet i systemet och undvika att en enskild som har fått ett negativt besked googlar beslutsfattarens namn i affekt, får tag i hemadressen och söker upp honom eller henne.

Utredningen förkastade den idén. Ett krux är att de mest utsatta yrkesgrupperna i offentlig sektor, till exempel poliser, kronofogdar, tulltjänstemän och socialsekreterare, också är de som ägnar sig åt den mest ingripande myndighetsutövningen mot enskilda. Ju större maktbefogenheter, desto större behov av spårbarhet, och den skulle försämrats om tjänstemäns namn ersattes av anonyma beteckningar, enligt utredningen.

”Beslut och andra handlingar skulle inte kunna läsas självständigt utan exempelvis förutsätta en kontroll med ett särskilt register eller liknande för att få information om vem som fattat beslutet eller vidtagit

75 SOU 2024:1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier.

en åtgärd. Det skulle försvåra inte bara för den enskilde som berörs av ett beslut utan även kollegor, andra myndigheter och media.”

Utredningen trodde inte heller att en sådan åtgärd skulle minska de anställdas utsatthet särskilt mycket. Merparten av våldet, hoten och trakasserierna mot offentliganställda sker i det direkta mötet med allmänheten – i samband med ett ingripande eller en kontroll ansikte mot ansikte. Det är mindre vanligt att en enskild i efterhand söker upp en tjänsteman efter att ha sett dennes namn i en myndighetshandling.

”Att ersätta namn med ett internt identifikationsnummer i dokumentationen som sker efter eller i anslutning till ett ingripande eller en kontakt skulle enligt vår mening därför ha en begränsad påverkan på utsattheten för våld, hot och trakasserier för de grupper av offentliganställda som har visat på störst utsatthet.”⁷⁶

Utredningens samlade bedömning blev att det inte borde införas en reglering som gör det möjligt att ersätta namn med en anonym beteckning i beslut och annan dokumentation.

Därefter gick utredningen över till alternativ två. I stället för att ta bort namnen i själva dokumentationen av ett beslut eller en annan åtgärd, kan man ta bort det i den skriftliga underrättelsen om beslutet eller åtgärden som skickas till parterna i ärendet. I 31 § förvaltningslagen (2017:900) finns en bestämmelse som anger att det för varje skriftligt beslut av en myndighet ska finnas en handling som visar vem eller vilka som har fattat beslutet. Och ofta underrättas parterna om ett beslut genom att de får en kopia av beslutshandlingen. Men så behöver det inte gå till. I 33 § förvaltningslagen anges bara att parten ska underrättas om det fullständiga innehållet i beslutet. Syftet med formuleringen ”det fullständiga innehållet i beslutet” är att undvika missuppfattningen att det är tillräckligt att en part informeras genom ett sammandrag av vad som har beslutats.⁷⁷ Lagen ställer inte upp något uttryckligt krav på att namnet på beslutsfattaren ska framgå av underrättelsen. Men JO har uttalat att det är lämpligt att så sker. För att klargöra de rättsliga förutsättningarna för att utelämna namn i beslutsunderrättelser föreslog utredningen ett nytt stycke i 33 § förvaltningslagen med innebörden att namn på beslutsfattare, föredragande och andra medverkande kan

⁷⁶ SOU 2024:1, s. 363.

⁷⁷ Prop. 2016/17:180. En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, s. 206. SOU 2010:29. En ny förvaltningslag, s. 529.

utelämnas om det kan befaras att dessa annars utsätts för våld eller annan allvarlig olägenhet.

Förslaget är nu ute på remiss. Men parallellt med utredningens förslag har regeringen tagit fram ett eget förslag som presenterades i en promemoria strax före jul.⁷⁸ Det syftar till att skydda ”Polismyndighetens anställda som arbetar i den yttersta skärningspunkten mot den organiserade brottsligheten och de kriminella nätverken”. Förslaget är betydligt mer långtgående än det som presenterades av den statliga utredningen. Det går ut på att polisanställda som arbetar mot den organiserade brottsligheten i vissa fall ska kunna använda en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. Här handlar det alltså inte bara om beslutsunderrättelsen utan om själva dokumentationen av beslutet eller åtgärden. Namn ska kunna utelämnas och ersättas med exempelvis ett tjänsteidentitetsnummer om ärendet rör en person ”...som kan antas tillhöra eller verka för en organisation eller grupp där det bedrivs brottslig verksamhet av allvarlig eller omfattande karaktär”. Det krävs också att det finns en påtaglig risk för att den anställda eller någon närstående till denne utsätts för hot eller våld.

Namnet bakom identitetsnumret ska antecknas på en särskild handling. Men det ska i sin tur kunna sekretessbeläggas om det inte ”står klart att uppgiften kan röjas utan att det motverkar myndighetens verksamhet”. Förslaget är alltså att skydda namnet med en sekretessregel med omvänt skaderekvisit, vilket innebär stark sekretess. I regel kommer det alltså inte vara möjligt att få ut beslutsfattarens namn separat om det har utelämnats i beslutshandlingen. De nya reglerna föreslås bli tidsbegränsade till fem år och ska sedan utvärderas innan de eventuellt blir permanenta.

Regeringen satte remisstiden för förslaget till den 2 februari 2024 med sikte på att lagändringarna ska träda i kraft den 15 april i år. Det är bara tre dagar efter att remisstiden för den statliga utredningens betänkande går ut.

Departementspromemorian har fått kritik av flera tunga remissinstanser. JK kallade förslaget för ”ett tydligt avsteg från grundprincipen att beslutsfattare inte får vara anonyma” och påpekar att den statliga utredningens betänkande fortfarande är ute på remiss. ”Mot den bakgrunden är det ur beredningssynpunkt både förvirrande och betänkligt att ett så långtgående förslag som det nu aktuella samtidigt läggs fram i en promemoria”, skrev JK i sitt remissyttrande och avstyrkte förslaget.

⁷⁸ Justitiedepartementets promemoria Stärkt skydd för vissa polisanställda med dnr Ju2023/02861.

JO konstaterade att promemorian argumenterar utförligt för behovet av att skydda polisanställda, men saknar en beskrivning av vad som ligger i den andra vågskålen. ”Dokumentationsskyldigheten har påverkan på offentlighetsprincipen och möjligheterna till granskning och insyn. I dessa avseenden saknas i princip helt självständiga överväganden. Inte heller redovisas någon bedömning av förslagets ändamålsenlighet och vidare konsekvenser”.

Svea hovrätt avstyrkte förslaget med hänvisning till att det ”inte är en ändamålsenlig och proportionerlig åtgärd för att minska vissa polisanställdas utsatthet”. Hovrätten hänvisade också till det som den statliga utredningen hade presenterat i sitt betänkande ” att det främst är i polisverksamheten som sådan, dvs. i det direkta mötet med enskilda, som utsattheten för våld, hot och trakasserier är som störst”.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet var ännu tydligare i sin kritik:

”Att en beslutsfattare ska signera ett fattat beslut med sitt namn är en självklarhet i en rättsstat. Det är bland annat en förutsättning för framtida tillsyn och kontroll. Men ännu viktigare är att den enskilde som berörs av beslutet ska kunna ta del av vem beslutsfattaren är och därmed exempelvis göra en jävsinvändning. Vid ”anonymt” beslutsfattande försvinner den möjligheten och förslaget är därmed en inskränkning av det grundläggande kravet på en saklig och opartisk förvaltning.”

Men det fanns också de som gav tummen upp till förslaget, däribland Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och fackförbund som Polisförbundet och Seko som organiserar personal inom Polisen. Tullverket argumenterade för att även myndighetens personal borde få ett liknande skydd som poliserna.

Enskilda initiativ för ökad transparens

Jens Nylanders databas med myndighetsfakturer

Techentreprenören Jens Nylander har under ett års tid samlat in leverantörsregister och leverantörsreskontra från Sveriges kommuner, regioner och kommunala bolag. Materialet som är hämtat ur myndigheternas ekonomisystem innehåller uppgifter om 47 miljoner fakturer från närmare 300 000 leverantörer. All denna information om den offentliga sektorns inköp finns nu öppen och sökbar på <https://kommun.jensnylander.com/>

Jens Nylander har också tränat en AI i att analysera materialet för att hitta avvikelser. Det har lett till flera avslöjanden om skumma affärer med skattemedel.

Reformisternas Lobbykollen

Reformisterna är en socialdemokratisk förening som arbetar med olika former av opinionsbildning. Föreningen driver bland annat att Sverige ska införa ett lobbyregister av det slag som finns i flera andra europeiska länder, det vill säga ett register som redovisar kontakter mellan politiker och lobbyorganisationer. I väntan på att ett sådant register införs har Reformisterna byggt ett eget register helt inriktat på välfärdsföretagens lobbyism gentemot den svenska regeringen. Lobbying från fackliga organisationer eller civilsamhällesorganisationer redovisas däremot inte.

Informationen kommer från allmänna handlingar som föreningen har begärt ut från Regeringskansliet och sedan lagt in i en databas som är öppen för allmänheten. "Eftersom Regeringskansliet varken måste eller vill lämna ut ministrarnas kalenderbokningar eller egna mötes-sammanställningar handlar det primärt om mejl", skriver föreningen på Lobbykollens webbplats <https://lobbykollen.netlify.app/>

Summering av året

Flipp och flopp 2023

Årets flipp

Den svenska tryckfrihetsförordningen från 1766 utsågs under förra året till världsminne av Unesco. Förordningen var den första av sitt slag i världen och innehöll bland annat regler om rätten att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter. Världsminnet omfattar ett antal dokument som förvaras hos Riksarkivet. Förutom själva förordningen från 1766 handlar det om källmaterial som visar hur det gick till när förordningen formulerades och vilka följder den fick.



Tryckfrihetsförordningen i original. På hedersplats på Acta Publicas redaktion.

Årets flopp

Att regeringen introducerade idén om en offentlighetsprincip light i friskolor i stället för att låta TF:s regler om handlingsoffentlighet gälla fullt ut. Regeringen gav den pågående Skolinformationsutredningen i

uppdrag att föreslå en ”insynslag” som omfattar färre handlingar än TF och ställer lägre krav på handläggningen av utlämnandeärenden.

Slutdiskussion

År 2023 var ett relativt händelselöst år för offentlighetsprincipen. Den viktigaste prejudikatinstansen på området, HFD, producerade bara ett prejudikat, och det gällde tolkningen av en enskild sekretessregel snarare än någon bredare principiell fråga. Vår genomgång av HFD:s dömande de senaste åren visar att domstolen tar upp allt färre mål ”frivilligt” genom prövningstillstånd. Tyngdpunkten har förskjutits till mål där domstolen är första överklagandeinstans och tvingad att göra en prövning. På det sättet har domstolen blivit mindre styrande i vilka juridiska knäckfrågor som behandlas.

En intressant händelse under förra året var försöket att ogiltigförklara den starkt ifrågasatta elstödssekretessen genom lagprövning. Men den gubben gick inte. Trots hård kritik om bristfällig beredning, bland annat från Lagrådet, gav kammarrätten grönt ljus och tillämpade de nya sekretessreglerna. Bristerna var inte ”väsentliga”, enligt domstolen.

Förslagen om att bryta sekretessen mellan myndigheter fortsatte att dugga tätt under förra året. Allt tyder på att myndigheterna framöver kommer kunna utbyta allt mer och känsligare information om oss medborgare. Integritetsintresset får stå tillbaka för intresset av brottsbekämpning och kontroll. Samtidigt finns det en risk att allmänheten får minskade möjligheter att kontrollera dem som anförtros all denna information. Förra året kom regeringen med ett radikalt förslag om att tjänstemän inom Polisen ska kunna fatta beslut och vidta andra åtgärder anonymt. Det har fått hård kritik av flera tunga remissinstanser och vi lär få anledning att återkomma till förslaget i kommande årsrapporter.

Men det fanns också ljuspunkter för offentlighetsprincipen under 2023. Två statliga utredningar lämnade förslag som ska återställa tillgången till statistik på viktiga samhällsområden. Det handlar dels om skattefinansierad försäljning av läkemedel, dels om kvalitetsindikatorer för enskilda skolor. Men i frågan om offentlighetsprincipen ska gälla även i friskolor innebar 2023 ett steg tillbaka. Regeringen pekade i stället mot ett mindre långtgående alternativ i form av en ”insynslag” som ska vara begränsad till vissa typer av handlingar.

Om Acta Publica

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

Utöver informationsinhämtning från öppna källor utför vi ett omfattande underrättelsearbete för att kartlägga risk kopplad till organiserad brottslighet och våldsbejakande religiös och politisk extremism.

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

För att bidra till ett mer upplyst samhälle producerar vi också publika rapporter om olika samhällsfenomen. Dessa kan laddas ner kostnadsfritt på vår [webbplats](#). Där kan du också sätta upp dig på sändlista för kommande rapporter.

Kontakta oss

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

Tidigare rapporter

Våra tidigare årsrapporter finns för gratis nerladdning på vår hemsida.

