



JURIDISKA FAKULTETEN

vid Lunds universitet

Hannes Brattgård

## Allmänt klotter?

Om gränsdragningen mellan minnesanteckningar och allmänna handlingar i 2 kap. 12 § TF,  
med jämförelse mot dansk, norsk och finsk rätt.

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet

30 högskolepoäng

Handledare: Per Nilsén

Termin för examen: VT2019

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>2</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>3</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>4</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>5</b>
1.1 Introduktion	5
1.2 Syfte och frågeställning	5
1.3 Metod och material	6
1.4 Forskningsläge	7
1.5 Disposition	7
<b>2 DEN HISTORISKA UTVECKLINGEN</b>	<b>9</b>
2.1 Introduktion	9
2.2 De tidigaste tryckfrihetsförordningarna	9
2.3 1812 års tryckfrihetsförordning	11
2.3.1 1937 års tryckfrihetsrevision	13
2.3.2 Tryckfriheten under andra världskriget	15
2.3.2.1 Grundläggande mänskliga rättigheter	16
<b>3 1949 ÅRS TRYCKFRIHETSFÖRORDNING</b>	<b>17</b>
3.1 Bakgrund	17
3.2 SOU 1947:60	17
3.3 Prop. 1948:230	20
3.4 Prop. 1973:33	21
3.5 SOU 1975:22	22
3.6 Prop. 1975/76:160	23
3.7 SOU 2012:55	25
3.8 SOU 2016:58	26
3.9 Prop. 2017/18:49	27

<b>3.10 Allmänna handlingar i 2 kap. TF</b>	<b>27</b>
<b>3.11 Om minnesanteckningar</b>	<b>30</b>
<b>3.12 Rättsfall</b>	<b>31</b>
3.12.1 Högsta förvaltningsdomstolens referat	32
3.12.1.1 RÅ Ab-35/81	32
3.12.1.2 RÅ 1994 ref. 97	32
3.12.1.3 RÅ 1999 ref. 36	33
3.12.1.4 RÅ 2007 ref. 12	33
3.12.1.5 HFD 2013 ref. 33	34
3.12.1.6 Utvecklingen i HFDs avgöranden	34
3.12.2 Högsta domstolens referat	34
3.12.2.1 NJA 1989 s. 504	34
3.12.3 JO:s beslut	35
3.12.3.1 JO 1958 s. 222	35
3.12.3.2 JO 1968 s. 497	35
3.12.3.3 JO 1978/79 s. 224	35
3.12.3.4 JO 1992/93 s. 409	36
3.12.3.5 Utvecklingen i JOs avgöranden	36
<b>3.13 Doktrin</b>	<b>37</b>
<b>4 NORDISK RÄTT</b>	<b>38</b>
<b>4.1 Den västnordiska rätten</b>	<b>38</b>
4.1.1 Den danska offentlighetsprincipen	39
4.1.2 Den norska offentlighetsprincipen	41
<b>4.2 Den östnordiska rätten</b>	<b>44</b>
4.2.1 Den finska offentlighetsprincipen	44
<b>5 DISKUSSION</b>	<b>47</b>
<b>5.1 Den historiska utvecklingen</b>	<b>47</b>
5.1.1 Minnesanteckningarnas historiska utveckling	48
<b>5.2 1949 års TF</b>	<b>49</b>
5.2.1 Minnesanteckningarna i 1949 års TF	50
5.2.2 Grundlagsskyddet	50
<b>5.3 Doktrin och praxis</b>	<b>51</b>
<b>5.4 Den nordiska lagstiftningen</b>	<b>52</b>
<b>5.5 Sammanvägning</b>	<b>54</b>
<b>6 AVSLUTANDE KOMMENTARER</b>	<b>56</b>
<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>57</b>
<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>59</b>

# Summary

The public principle (swe: *offentlighetsprincipen*) is a fundamental prerequisite for the Swedish democratic rule of law, which guarantees everyone's right to access public documents (swe: *allmänna handlingar*). One of the exceptions to what is classified as public documents is memos (swe: *minnesanteckningar*). The purpose of this essay is to discuss and examine the boundaries between public documents and memos, to see if there are any clear guidelines. Through studying of the historical development and the legal motives for today's legislation, Swedish law is compared with the Danish, Norwegian and Finnish law to see which similarities there are in the legislation. Sweden's legislation has been characterized by constitutional protection for 250 years, while Norway and Finland have only protected the public principle itself in their constitutions and Denmark has chosen to let the public principle be regulated entirely by ordinary law.

Sweden's legislation is generally well-balanced, although it is difficult to find clear guidelines, more than those found in the law, for when a memo turns into a public document. Compared to the other countries, Sweden's public principle is more far-reaching, with fewer exceptions for what can be considered a memo.

# Sammanfattning

Offentlighetsprincipen är en grundläggande förutsättning för den svenska demokratiska rättsstaten, som garanterar allas rätt att ta del av allmänna handlingar. Ett av undantagen från vad som klassificeras som allmänna handlingar är minnesanteckningar. Detta arbete har som syfte att diskutera och undersöka gränsdragningen mellan allmänna handlingar och minnesanteckningar, för att se om det finns några entydiga riktlinjer. Genom studier av den historiska utvecklingen och lagmotiven för dagens lagstiftning, jämförs den svenska rätten med den danska, norska och finska för att se vilka likheter som finns i lagstiftningen. Sveriges lagstiftning har präglats av grundlagsskydd sedan 250 år tillbaka, medan Norge och Finland enbart grundlagsskyddat offentlighetsprincipen och Danmark helt valt att låta offentlighetsprincipen regleras av vanlig lag.

Sveriges lagstiftning är generellt sett väl avvägd, även om det är svårt att hitta tydliga riktlinjer, mer än de i lagtexten, för när en minnesanteckning övergår till att utgöra allmän handling. Jämfört med övriga länder är Sveriges offentlighetsprincip mer långtgående, med färre undantag för vad som kan betraktas som en minnesanteckning.

# Förord

Land ska med lag byggas – det är precis det jag hoppas kunna bidra till nu när min studietid närmar sig sitt slut. Ett stort tack till alla undervisare på Juridicum, som gett mig en gedigen juridisk utbildning. Även ett stort tack till Lunds studentliv, som tidvis slukat mig med hull och hår.

Ett särskilt varmt tack vill jag rikta till min handledare Per Nilsén för kloka råd och uppmuntrande samtal!

# Förkortningar

FN	Förenta nationerna
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen (innan 2011 Regeringsrätten)
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen)
Kungl. Maj:t	Kunglig Majestät, benämning för bland annat regeringen och Högsta domstolen innan 1973.
MGK	Mediegrundlagskommittén
NJA	Nytt juridiskt arkiv
NOU	Norges offentlige utredninger
OK	Offentlighetskommittén
OSK	Offentlighets- och sekretesskommittén
Ot.prp.	Odelstingsproposisjon (Norge)
Prop.	Proposition (Sverige)
Ref.	Referat
RF	Regeringsformen
RP	Regeringens proposition (Finland)
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen
YFK	Yttrandefrihetskommittén

# 1 Inledning

## 1.1 Introduktion

Tillgång till allmänna handlingar är en grundläggande förutsättning för en demokratisk rättsstat. Genom denna åtkomst säkras möjligheten för medborgarna att försäkra sig om att staten inte överträder sina befogenheter.<sup>1</sup> Lagstiftningen mellan olika länder och rättstraditioner skiljer sig dock avsevärt, vilket innebär att det kan finnas kraftiga variationer när det gäller insynen i det offentliga. Vidare finns det av nödvändighetskäl vissa handlingar som inte lämnas ut, bland annat de som omfattas av sekretess.

Den här uppsatsen kommer att framförallt fokusera på de svenska bestämmelserna kring minnesanteckningar. Därutöver kommer även en jämförelse att göras mellan den så kallade östnordiska rättstraditionen, Sverige och Finland, och den västnordiska rättstraditionen, Danmark och Norge.

## 1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med den här uppsatsen är att undersöka och diskutera hur gränsdragningen görs mellan minnesanteckningar och allmänna handlingar. Några av de frågeställningar som kommer att besvaras är som följer:

- Finns det några entydiga riktlinjer för gränsdragningen?
- Hur ser den historiska utvecklingen ut?
- Hur har lagstiftarens intentioner sett ut?
- I vilken omfattning har den svenska lagstiftningen likheter med lagstiftningen i Danmark, Norge och Finland?

---

<sup>1</sup> Bohlin, Alf, *Offentlighetsprincipen*, 9:5 uppl., Stockholm: Norstedts juridik AB, 2018, s. 15 f.



## 1.3 Metod och material

Som metod kommer i huvudsak en komparativ metod att användas, då stor vikt kommer att läggas vid övrig nordisk rätt. Den komparativa metoden är inte en metod för beskrivning av främmande rätt, utan för jämförelse av två eller flera olika rättssystem.<sup>2</sup> Det finns dock inte en enhetlig komparativ metod, utan flera olika som används beroende på vad man vill åstadkomma. I detta arbete kommer framförallt en komparativ metod med en komparativ analys av rättskulturer att användas.<sup>3</sup> Jämförelsen med dansk, norsk och finsk rätt är särskilt intressant för denna framställning då länderna delar stora kulturella likheter med Sverige, och därför kan hjälpa oss att förstå varför den svenska lagstiftningen ser ut som den gör.

Ett visst rättshistoriskt perspektiv kommer att anläggas gällande den svenska tryckfrihetens utveckling. Gällande nordisk rätt kommer enbart en översiktlig presentation av lagstiftningens historiska lagstiftning att äga rum. Vid bearbetningen av den danska och den norska rätten föreligger viss risk för begreppsförvirring, det vill säga att ett begrepp inte riskerar att få en exakt översättning. Sammanlagt torde det dock röra sig om ett minimum av fel.

Som material kommer i främsta hand förarbeten och lagtext att användas, samt rättsfall, avgöranden och lagkommentarer i den mån sådana källor finns tillgängliga. Vidare kommer även den juridiska doktrin som finns på området att användas, i den mån sådan finns tillgänglig. Ett återkommande hinder i författandet av denna framställning har varit brist på material rörande minnesanteckningar i tryckfrihetsförordningarna.

Gällande den svenska tryckfrihetens historiska utveckling fram till 1942 kommer stort stöd att tas av Hilding Eeks standardverk *Om tryckfrihet*. För

---

<sup>2</sup> Korling, Fredrick och Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, 1:5 uppl., Lund: Studentlitteratur AB, s. 141.

<sup>3</sup> Korling och Zamboni, *Juridisk metodlära*, s. 147 ff.

tiden efter 1942 kommer främst förarbeten och enstaka artiklar i Svensk juristtidning, samt prejudikat och avgöranden, att användas.

Av utrymmesskäl kommer inte någon mer systematisk redogörelse för innehållet av offentlighets- och sekretesslagen (OSL) (2009:400) ges. Inte heller kommer någon djupare genomgång av de utredningar som ligger till grund för den danska, norska och finska lagstiftningen kunna ske. På grund av språkmässiga hinder kommer inte de isländska regleringarna att behandlas, trots Islands förhållande som en nordisk stat med nordisk rättstradition.

## **1.4 Forskningsläge**

Vid tidpunkten för författandet av den här uppsatsen finns det inte någon djuplodande forskning på området. Vid Lunds universitet finns det dock en doktorand, Julia Björverud, som forskar om tryckfrihetsförordningen, och framförallt om offentlighetsprincipens historiska utveckling.

Även de övriga nordiska ländernas forskning har inte visat något större intresse för detta ämnesområde.

## **1.5 Disposition**

Avhandlingsdelen kommer att börja med en inledning i kapitel två, som syftar till att allmänt förklara tryckfrihetsförordningens historiska uppkomst, samt specifikt utvecklingen när det gäller allmänna handlingar.

I det tredje kapitlet presenteras motiven för 1949 års tryckfrihetsförordning, och då med särskilt fokus på motiven kring de allmänna handlingarna. Det kapitlet kommer också innehålla en redovisning kring gällande rätt idag, tillsammans med för ämnet relevanta avgöranden från svenska domstolar och kontrollinstanser.

Det fjärde kapitlet syftar till en redogörelse för lagstiftningen, och motiven bakom lagstiftningen, för våra grannländer Norge, Danmark och Finland gällande deras respektive offentlighetsprinciper. I kapitlet kommer en uppdelning att ske mellan det som kan benämnas västnordisk rätt, det vill säga Danmark och Norge, och det som kan benämnas östnordisk rätt, det vill säga Sverige och Finland. Anledningen till denna uppdelning är de historiska band som finns mellan dessa olika länder, och som än idag karaktäriserar rättstraditionen.

Det femte kapitlet består av en diskussion kring det presenterade materialet där författaren analyserar varför lagstiftningen ser ut som den gör, hur den skiljer sig från övriga nordiska länder och om det finns något problem i dagens lagstiftning.

Slutligen, i det sjätte kapitlet, presenteras författarens slutsatser utifrån diskussionen i kapitel fem, och återknyts till frågeställningarna i detta kapitel.

## 2 Den historiska utvecklingen

### 2.1 Introduktion

I samband med boktryckarkonstens tillkomst i Europa kom också de första censurlagstiftningarna.<sup>4</sup> Tanken med censuren var i första hand att hålla fast om samhällsordningen, där kungen och kyrkan utgjorde de odiskutabla härskarna.<sup>5</sup> I Sverige krävdes från tiden för de första böckernas tryckande till tiden för 1766 års tryckfrihetsförordning (TF) i princip uteslutande kunglig tillåtelse för att få syssla med boktryckarkonsten.<sup>6</sup>

Tryckfriheten och offentlighetsprincipen är en cirka 250 år gammal förekomma i svensk rätt, och är en produkt av den period som allmänt brukar kallas för upplysningstiden. I detta kapitel redogörs för den historiska utvecklingen av tryckfrihetsförordningarna, från 1766 års TF till 1812 års TF.

### 2.2 De tidigaste tryckfrihetsförordningarna

Den första tryckfrihetsförordningen (med grundlagskaraktär) infördes i svensk rätt år 1766, under den så kallade frihetstiden<sup>7</sup>. Frihetstiden präglades av en svag kungamakt och en grogrund för den svenska demokratin.<sup>8</sup> Genom införandet av 1766 års TF fick Sverige, efter att ha haft en väldigt inskränkt tryckfrihet, en väldigt liberal dito. De enda tryckfrihetsbrotten som fortfarande innebar reella inskränkningar var de avseende kritik mot kristendomen samt mot grundlagarna.<sup>9</sup> Genom införandet av tryckfrihetsförordningen fick för första gången medborgarna fri tillgång till allmänna handlingar: riksdagsprotokoll hade innan införandet betraktats som

---

<sup>4</sup> Nordin, Jonas, *1766 års tryckfrihetsförordning – bakgrund och betydelse*, 1 uppl., Stockholm: Kungliga biblioteket, s. 11.

<sup>5</sup> Nordin, Jonas, *1766 års tryckfrihetsförordning – bakgrund och betydelse* s. 12.

<sup>6</sup> Nordin, Jonas, *1766 års tryckfrihetsförordning – bakgrund och betydelse*, s. 14 ff.

<sup>7</sup> Perioden mellan Karl XII:s död 1718 och Gustav III:s statskupp 1792.

<sup>8</sup> Nordin, Jonas, *1766 års tryckfrihetsförordning – bakgrund och betydelse*, s. 17 f.

<sup>9</sup> Eek, Hilding, *Om tryckfriheten*, 1 uppl. Stockholm: Hugo Gerbers förlag, 1942, s. 163.

statshemligheter. Även domar blev allmänna handlingar, så länge det inte ansågs vara kränkande för en enskild eller strida mot den allmänna moralen att de offentliggjordes.<sup>10</sup>

1766 års TF:s reformer kom dock att kraftigt inskränkas i samband med Gustav III:s statskuyp. Till en början skedde inga större förändringar, men i samband med 1774 års TF blev tryckfriheten till stora delar beroende på vad kungen ansåg.<sup>11</sup> Gustav III ska dock ha ansett att tryckfriheten i Sverige, tack vare hans förordning, var större än i något annat land. Han lät även översätta förordningen till franska, och skickade till Voltaire, som dock inte gjorde sig besväret att svara Gustav III. Troligen berodde detta på inskränkningen gällande religiösa skrifter.<sup>12</sup>

Bland annat lät Gustav III införa en teatercensur, vilket innebar att svenska pjäser behövde godkännas av hovkanslern innan de fick uppföras.<sup>13</sup> På offentlighetsprincipens område lät han införa en rad godtyckliga begränsningar, bland annat undantogs handlingar som rörde utrikespolitik och protokoll från statsrådet som inte rörde domstolsärenden.<sup>14</sup>

Efter mordet på Gustav III infördes skärpt censur av politiska skrifter, vilket några månader senare följdes av 1792 års tryckfrihetsförordning, som var ännu mer långtgående i sina inskränkningar av tryckfriheten och förblev gällande under återstoden av Gustav IV Adolfs styre.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> 6-11 §§ 1766 års TF.

<sup>11</sup> Eek, Hilding, *Om tryckfriheten*, s. 170.

<sup>12</sup> Med tanke på att Voltaire bara några år tidigare hade förärat den danska kungen Kristian VII en hyllningsdikt för dennes tryckfrihetsförordning, får det anses vara en tydlig markering mot inskränkningarna i 1774 års TF. von Vegesack, Thomas, *När ordet blev fritt – Den långa vägen till tryckfrihet*, 1 uppl., Stockholm: Natur och kultur, 2003, s. 43 f.

<sup>13</sup> Eek, Hilding, *Om tryckfriheten*, s. 172.

<sup>14</sup> Nordin, Jonas, *1766 års tryckfrihetsförordning – bakgrund och betydelse*, s. 36.

<sup>15</sup> Eek Hilding, *Om tryckfriheten*, s. 174 ff.

## 2.3 1812 års tryckfrihetsförordning

Vid 1809 års revolution, då den gustavianska tiden kom till sitt slut, blev tryckfriheten helt fri då man återinförde de principerna som fanns i 1766 års tryckfrihetsförordning. Detta märktes särskilt i de många politiska skrifterna i debatten om statsskicket.<sup>16</sup> Ganska snart kom det dock krav på att en ny tryckfrihetsförordning skulle tas fram, och den kortlivade 1810 års tryckfrihetsförordning infördes. Utarbetandet av densamma präglades av starka liberala strömningar.<sup>17</sup> Vid införandet anmärktes särskilt på att censur ansågs strida mot 86 § i 1809 års regeringsform, som stadgade att

Med tryckfrihet förstås varje svensk mans rättighet att, utan några av den offentliga makten i förväg lagda hinder, utgiva skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna därför straffas, än om detta innehåll strider emot tydlig lag.

Gällande allmänna handlingar reglerades dessa i 2 §<sup>18</sup> i 1810 års TF. Offentlighetsprincipen i stort blev behållen, men till skillnad från 1766 års TF var undantagen fler och mer långtgående. Bland undantagen i 2 § 4 mom. till vad som skulle räknas som allmän handling finns uppräknat statsrådets protokoll, vissa statliga verks ”hemliga ärenden” och dylikt, men även domar om någon part motsatte sig publicering. Dessa handlingar kunde endast publiceras med uttryckligt tillstånd. Intressant att notera är att även ”Banco- och riksgäldswerk”, det vill säga verk med inflytande över rikets finanser, innefattades av denna bestämmelse. Det var alltså fortfarande vid den tiden inte självklart att allmänheten skulle få ta del av rikets finanser. Brott mot detta ledde till bötesstraff i varierande grad, beroende på vilken slags handling som publicerats utan tillstånd.

---

<sup>16</sup> Eek, Hilding, *Om tryckfriheten*, s. 179.

<sup>17</sup> Eek, Hilding, *Om tryckfriheten*, s. 180 f.

<sup>18</sup> I 1812 års TF används ett annat indelningssystem än i 1949 års TF. Det som i 1812 års TF benämns § motsvarar i det närmaste kapitel i 1949 års TF, och på samma sätt motsvarar mom. vår tids §.

1810 års TF blev dock som nämnt kortlivad, då den redan 1812 ersattes av en ny TF. Anledningen till att den så fort kom att ersättas, berodde på den stora mängd litteratur som hade börjat tryckas i samband med borttagandet av censuren. Detta gav motståndarna till tryckfriheten argument för en inskränkt tryckfrihet, eftersom de ansåg att det skedde ett missbruk av det fria ordet.<sup>19</sup> Till största del motsvarade dock 1812 års TF den tidigare, även gällande offentlighetsprincipen, men med den stora skillnaden att det infördes en indragningsmakt.<sup>20</sup>

Rent legalt har 1812 års TF kritiserats för att den dels infördes grundlagsvidrigt, då den inte blev godkänd av två riksdagar, och dels för att indragningsmakten av kritikerna sågs som stridande mot 86 § 1809 års RF.<sup>21</sup> Indragningsmakten, som efter 1820 till stor del användes av sittande regering för att tysta den politiska oppositionen, kom att kvarstå fram till riksdagen 1844-45.<sup>22</sup> Även grundlagsnaturen kom att diskuteras under denna period, då det vid riksdagen 1853-54 framlades ett förslag om att göra tryckfrihetsförordningen till vanlig lag. Detta förslag avvisades dock, och grundlagsnaturen behölls.<sup>23</sup> Det sista stora tillägget rörande allmänna handlingars offentlighet, innan den stora reformen år 1937, skedde år 1897. Det året lades nämligen försvarshemligheter till i listan över undantag från offentlighetsprincipen. Därefter tillkom endast undantag som avsåg att skydda enskildas privatliv.<sup>24</sup>

Slutligen är det av intresse att påpeka att det i den ursprungliga 2 § TF inte fanns några specifika bestämmelser avseende brev, minnesanteckningar eller dylikt. Det skulle dröja fram till 1937 innan sådana bestämmelser infördes för brev, och till 1949 innan särskilda regler för minnesanteckningar infördes. Hur synen på dessa handlingar status var innan 1937 är inte med säkerhet

---

<sup>19</sup> Eek, Hilding, *Om tryckfriheten*, s. 183 f.

<sup>20</sup> Indragningsmakten innebar en möjlighet för regeringen att dra in en tidning eller annan tidskrifts utgivningstillstånd.

<sup>21</sup> Eek, Hilding, *Om tryckfriheten*, s. 185.

<sup>22</sup> Eek, Hilding, *Om tryckfriheten*, s. 189 ff.

<sup>23</sup> Prop. 1948:230, *Förslag till tryckfrihetsförordning, m.m.*, s. 32.

<sup>24</sup> Prop. 1936:140, *Förslag till ändrad lydelse av § 86 Regeringsformen, § Riksdagsordningen samt §§ 1 och 2 Tryckfrihetsförordningen*, s. 7.

känt, men troligtvis behandlades de i praktiken som de efter 1937 skulle behandlas rent legalt. Denna slutsats bygger på det faktum att många av de bestämmelser som infördes 1937 hade sin grund i praxis kring hanteringen av allmänna handlingar.<sup>25</sup>

### 2.3.1 1937 års tryckfrihetsrevision

I början av seklet började dock rösterna höjas för att reformera tryckfrihetsförordningen, som vid det laget höll på att närma sig hundra år. Den kommitté som tillsattes lade år 1912 fram ett förslag om en helt ny tryckfrihetsförordning. Förslaget kom dock att falla, då riksdagen inte kunde enas om det.<sup>26</sup> Eftersom en ny tryckfrihetsförordning inte kunde komma till stånd, reviderades istället stora delar av tryckfrihetsförordningen år 1937. Den stora förändringen rörde offentlighetsprincipen, som kraftigt inskränktes samtidigt som undantagen för sekretess blev allt större, samtidigt som även tryckfriheten i stort begränsades. Denna lagstiftning fick senare stor kritik av bland annat Hilding Eek, som ansåg att deras främsta syfte var just att inskränka tryckfriheten.<sup>27</sup> Även stadsjuristen och stadsombudsmannen i Stockholm riktade skarp kritik mot förslaget, då de ansåg att den regleringen skulle förta grundlagsskyddet. Intressant att notera är dock att såväl Justitiekanslern (JK) som Riksdagens ombudsmän (JO) inte hade något att anmärka mot förslaget, utan tvärtom ansåg det vara bra att sekretessbestämmelserna fick en egen lag.<sup>28</sup> I sitt standardverk *Om tryckfriheten* från 1942 fann Hilding Eek det extra anmärkningsvärt att JO stödde den föreslagna lagstiftningen.<sup>29</sup>

Bakgrunden till lagstiftarnas reform av reglerna låg bland annat i den inkonsekvens som den då rådande lagstiftningen om allmänna handlingar hade. En av de stora oklarheterna var frågan om kommunala handlingar skulle

---

<sup>25</sup> Prop. 1936:140, s. 33

<sup>26</sup> Kjellin, Björn. *Förslag till ny tryckfrihetsförordning*, Svensk juristtidning, 1948, s. 61. <https://svjt.se/svjt/1948/61> (hämtad 2019-04-10).

<sup>27</sup> Eek, Hilding, *Om tryckfriheten*, s. 204 f.

<sup>28</sup> Prop. 1936:140, s. 25.

<sup>29</sup> Eek, Hilding. *Om tryckfriheten*, s. 210.



anses som allmänna handlingar eller inte. Här valde lagstiftaren att införa en konkret bestämmelse om att även kommunala organ, till exempel kommunfullmäktige, skulle omfattas av offentlighetsprincipen enligt 2 § 1 mom. TF. Vidare infördes i samma mom. även en bestämmelse om att ett ärende skulle vara avgjort eller slutbehandlat för att bli allmän handling, något som Hilding Eek tyckte vara väl motiverat.<sup>30</sup>

Ytterligare ett problem som lyftes fram i lagmotivet var sekretessbestämmelserna, som ansågs spretiga då de alla tillkommit vid olika tidpunkter, utan någon egentlig likformighet.<sup>31</sup> För att motverka det problemet, föreslogs det av utredningen att sekretessbestämmelser härnäst skulle anges uttömmande i särskild lag, sekretesslagen, istället för att specifikt finnas nämnda i tryckfrihetsförordningen. Detta då sekretesskatalogen ansågs bli så pass omfattande att den inte på ett bra sätt skulle kunna infogas i tryckfrihetsförordningen.<sup>32</sup> Hilding Eek, som nämnt ovan, kritiserade detta, eftersom han ansåg att det i praktiken blev ett *blankettstadgande*, där Kungl. Maj:t<sup>33</sup> gavs alltför mycket makt över vilka handlingar som skulle omfattas av sekretess. Han ansåg därmed att risken för maktmissbruk från Kungl. Maj:t sida var överhängande.<sup>34</sup>

I 2 § 7-9 mom. fanns bestämmelserna om handlingar som inte skulle betraktas som allmänna, trots att de befann sig hos en myndighet. Bland annat undantogs skrifter som överlämnats uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål, under förutsättning att givaren angett villkor om att så inte fick ske.<sup>35</sup> Vidare fick inte viss information som rörde främmande makter lämnas ut inom en tidsram på 50 år från det att handlingarna inkommit till myndigheten. Undantag kunde dock ges av Kungl.

---

<sup>30</sup> Eek, Hilding, *Om tryckfriheten*, s. 209.

<sup>31</sup> Prop. 1936:140 s. 7 ff.

<sup>32</sup> Prop. 1936:140, s. 28 f.

<sup>33</sup> Benämningen Kungl. Maj:t kommer i denna framställning att användas som benämning på regeringen och Högsta domstolen fram till tidpunkten för nuvarande regeringsforms ikraftträdande. Anledningen till denna benämning har sin grund i den rollen som kungen gavs i 1809 års RF, som innebar att all makt ytterst utövades i kungens namn.

<sup>34</sup> Eek, Hilding, *Om tryckfriheten*, s. 208 f.

<sup>35</sup> 2 § 7 mom.

Maj:t enligt 2 § 8 mom. Även enskilda brev som inte var del av en rättegång var undantagna enligt 2 § 9 mom., om den eller de som brevet rörde invände mot en utlämning. Värt att notera är alltså att det även efter 1937 års revision inte fanns några uttryckliga undantag i form av den reglering om minnesanteckningar som infördes år 1949. Det var också först i samband med denna reform som begreppet allmän handling infördes i tryckfrihetsförordningen.

### 2.3.2 Tryckfriheten under andra världskriget

1 september 1939 invaderade Tyskland Polen och två dagar senare förklarade Storbritannien och Frankrike krig mot Tyskland. Andra världskriget var ett faktum. Sverige, liksom många andra länder, förklarade sig neutralt, och lyckades till stora delar hålla sig utanför krigshandlingar.<sup>36</sup>

En påtaglig konsekvens på tryckfrihetens område av kriget blev den censur som år 1941 infördes i 3 § 9 mom. TF. Denna bestämmelse möjliggjorde för Kungl. Maj:t att konfiskera skrifter utan rättegång, om de ansågs kunna förolämpa andra stater. Det behövde inte ens röra sig om en faktisk förolämpning, utan det räckte med att skriften kunde ”vålla missförstånd”. Redan år 1944 beslutade dock riksdagen sig för att tillsätta en tryckfrihetsutredning, där det bland annat efterfrågades en återgång till hur reglerna om tryckfrihet sett ut innan år 1944.<sup>37</sup> Intressant att notera är att censuren kom till under den period som det nazistiska Tyskland hade sitt

---

<sup>36</sup> Sverige var dock inte helt neutralt under andra världskriget. Under finska vinterkriget förklarade sig Sverige enbart för icke krigförande, samt försåg finska armén med materiel och frivilligt manskap. I förhållande till Danmark och Norge var Sverige inte heller helt neutralt. Bland annat föregick utbildning av danska och norska ”polistrupper” i Sverige, som utbildades i syfte att vara med i befrielsen av respektive land. Även i förhållande till Tyskland var Sverige inte helt neutralt, bland annat tilläts år 1941 transitering av en fullt utrustad division till östfronten. Dessutom hade Sverige och Tyskland fram till hösten 1944 ett handelsutbyte, med bland annat järnmalmsexport.

Nationalencyklopedin, *Sverige under andra världskriget*.

<http://www.ne.se/ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/sverige/historia/sverige-under-andra-varldskriget> (hämtad 2019-05-14).

<sup>37</sup> Bergquist, Thorwald. *Utredning tryckfriheten*, Svensk juristtidning, 1944, s. 800 f. <https://svjt.se/svjt/1944/801> (hämtad 2019-04-10).

största inflytande i Europa, och att det var först då deras krigslycka vänt som krav på avskaffande av censuren började höras.

### **2.3.2.1 Grundläggande mänskliga rättigheter**

Förföljelserna av minoriteter och oliktankande i Tyskland under andra världskriget, och krigsförbrytelseerna under andra världskriget, väckte internationella krav på grundläggande mänskliga rättigheter. Den engelske författaren H.G. Wells kom år 1939 att starta en debatt om ämnet, som kom att pågå i flera år. En av de stora frågorna, och också den mest kontroversiella efter kriget, var tryckfriheten. Sovjetunionen motsatte sig en total tryckfrihet, med motiveringen att även fascistiska röster skulle kunna göra sig hörda, samtidigt som staten hade få kontrollmedel.<sup>38</sup> I december år 1948 antogs dock till slut Förenta nationernas (FN) förklaring om de mänskliga rättigheterna, där total tryckfrihet ingick.

I samband med antagandet hade även en diskussion förts om att införa en offentlighetsprincip i deklarationen, med den svenska lagstiftningen som en förebild. Ingen sådan reglering kom dock att införas, och FN har än idag inte kunnat enas om en internationell konvention. Därför skiljer sig också lagstiftningen kraftigt åt mellan olika länder: i Tyskland har endast medier rätt till insyn, medan amerikansk rätt omfattar alla medborgare.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> von Vegesack, *När ordet blev fritt*, s. 130 ff.

<sup>39</sup> von Vegesack, *När ordet blev fritt*, s. 139.

## 3 1949 års tryckfrihetsförordning

### 3.1 Bakgrund

Som tidigare nämnt sökte lagstiftarna att under den första hälften av 1900-talet reformera 1812 års TF för att bättre möta tidens krav. Inget av de framlagda förslagen vann något större gehör, även om en revidering gällande regleringen avseende allmänna handlingar skedde år 1937. I samband med andra världskrigets utbrott inskränktes dessutom tryckfriheten till stor del. Bland annat lät man, som tidigare nämnt, år 1941 införa nya regler som möjliggjorde konfiskation av skrifter om de ansågs smäda främmande makter.<sup>40</sup> 1944 tillsattes en utredning, som fick i uppdrag av riksdagen och Kungl. Maj:t att ta fram förslag på en ny tryckfrihetsförordning.<sup>41</sup> Utredarna antog namnet *1944 års tryckfrihetssakkunniga*, i fortsättningen benämnda de tryckfrihetssakkunniga. 1947 överlämnade de tryckfrihetssakkunniga sin utredning till Kungl. Maj:t, SOU 1947:60 – *Förslag till tryckfrihetsförordning*.

### 3.2 SOU 1947:60

1949 års tryckfrihetsförordning blev till formen helt olik 1812 års TF, inte minst genom formuleringar och uppställning. Detta berodde på att de tryckfrihetssakkunniga, liksom utredningen bakom 1912 års förslag om ny tryckfrihetsförordning, inte längre ansåg att det gick att lappa och laga den gamla tryckfrihetsförordningen. Detta eftersom den gamla regleringen i många avseenden ansågs vara ofullständig och otydlig. Att därför bygga upp grundlagen från grunden igen, men med respekt för grundlagens grundsatser, ansågs de vara av stor vikt för att lyckas med en ny lagstiftning.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> SOU 1947:60, *Förslag till tryckfrihetsförordning*, s. 34

<sup>41</sup> SOU 1947:60, s. 34 ff.

<sup>42</sup> SOU 1947:60, s. 37.

De tryckfrihetssakkunniga konstaterade att tryckfrihetslagstiftningen i Sverige i det närmaste var unik, då den var grundlagsskyddad. De fann heller inte anledning att frångå detta förhållande, då det ändå fanns möjlighet att i vissa fall lösa uppkomna problem med särskild lag, exempelvis sekretesslagen. De fann även skäl för att i stort behålla detaljlagstiftningen i tryckfrihetsförordningen, då det fanns vara naturligt att ha det inom ramen för samma lagstiftning.<sup>43</sup>

Totalt omfattade förslaget fjorton kapitel. Till skillnad från 1812 års TF föreslogs alltså en uppdelning i kapitel med underliggande paragrafer, istället för en uppdelning i paragrafer med underliggande moment. Genom denna uppställning kom lagstiftningen att skilja sig ganska mycket från övriga grundlagar, som vid den tiden var uppbyggda som 1812 års TF. Av praktiska skäl ansåg de ändå att den modernare uppdelningen i kapitel och paragrafer var att föredra.<sup>44</sup>

Tryckfrihetsförordningens portalstadgande i 1 kap 1 § blev till sitt syfte i stora delar likt det i 1812 års TF, men med den stora skillnaden att ingen hänvisning till straff för tryckfrihetsbrott förekommer. Dessutom föreslogs även en uttrycklig hänvisning till rätten att ta del av allmänna handlingar redan i portalstadgandet. Tanken med det var att belysa den större frihet som skulle komma att följa på den nya tryckfrihetsförordningen.<sup>45</sup> Utredningens förslag till lydelse, som också blev det som antogs, var som följer:

I överensstämmelse med de i regeringsformen fastställda grunderna för en allmän tryckfrihet och till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall det stå varje svensk medborgare fritt att, med iakttagande av de bestämmelser som äro i denna förordning meddelade till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet, i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst.

Det skall ock stå envar fritt att, i alla de fall då ej annat är i denna förordning föreskrivet, för offentliggörande i tryckt skrift till dess författare eller utgivare eller, om för skriften finnes särskild redaktion, till denna meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst.

---

<sup>43</sup> SOU 1947:60, s. 38.

<sup>44</sup> SOU 1947:60, s. 39.

<sup>45</sup> SOU 1947:60, s. 209 f.

I förslagets andra kapitel fanns reglerna om allmänna handlingar, omfattande totalt fjorton paragrafer mot dagens tjugo. Förslaget gällande regleringen kring de allmänna handlingarnas offentlighet anknöt starkt till den lagstiftning på området som hade trätt i kraft år 1937. Utredningen fann inte skäl att frångå de hävdvunna principerna, utan menade att offentlighetsprincipen var en grundläggande medborgerlig rättighet. Vidare framhöll de att huvudregeln alltid borde vara att handlingar som finns hos myndigheter är att anse som allmänna, för att minimera risken för undanhållande av allmänna handlingar.<sup>46</sup> De tryckfrihetssakkunniga uppmärksammade dock att det sedan år 1937 verkat skett en viss begreppsvidgning kring vad som skulle anses som en handling, bland annat till följd av den då nya rättegångsbalken. Allt sammantaget konstaterade de dock att det räckte med att handlingen innehöll skrift för att utgöra en handling. Det förhållandet att en handling var krypterad genom chiffer eller dylikt ansåg de heller inte vara till hinder.<sup>47</sup>

Gällande utredningens förslag till utformning av 2 kap. 4 §, den paragraf som skulle reglera minnesanteckningar, anförde de bland annat just den begreppsvidgning som hade skett år 1937. Det som var avgörande för att införa ett undantag för just minnesanteckningar, var att dessa inte fick innehålla sakliga uppgifter för ett ärendes avgörande. Intressant att notera är dock att de tryckfrihetssakkunniga i enlighet med tidigare praxis ansåg att övriga minnesanteckningar torde utgöra privat egendom. Enligt dem skulle det alltså vara upp till tjänstemännen att själva bestämma vilka ”övriga anteckningar” som kunde tas bort eller förstöras.<sup>48</sup>

Utredningen som helhet kom att bli föremål för en artikel i Svensk juristtidning, men kritiken mot utredningen var mild och rörde främst frågorna om censur och rättegången i tryckfrihetsmål. Gällande allmänna handlingar nämndes inte de regleringarna mer än i förbigående.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> SOU 1947:60, s. 70.

<sup>47</sup> SOU 1947:60, s. 72 f.

<sup>48</sup> SOU 1947:60, s. 220.

<sup>49</sup> Kjellin, Björn. *Förslag till ny tryckfrihetsförordning*, s. 61.  
<https://svjt.se/svjt/1948/61> (hämtad 2019-04-10).

### 3.3 Prop. 1948:230

I sin proposition till riksdagen höll Kungl. Maj:t i stort med de tryckfrihetsakkunniga gällande allmänna handlingars offentlighet. De motsatte sig till exempel inte att utredningen föreslagit en närmare definition av begreppet allmän handling. Inte heller motsatte de sig att begreppet i det närmaste vidgades i jämförelse med 1937 års lagstiftning.<sup>50</sup>

Av de fjorton föreslagna paragraferna i andra kapitlet, förekom ingen skillnad i lydelse av §§ 1-3, 5-9 samt 11-14 mellan utredningen och propositionen. 2 kap 10 § ändrades bara genom ett tillägg, som stadgade att departementschefs beslut om att inte utlämna en handling inte kunde överklagas.<sup>51</sup> Överlag mottogs kapitelförslaget väl av remissinstanserna, med tillstyrkanden från bland annat Publicistklubben, som ansåg att de var väl grundade i de tidigare etablerade grundsatserna. Även Svenska stadsförbundet ansåg det vara ett bra förslag, och ansåg att det skulle leda till en förenkling och förtydligande av reglerna.<sup>52</sup>

En paragraf kom dock att ändras ganska väsentligt mot förslaget, och det var 2 kap. 4 §, som rörde brev och minnesanteckningar i förslaget. Kungl. Maj:t valde dock att stryka den delen av paragrafen som rörde brev i sin proposition, då de ansåg det vara ett svårreglerat område. Till stöd för sin uppfattning yttrade sig bland annat JK, som också ansåg det vara ytterst svårt att dra en gräns för vad som skulle definieras som ett privat brev.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Prop. 1948:230, s. 120 f.

<sup>51</sup> Jämför SOU 1947:60 s. 2-6 och Prop. 1948:230 s. 4-7.

<sup>52</sup> Prop. 1948:230, s. 121.

<sup>53</sup> Prop. 1948:230, s. 127.

Gällande den delen av paragrafen som berörde minnesanteckningar, hade Kungl. Maj:t och remissinstanserna inget att anföra mot förslaget. De ansåg att det närmast rörde sig om ett lagstadgande om befintlig praxis, och att utredningens motiv dög gott.<sup>54</sup> Den slutgiltiga lydelsen blev:

Minnesanteckning eller annan uppteckning, som hos myndighet verkställts allenast för måls eller ärendes föredragning eller beredande till avgörande, skall ej hos myndigheten anses som allmän handling, om ej uppteckningen, sedan målet eller ärendet hos myndigheten slutbehandlats, omhändertagits för förvaring.

Att notera är alltså att det från början inte fanns någon regel om att minnesanteckningen inte fick innehålla några sakuppgifter. Inte heller fanns det någon regel om att minnesanteckningen blev allmän handling om den expedierades, som i dagens 2 kap. 12 § TF.

### 3.4 Prop. 1973:33

1969 tillsattes en kommitté, med namnet offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK), som fick i uppdrag att se över hur man kunde anpassa lagstiftningen för att på ett praktiskt och tydligt sätt även omfatta databaserad information.<sup>55</sup> Ett delbetänkande, SOU 1972:47, kom att ligga till grund för dels datalagen (1973:289), och dels för prop. 1973:33. Ett av problemen som lyftes fram med den ursprungliga tryckfrihetsförordningen var att begreppet handling saknade definition, mer än att det skulle bestå av något slags text. Vidare försvårades situationen med datorernas intåg, då det ledde till behov av ett vidgat handlingsbegrepp.<sup>56</sup> I RÅ 1971 ref. 15 ansåg HFD att även tekniska upptagningar borde anses vara allmänna handlingar, om de innehöll information och i övrigt uppfyllde rekvisiten för allmänna handlingar. I sitt förslag till ny lagstiftning föreslog också Kungl. Maj:t att upptagningar skulle räknas som allmänna handlingar, i enlighet med OSK:s förslag.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Prop. 1948:230, s. 130.

<sup>55</sup> Prop. 1973:33, *Förslag till ändringar i tryckfrihetsförordning, m.m.*, s. 1 f.

<sup>56</sup> Prop. 1973:33, s. 19 f.

<sup>57</sup> Prop. 1973:33, s. 23 f.



Kungl. Maj:t föreslog också i sitt lagförslag att ett tillägg skulle göras till 2 kap. 4 §, så att regleringen av minnesanteckningar också anpassades till det nya handlingsbegreppet. Det nya undantaget som infördes rörde tekniska upptagningar som var att jämställa med minnesanteckningar.<sup>58</sup> Lydelsen blev som följer:

Har upptagning som nämnts i 2 § andra stycket tillkommit allenast för måls eller ärendes föredragning eller beredande till avgörande hos myndighet, skall upptagningen ej anses som allmän hos myndigheten, om den ej, sedan målet eller ärendet slutbehandlats hos myndigheten, omhändertagits för förvaring. Intill dess frågan om sådant omhändertagande avgjorts, skall upptagningen ej heller anses som allmän hos annan myndighet, om den förvaras där endast för teknisk bearbetning eller lagring.

### 3.5 SOU 1975:22

OSK avlämnade sitt slutbetänkande år 1975, i form av SOU 1975:22. Att notera är att OSK föreslog att en helt ny grundlag, benämnd yttrandefrihetsgrundlagen<sup>59</sup>, skulle ersätta 1949 års TF. Den föreslagna grundlagen skulle bland annat innehålla en ny definition av begreppet myndighet.<sup>60</sup>

OSK stod i slutbetänkandet fast vid sin tidigare uppfattning om att dataupptagningar, som endast tillkommit som ett led i bearbetningen, inte skulle anses utgöras minnesanteckningar utan kunna förstöras efter det att bearbetningen slutförts.<sup>61</sup> I övrigt gick inte utredningen närmare in på problematiken med minnesanteckningar.

Som historien sedan visat, blev inte deras förslag om en yttrandefrihetsgrundlag verklighet. Däremot kom deras utredning att stå till grund för den omdaning av 2 kap. TF som skedde.

---

<sup>58</sup> Prop. 1973:33, s. 111

<sup>59</sup> Inte att förväxla med den nutida yttrandefrihetsgrundlagen, som framförallt reglerar rätten till yttrandefrihet i bland annat radio, TV och andra sändningar.

<sup>60</sup> SOU 1975/76:22, *Lag om allmänna handlingar*, s. 11 ff.

<sup>61</sup> SOU 1975/76:22, s. 144.

### 3.6 Prop. 1975/76:160

Regeringen lade i februari 1976 fram sitt förslag till nya grundlagsregler i 2 kap. TF. Som främsta skäl lyftes dels behovet av att förtydliga och förenkla reglerna, dels att anpassa lagstiftningen för att hantera databaserad information.<sup>62</sup> Ändringen märks inte minst genom att jämföra kapitlet innan och efter ändringarna: två paragrafer tillkom, och många paragrafer fick nya lydelse samt en annan ordning i kapitlet.<sup>63</sup> Som tidigare nämnt följde dock inte regeringen OSK:s förslag om en ny yttrandefrihetsgrundlag att ersätta tryckfrihetsförordningen. Däremot framhölls att utredningen generellt sett ändå fått ett gott mottagande av remissinstanserna.<sup>64</sup>

I motivet till sitt förslag till 2 kap. 9 § TF, som skulle ersätta 2 kap. 4 § TF gällande minnesanteckningar, anförde regeringen att handlingarna enbart ska tjäna som hjälpmedel vid ett ärendes föredragning eller beredning. Undantaget skulle också gälla om de kunde betraktas endast som osjälvständiga mellanled på vägen fram till en slutlig produkt. Intressant att notera är att regeringen nämner möjligheten att i ett beredningsförfarande växla handlingar mellan myndigheter, utan att handlingarna för den sakens skull mister sin status som minnesanteckning.<sup>65</sup>

Av remissinstanserna framförde Svea hovrätt att frågan om vilka handlingar som ska anses som minnesanteckningar borde anses vara utredd av en rad rättsfall, samt uttalanden från JK och JO. Samtidigt framhöll Svea hovrätt att det inte skadade att förtydliga bestämmelsen genom lagstiftning.<sup>66</sup> Detta trots att Offentlighetskommittén påpekade att vissa tjänstemän verkade ha använt bestämmelsen om minnesanteckningar som ett informellt sekretesstadgande.<sup>67</sup> Fastighetsnämnden i Malmö kommun påpekade att

---

<sup>62</sup> Prop. 1975/76:160, *Om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet*, s. 1.

<sup>63</sup> Se prop. 1975/76:160 s. 2–13.

<sup>64</sup> Prop. 1975/76:160, s. 17.

<sup>65</sup> Prop. 1975/76:160, s. 157.

<sup>66</sup> Prop. 1975/76:160, s. 160.

<sup>67</sup> Prop. 1975/76:160, s. 158 f.

formuleringen gjorde den lätt att missförstå. Särskilt problematiskt ansåg de det vara i samband med informella möten eller grupper, då de påpekade att lagförslaget gjorde det möjligt att tolka dessa sammankomster som inte varandes en myndighet.<sup>68</sup>

JO påpekade problematiken med att den dåvarande formuleringen ofta missförstods, och antingen tolkades för snävt eller för brett. Även problematiken kring gallring av handlingar i samband med arkivering framfördes, och de föreslog därför istället en positiv regel. Denna regel skulle innebära att alla handlingar som tillfört ett ärende sakuppgift skulle omhändertas för förvaring, och därmed utgöra allmän handling.<sup>69</sup>

I regeringens lagmotiv angavs att minnesanteckningar strikt ska tolkas som sådana handlingar som inte tillfört ett ärende sakuppgift. Vidare föreslog även regeringen att handlingen skulle arkiveras för att bli allmän, istället för att bara förvaras hos en myndighet. Anledningen till detta var för att undvika situationer där till exempel en tjänsteman råkade spara en anteckning i sin skrivbordslåda efter att ett ärende avslutats. De föreslog även att paragrafen skulle vara teknikneutral på så sätt att både fysiska anteckningar och upptagningar skulle omfattas av regleringen.<sup>70</sup>

Förslaget innebar även att en minnesanteckning inte fick expedieras för att behålla sin status som minnesanteckning. Om den inte hade expedierats, men tagits om hand för arkivering, kunde den ändå bli allmän först då den skulle anses som upprättad enligt 2 kap. 7 §, det vill säga när ärendet slutbehandlats.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> Prop. 1975/76:160, s. 161 f.

<sup>69</sup> Prop. 1975/76:160, s. 162 ff.

<sup>70</sup> Prop. 1975/76:160, s. 167 f.

<sup>71</sup> Prop. 1975/76:160, s. 168 f.

Den nya 2 kap. 9 § TF, som trädde i kraft den 1 januari 1978, fick följande lydelse:

Hos myndighet tillkommen minnesanteckning som ej har expedierats skall ej heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten, om den icke toges om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria eller upptagning som har kommit till endas för ärendes föredragning eller beredning, dock ej till den del den har tillför ärendet sakuppgift.

Utkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling som ej har expedierats anses ej som allmän handling, såvida den icke toges om hand för arkivering.

### 3.7 SOU 2012:55

2003 tillsattes Tryck- och yttrandefrihetsberedningen, som fick i uppdrag att följa utvecklingen på tryck- och yttrandefrihetens område. I maj 2008 ombildades denna beredning till en parlamentariskt sammansatt kommitté, benämnd Yttrandefrihetskommittén (YFK). I direktiven angavs att kommittén särskilt skulle ta ställning till om man borde övergå till en teknikneutral lagstiftning, och om det inte var möjligt, ge ett förslag till en allmän översyn av TF och Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).<sup>72</sup>

Som en del av sin utredning övervägde YFK en sammanslagning av TF och YGL till en grundlag med arbetsnamnet Ny yttrandefrihetsgrundlag (NYGL).<sup>73</sup> I utredningen lyftes en rad tillämpningsproblem i TF och YGL fram, bland annat det var oklart vad syftet med vissa avgränsningar var, och att dessa avgränsningar gjorde lagtexten svår användbar.<sup>74</sup> Även i förslaget till NYGL uppmärksammades en rad problem, bland annat därför att tillämpningsområdet för NYGL hade blivit svårdefinierat.<sup>75</sup>

Allt sammantaget fann YFK att TF och YGL trots allt fungerade väl, även om fokus ofta hamnade på problemen med lagstiftningarna, och att det inte fanns skäl att föreslå NYGL. Därmed gick kommittén istället över till att göra en

---

<sup>72</sup> SOU 2012:55, *En översyn av tryck- och yttrandefriheten*, s. 19 f.

<sup>73</sup> SOU 2012:55, s. 291.

<sup>74</sup> SOU 2012:55, s. 292 f.

<sup>75</sup> SOU 2012:55, s. 293 ff.

allmän översyn av TF och YGL, med syftet att göra de tydliga och lättillämpade.<sup>76</sup>

Till att börja med slog YFK fast värdet i att behålla grundlagsskyddet för bestämmelserna, och alltså inte flytta reglerna till vanlig lag. Det uppmärksammades dock att bägge grundlagarna, framförallt TF, led av ett ålderdomligt språk. I övrigt fann de inget skäl att ändra i de faktiska reglerna för allmänna handlingar.<sup>77</sup> Det märks inte minst genom bristen på kommentarer i förslaget till ändringar i 2 kap. TF.<sup>78</sup>

### 3.8 SOU 2016:58

2014 tillsattes Mediegrundlagskommittén (MGK), som fick i uppdrag att komma med förslag på en språklig och strukturell översyn av TF och YGL. Eftersom det inte ingick i deras uppdrag att ta ställning till reformarbete i TF och YGL, tog de istället avstamp i SOU 2012:55. Däremot fick de i uppdrag att se över om detaljbestämmelserna skulle flyttas till vanlig lag.<sup>79</sup>

MGKs förslag innebar för 2 kap. TF i princip enbart en språklig modernisering, samt en uppdelning av vissa bestämmelser, så att kapitlet fick fler paragrafer.<sup>80</sup> Gällande nedflyttning av bestämmelser till vanlig lag, ansåg de att bestämmelserna i TF generellt är sådana att de bör kvarstå i grundlagen. Vissa undantag medgavs för bestämmelser i 5 kap. TF, om utgivande av periodisk skrift, men som helhet föreslog de inte någon stor nedflyttning.<sup>81</sup> I sitt förslag till 2 kap. 12 § TF, den nya paragrafen om minnesanteckningar, förekom endast språkliga och redaktionella ändringar.<sup>82</sup>

---

<sup>76</sup> SOU 2012:55, s. 310 ff.

<sup>77</sup> SOU 2012:55, s. 315 ff.

<sup>78</sup> Se SOU 2012:55, s. 543-550.

<sup>79</sup> SOU 2016:58, *Ändrade mediegrundlagar*, s. 21 f.

<sup>80</sup> SOU 2016:58, s. 239 f.

<sup>81</sup> SOU 2016:58, s. 244 f.

<sup>82</sup> SOU 2016:58, s. 649.

### 3.9 Prop. 2017/18:49

Även regeringen nöjde sig med att i sitt förslag till riksdagen enbart föreslå språkliga och redaktionella ändringar av 2 kap. TF, enligt MGKs förslag. Som främsta skäl lyftes behovet av en modernisering av språket samt att göra uppställningen i lagstiftningen tydligare. En nyhet var dock att rättigheterna utsträckte sig till var och en i enlighet med regeringsformen, istället för till svensk medborgare som tidigare.<sup>83</sup>

Majoriteteten av remissinstanserna tillstyrkte eller hade inget att invända mot förslaget, men bland annat Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet och Publicistklubben anförde att de språkliga förändringarna kunde medföra ändringar i sak. Även Hovrätten över Skåne och Blekinge befarade att vissa av ändringarna kunde medföra oönskade effekter.<sup>84</sup>

### 3.10 Allmänna handlingar i 2 kap. TF

Enligt 2 kap. 1 § TF har var och en rätt att ta del av allmänna handlingar. Paragrafen anger att det har till syfte att främja ”ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande”.

I 2 kap. 2 § TF regleras de inskränkningar som får göras i offentlighetsprincipen, vilka bland annat är med hänsyn till rikets säkerhet, brottsbekämpning samt skydd för den enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. I andra stycket samma § anges det att begränsningar ska *anges noga*; det vill säga det måste tydligt framgå vad begränsningen gäller. Genom denna begränsning görs det tydligt att rätten att ta del av allmänna handlingar väger tyngre än möjligheten att begränsa dem.

När det gäller formkraven för vad som ska anses utgöra en handling, anges de i 2 kap. 3 § TF. Av lagrummet framkommer att det ska röra sig om en

---

<sup>83</sup> Prop. 2017/18:49, *Ändrade mediegrundlagar*, s. 101 f.

<sup>84</sup> Prop. 2017/18:49, s. 101.

framställning i bild eller skrift, alternativt en upptagning som kan läsas eller avlyssnas endast med hjälp av tekniskt medel. Med framställning i bild eller skrift åsyftas traditionella handlingar, till exempel protokoll, promemorior och blanketter, kartor och fotografier.<sup>85</sup> Upptagningar kan till exempel vara mikrofilm eller CD-skivor.<sup>86</sup>

Handlingar blir allmänna, om de förvaras, inkommer eller upprättas hos en myndighet enligt 2 kap. 4 § TF. Exempel på myndigheter är allmänna domstolar, förvaltningsmyndigheter som Skatteverket och Försäkringskassan.<sup>87</sup> Även riksdagen och beslutande kommunala församlingar omfattas enligt 2 kap. 5 TF.

Gällande begreppet förvaring för upptagningar anger 2 kap. 6 § 1 st. TF att en upptagning enbart ska anses vara förvarad hos en myndighet om myndigheten har tillgång till sådana tekniska hjälpmedel att den kan avlyssnas eller uppfattas där. Vidare följer av 2 st. samma § att en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling inte nödvändigtvis behöver anses förvarad hos en myndighet. För att den ska anses förvarad krävs det att myndigheten endast kan göra sammanställningen tillgänglig genom rutinbetonade åtgärder, och inget annat följer av 2 kap. 7 § TF. Där anges det att en sammanställning som innehåller personuppgifter som en myndighet saknar befogenhet att göra tillgänglig inte ska anses vara förvarad hos myndigheten. Paragrafen avser med personuppgifter all den slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en person.

I 2 kap. 8 § TF finns ett undantag för brev och meddelanden som är personligt ställda till någon vid en myndighet, men som inte har samband med ärende eller någon annan fråga som ska handläggas av myndigheten. Tanken med detta är att personliga brev och meddelanden, eller sådana som har facklig anknytning, inte ska omfattas av offentlighetsprincipen.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> Bohlin, Alf, *Offentlighetsprincipen*, s. 38.

<sup>86</sup> Bohlin, Alf, *Offentlighetsprincipen*, s. 40.

<sup>87</sup> Heuman, Sigurd, *Tryckfrihetsförordningen*, kommentaren till 2 kap. 4 § TF, Karnov.

<sup>88</sup> Heuman, Sigurd, *Tryckfrihetsförordningen*, kommentaren till 2 kap. 8 § TF, Karnov.

2 kap. 9 § TF anger att en handling ska anses ha inkommit när den anlät till myndigheten eller kommit en behörig befattningshavare tillhanda. Andra stycket anger att sådana handlingar som inte ska öppnas före ett visst datum, till exempel tävlingsskrifter, inte ska anses ha inkommit före angivet datum för öppnande. I tredje stycket anges att en åtgärd som någon gjort enbart som ett led i teknisk bearbetning eller lagring ska inte anses som skäl för att handlingen inkommit till myndigheten.

Handlingar ska anses upprättade hos en myndighet när de har expedierats, enligt 2 kap. 10 § TF. Om den inte har expedierats ska den istället anses upprättad när ärendet är slutbehandlat. Om handlingen inte rör ett ärende ska den anses vara upprättad när den justerats eller färdigställts av myndigheten. I andra stycket samma § anges några undantag till denna regel, bland annat för diaries, journaler och register, domar och andra beslut, protokoll och handlingar till protokollet samt därmed jämförliga anteckningar. Det gäller dock inte protokoll hos riksdagens utskott, en kommuns revisorer, statliga kommittéer eller en kommunal myndighet, i ärenden som denna endast bereder till avgörande.

En handling som överlämnas till ett annat organ inom samma myndighet anses endast inkommen eller upprättad om organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra, enligt 2 kap. 11 §.

2 kap. 12 § innehåller regleringen för minnesanteckningar, vilket kommer behandlas närmare i 3.11.

Ytterligare undantag från vad som ska betraktas som allmän handling finns i 2 kap. 13 och 14 §§. 13 § undantar handlingar som förvaras hos en myndighet enbart som ett led i en teknisk bearbetning eller lagring för någon annans räkning. Samma gäller för handlingar som endast utgör säkerhetskopior. 14 § undantar bland annat brev som lämnats in till myndighet enbart för befordran



av ett meddelande och handlingar som ingår i ett bibliotek uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål.

2 kap. 15-20 §§ innehåller regler för hur en allmän handling ska lämnas ut. Bland annat ska en handling lämnas ut genast eller snarast möjligt (15 §), den enskilde har rätt att mot fastställd avgift få ut en kopia (16 §) och begäran ska prövas av den myndighet som förvarar handlingen (17 §). Vidare får inte myndigheten efterforska vem som begärt ut en allmän handling (18 §) och beslut om att inte lämna ut en allmän handling får överklagas, förutsatt att det inte rör sig om riksdag eller regering (19 §). Slutligen får anteckning om hinder att lämna ut allmän handling endast ske med stöd av 2 kap. 2 § 2 st., och den tillämpliga bestämmelsen ska då anges (20 §).

I 2 kap. 21-23 §§ anges ytterligare några bestämmelser om allmänna handlingar, bland annat handlingar som hamnar hos ett enskilt organ efter att ha övertagit verksamhet från en myndighet (21 §) och vissa handlingar som överlämnats till Svenska kyrkan (22 §). Regler om hur allmänna handlingar ska bevaras och hur gallring ska ske får meddelas i lag (23 §).

### **3.11 Om minnesanteckningar**

Som tidigare nämnt regleras minnesanteckningar i 2 kap. 12 § TF, vilken har följande lydelse:

En minnesanteckning som har gjorts hos en myndighet och som inte har expedierats ska inte heller efter den tidpunkt då den enligt 10 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten. Minnesanteckningen anses dock som upprättad om den har tagits om hand för arkivering. Med minnesanteckning avses promemorior och andra uppteckningar eller upptagningar som har kommit till endast för föredragning eller beredning av ett ärende, dock inte till den del de har tillfört ärendet någon sakuppgift.

Utkast eller koncept till en myndighets beslut eller skrivelse och andra därmed jämställda handlingar som inte har expedierats anses inte som allmänna. Handlingen anses dock vara allmän om den tas om hand för arkivering.

En minnesanteckning kan till exempel vara en promemoria eller andra anteckningar och upptagningar som har tillkommit enbart för ett ärendes föredragning eller beredning. Det kan röra sig om stolppromemorior, synpunktspromemorior, rättsutredningar och liknande handlingar. Reglerna är tillämpliga på både konventionella handlingar samt upptagningar.<sup>89</sup>

Lagstiftningen ställer upp fyra kriterier för att en handling ska anses vara en minnesanteckning. För det första måste minnesanteckningen ha tillkommit hos en myndighet, vilket innebär att handlingar som har inkommit aldrig kan anses vara minnesanteckningar hos den myndigheten som förvarar dem. För det andra måste handlingen tillhöra ett ärende, där begreppet ärende definieras på samma sätt som i förvaltningslagen (2017:900). Om en handling saknar anknytning till ett ärende ska den istället bedömas enligt 2 kap. 10 §. Det tredje kriteriet innebär att handlingen endast får ha tillkommit för ett ärendes föredragning eller beredning: det ska alltså röra sig om rena hjälpmedel och inte beslutsunderlag. Slutligen får inte handlingen tillföra sakuppgifter.<sup>90</sup>

Även fast en handling kanske uppfyller alla dessa ovan nämnda kriterier, kan minnesanteckningen bli allmän handling om den expedieras eller tas om hand för arkivering av myndigheten enligt 1 st.

## 3.12 Rättsfall

I dagsläget finns det få avgöranden som berör minnesanteckningar, och därför kan inte fler än följande avgöranden presenteras. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD)<sup>91</sup> har i ett antal avgöranden behandlat minnesanteckningar. Även Högsta domstolen (HD) och Riksdagens ombudsmän (JO) har i ett respektive några få avgöranden berört frågan.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> Heuman, Sigurd, *Tryckfrihetsförordningen*, kommentaren till 2 kap. 12 § TF, Karnov.

<sup>90</sup> Heuman, Sigurd, *Tryckfrihetsförordningen*, kommentaren till 2 kap. 12 § TF, Karnov.

<sup>91</sup> Högsta förvaltningsdomstolen hette innan 2011 Regeringsrätten, förkortat RegR. För tydlighetens skull kommer dock genomgående den nya förkortningen HFD att användas.

<sup>92</sup> Detta avsnitt riskerar att bära likheter med samma avsnitt i PM:et *Klotter eller arkivmaterial – Gränsdragningen mellan minnesanteckningar och allmänna handlingar*

### **3.12.1 Högsta förvaltningsdomstolens referat**

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett antal avgöranden berört minnesanteckningar. Nedan presenteras de fall som publicerats som referat i HFD:s årsbok. Notera att inget nytt referat av intresse för den här framställningen har tillkommit efter den senaste ändringen av 2 kap. 12 § TF.

#### **3.12.1.1 RÅ Ab-35/81**

Riksrevisionsverket hade låtit upprätta ett utkast till en rapport som gällde polisens arbete mot ekonomisk brottslighet, som varken hade arkiverats eller expedierats. När en begäran inkom till verket om att få ut detta utkast avslogs begäran, med hänvisning till att det fortfarande rörde sig om minnesanteckningar. Vid HFD:s prövning konstaterades det dock att utkastet sedan tiden för begäran hade arkiverats, varpå det utgjorde allmän handling.

#### **3.12.1.2 RÅ 1994 ref. 97**

Finspångs kommun hade fått en begäran om att lämna ut två handlingar. Den enda handlingen var en utredning och förslag till beslut till kommunstyrelsen gällande tillämpning av personalpolitiska riktlinjer, den andra ett svar på en motion till kommunfullmäktige angående val av styrelse för kommunala bolag. Kommunen vägrade dock att lämna ut dessa handlingar, med motiveringen att det rörde sig om minnesanteckningar, med hänvisning till att det endast var arbetsmaterial. Handlingarna hade dock av kommunen redan sänts till bland annat kommunpolitiker, fackliga företrädare, kommunala förvaltningar samt till vissa pressorgan. På grund av den stora mängden mottagare fann HFD att handlingarna inte kunde ha tillkommit enbart på grund av ett ärendes föredragning eller beredning. Därmed kunde de inte heller utgöra minnesanteckningar.

---

*enligt 2 kap. 9 § TF [JUAN03], av Brattgård, Hannes, Lunds universitet, 2018.*  
Anledningen till det är att det rör sig om återgivning av samma rättsfall och avgöranden.

### **3.12.1.3 RÅ 1999 ref. 36**

Mellan en skattemyndighet och Riksskatteverket hade fyra e-postmeddelanden sänts, som bland annat tog upp frågor om rättsligt förfarande samt ett utkast till en revisionspromemoria. De fyra meddelanden var som följer:

- 1) Den 15 oktober 1997 från skattemyndigheten till RSV - Ett utkast till en del av en revisionspromemoria där skattemyndigheten redovisat sina preliminära ståndpunkter i ett skatteärende och en till utkastet fogad skrivelse, vilken innehåller en rättslig argumentation i en i ärendet aktualiserad rättsfråga.
- 2) Den 19 november 1997 från RSV till skattemyndigheten - Svar och synpunkter på promemorieutkastet.
- 3) Den 21 november 1997 från skattemyndigheten till RSV - rättslig argumentation i allmänhet i den aktuella rättsfrågan.
- 4) Den 15 december 1997 - en förfrågan från skattemyndigheten till RSV om myndigheten skulle driva ärendet vidare.

HFD menade, liksom underinstanserna, att utkastet till revisionspromemoria i 1) utgjorde en minnesanteckning enligt 2 kap. 9 § TF, under förutsättning att den inte hade arkiverats. Gällande skrivelsen i 1), tillsammans med 3) och 4), kunde inte de handlingar anses utgöra minnesanteckningar, då de expedierats till Riksskatteverket. HFD konstaterade också att det inte hade någon betydelse att skattemyndigheten ännu inte bestämt om någon av handlingarna skulle arkiveras eller ej. Enligt HFD kunde inte det förhållande, att det kanske skulle komma ett beslut om att inte arkivera en handling, i sig innebära att en handling skulle betraktas som minnesanteckning.

### **3.12.1.4 RÅ 2007 ref. 12**

Vimmerby kommun hade genom ett avtal, upprättat mellan kommunen och ett antal företag, vissa handlingar i form av bland annat brev, e-postmeddelanden och en promemoria som upprättats av kommunen. En begäran om att lämna ut dessa handlingar avslogs av kommunen, då de ansåg att det inte rörde sig om allmänna handlingar. Gällande promemorian hävdade kommunen att det enbart rörde sig om minnesanteckningar. Promemorian, som var en så kallad föredragningspromemoria, hade varken arkiverats eller expedierats av kommunen. Vidare tillförde den inte heller ärendet

sakuppgifter, varför HFD konstaterade att det rörde sig om minnesanteckningar och avslog överklagandet i den delen.

#### **3.12.1.5 HFD 2013 ref. 33**

Målet rörde osignerade journalanteckningar om en sjuk hustru, som hennes make hade begärt att få ut från Karolinska universitetssjukhuset. Sjukhuset avslog dock mannens begäran då de ansåg att journalanteckningarna endast utgjorde ”arbetsversioner”, och därmed inte allmän handling. HFD konstaterade dock att den här typen av handlingar föll under reglerna för diarium i 2 kap. 7 § 2 st. 1 TF. Därmed kan journalanteckningar av den typen aldrig utgöra minnesanteckningar, och eftersom de dessutom tillfört ärendet sakuppgift utgjorde de allmän handling.

#### **3.12.1.6 Utvecklingen i HFDs avgöranden**

Allt sammantaget har fallen i HFD:s mål inte varit särskilt komplicerade; oftast har det fallit på att handlingen antingen expedierats eller arkiverats, och därmed fått status som allmän handling, helt enligt lagtexten. Det mest intressanta uttalandet finns i RÅ 1999 ref. 36, om att en handling inte kan anses utgöra en minnesanteckning *enbart* för att det kanske kommer ett beslut om att inte arkivera handlingen.

### **3.12.2 Högsta domstolens referat**

Eftersom HD är en allmän domstol, och inte en förvaltningsdomstol, faller det sig naturligt att det enbart finns ett prejudikat som rör minnesanteckningar, dåvarande 2 kap. 9 § TF.

#### **3.12.2.1 NJA 1989 s. 504**

I samband med rättegången i ett brottsmål hade Svea hovrätt gjort en bandupptagning, som en journalist senare hade begärt att få utlämnad. Hovrätten nekade dock till det, då de ansåg att det fortfarande rörde sig om arbetsmaterial.

HD delade hovrättens uppfattning, och anförde att "[...] bandupptagningen [...] för närvarande inte är att anse som allmän handling." Av detta torde det dock följa att bandupptagningen blir allmän handling åtminstone vid den tidpunkten som domen vinner laga kraft.

### **3.12.3 JO:s beslut**

Då JO har ansvaret för tillsynen över de flesta av Sveriges myndigheter finns det också ett antal avgöranden som behandlar frågan om en handling ska anses som minnesanteckning eller inte.

#### **3.12.3.1 JO 1958 s. 222**

En tjänsteman hade under ett telefonsamtal, som syftade till att inhämta ytterligare uppgifter, fört anteckningar. I samband med att beslut fattades senare i ärendet användes uppgifterna i anteckningarna, varpå JO konstaterade att de därmed utgjorde allmänna handlingar.

Notera att avgörandet rörde den gamla lydelsen i 2 kap. 4 § TF, som inte specifikt angav att en minnesanteckning inte fick tillföra ärendet sakuppgift. Detta avgörande kan alltså ses som det första på vägen till regeln om att minnesanteckningar inte får tillföra ärendet sakuppgift.

#### **3.12.3.2 JO 1968 s. 497**

En tjänsteman hade i ett anteckningsblock fört anteckningar avseende ett pågående ärende. Eftersom anteckningarna tillförde ärendet nya uppgifter, och därmed kom att ligga till grund för beslutet i ärendet, fann JO att det rörde sig om en allmän handling.

Även detta avgörande rörde den gamla formuleringen, och resonemanget liknar det i JO 1958 s. 222.

#### **3.12.3.3 JO 1978/79 s. 224**

Vid försvarsstaben hade det upprättats en promemoria innehållande vissa synpunkter. Överbefälhavaren vägrade att lämna ut promemorian med hänvisning till att det endast skulle vara minnesanteckningar. Vid JO:s

granskning kunde det dock konstateras att promemorian inte kunde kopplas till något specifikt ärende, varför den heller inte kunde utgöra minnesanteckningar. Därför skulle den falla under reglerna för arkivering och utlämning.

#### **3.12.3.4 JO 1992/93 s. 409**

En barnvårdscentral hade låtit föra dagboksanteckningar kring två barn under en längre tid. Anteckningarna gjordes för hand, för att sedan renskrivas på skrivmaskin. Ingen av dessa anteckningar tillfördes patientjournalerna, men då barnvårdscentralen efterhand började tillmäta dessa anteckningar större vikt började de också att spara dem. Senare kom anteckningarna att utgöra underlag i ett LVU-mål. Eftersom de då fick egenskap av journalhandlingar, blev de allmänna handlingar.

Intressant i det här fallet är JOs uttalande om minnesanteckningar. De ansåg nämligen att även anteckningar i en journal som i sig kan tillföra ett ärende nya uppgifter, kan utgöra minnesanteckningar om det enbart är författaren som har möjlighet att uttyda anteckningarna.

#### **3.12.3.5 Utvecklingen i JOs avgöranden**

Mest intressanta av JO:s avgöranden är de två första, där det går att ana praxisen som la grunden till regeln om att minnesanteckningar inte får tillföra ärendet sakuppgift. Även det sista, JO 1992/93 s. 409, är intressant med uttalandet om att ”otydbara” anteckningar kan utgöra minnesanteckningar, trots att de innehåller sakuppgifter. Frågan blir då hur ”otydbara” anteckningarna måste vara för att uttalandet ska vara tillämpligt.

### 3.13 Doktrin

Minnesanteckningar behandlas flyktigt i den juridiska doktrinen, närmast i förbigående. Detta konstaterande har framkommit efter efterforskningar i ett antal verk om allmänna handlingar och offentlighetsprincipen. Bland verken som granskats finns bland annat Alf Bohllins *Allmänna handlingar* och *Offentlighetsprincipen*, Håkan Strömbergs och Bengt Lundells *Allmän förvaltningsrätt* samt lagkommentarerna i Karnov.

Detta är inte nödvändigtvis särskilt förvånande med tanke på det relativa ointresset, eller rentav rädslan, som verkar finnas inom juristkåren för att kommentera tryckfrihetsförordningen överhuvudtaget i den del som rör offentlighetsprincipen. Detta framgår extra tydligt vid granskningen av de lagkommentarer som finns.



## 4 Nordisk rätt

Sverige, Danmark, Norge och Finland har på grund av sin geografiska närhet stora kulturella likheter, inte minst på grund av den språkgemenskap som finns. Dessutom har dessa fyra länder genom historien ingått i olika unioner och riken, exempelvis Danmark-Norge, Sverige-Finland och Sverige-Norge.<sup>93</sup> Framförallt som en konsekvens av de två första konstellationerna har två olika rättstraditioner växt fram gällande synen på allmänna handlingar.

En stor skillnad i historien för Sverige och de övriga nordiska länderna utgör andra världskriget. Sverige förklarade sig, som bekant, neutralt under kriget, och lyckades till stort upprätthålla denna neutralitet. Finland däremot, som hamnade i krig med Sovjetunionen, valde att under fortsättningskriget 1941-44 alliera sig med Tyskland. Danmark och Norge hamnade istället under ockupation av Tyskland under åren 1940-1945.

### 4.1 Den västnordiska rätten

Danmark och Norge, som var i union fram till 1814, har till delar lagstiftning som överensstämmer. Detta beror på ländernas långa gemensamma historia, som också påverkat lagstiftningen. Vid utformningen av Norges grundlag år 1814 deltog dessutom framstående danska politiker, vilket ytterligare bidrog till likheterna i lagstiftningen. När Norge sedan tvingades att gå i union med Sverige reglerade unionsfördraget att Norge skulle fungera som ett eget rike med egna lagar,<sup>94</sup> vilket bidrog till att den danska rättstraditionen levde vidare i Norge.

---

<sup>93</sup> Nationalencyklopedin, *Norden*.

<http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/enkel/norden> (hämtad 2019-05-21)

<sup>94</sup> Nationalencyklopedin, *svensk-norska unionen*.

<http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/svensk-norska-unionen> (hämtad 2019-05-20).

### 4.1.1 Den danska offentlighetsprincipen

Danmarks grundlag, Danmark Riges Grundlov (Grundloven), infördes år 1849 och har sedan dess ändrats ett fåtal gånger, senast den 5 juni 1953. Från början bestod den av 100 paragrafer, men har genom åren krympt till att omfatta 89 paragrafer. Grundloven är i stora delar lik den ursprungliga från 1849, och därför kan språket framstå som ålderdomligt.<sup>95</sup> Till sitt innehåll berör Grundloven statsskicket, regeringens och folketingets ansvar och medborgarskap. Till skillnad från de svenska grundlagarna är inte offentlighetsprincipen grundlagsskyddad, utan all lagstiftning i frågan sker genom vanlig lagstiftning.

Den första danska lagstiftningen som reglerade allmänna handlingars offentlighet kom 1971 i form av lov (1970-10-6 nr. 280) om offentlighed i forvaltningen. Den ersattes 1986 av lov (1985-12-19) om offentlighed i forvaltningen. Ingen av dessa båda lagar hade status som grundlag, inte heller fanns det en grundlagsskyddad offentlighetsprincip.

Den danska regeringen lät 2002 tillsätta en utredning för att ta fram en ny offentlighedslov, som 2009 lät avlämna sitt slutbetänkande nr. 1510/2009 om offentlighedsloven. Deras förslag kom sedan att ligga till grund för regeringens lagförslag L 144 2012-13, som i stort överensstämde med slutbetänkandet. En av grundsatserna i lagförslaget var att försäkra största möjliga öppenhet i förvaltningen.<sup>96</sup>

I lov (2013-06-12 nr. 606) om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven), som trädde i kraft den 1 januari 2014, regleras det som i Danmark kallas för aktindsigt. Aktindsigten är det som i dansk rätt närmast motsvarar den svenska offentlighetsprincipen. 1 § anger syftet med lagen: att säkra medborgarnas rätt till insyn i den offentliga verksamheten.

---

<sup>95</sup> Folketinget, *Grundloven med forklaringer*.

<https://www.ft.dk/da/folkestyret/grundloven-og-folkestyret/grundloven-med-foorklaringer> (hämtad 2019-05-03).

<sup>96</sup> Lovforslag nr. L 144 2012-13, *Forslag til lov om offentlighed i forvaltningen*, s. 11.

7 § offentlighetsloven anger huvudregeln för den danska offentlighetsprincipen. 1 st. anger att var och en har rätt att få reda på vilka handlingar som är inkomna eller upprättade av en myndighet i samband med ett ärendes behandling. Detta är alltså inte en rätt att ta del av handlingarna per se. I 2 st. anges att man har rätt till aktindsigt i alla handlingar som rör det aktuella fallet och i diaries, register med flera handlingar, där det införts uppgifter om ärendet. Undantagen till denna bestämmelse finns i §§ 19-35 samma lag. Enligt 8 § har dock en enskild person i princip alltid rätt att ta del av handlingar som innehåller uppgifter om den personen.

Några av undantagen för aktindsigt är bland annat handlingar i straffrättsliga fall (19 §), lagförslag innan de överlämnats till Folketinget (20 §) och om anställningsbeslut inom den offentliga sektorn (21 §). Vidare omfattas inte heller till exempel statsrådsprotokoll (27 §) och försvarshemligheter (31 §).

I §§ 23-26 anges undantagen för det som kallas interna dokument. 23 § anger bland annat att handlingar som inte lämnats till utomstående inte omfattas av aktindsigten, inte heller handlingar som utväxlas i samband med rådgivning eller förhandlingar. Om en handling har lämnats till en utomstående är det dock inte ett internt dokument, och omfattas därför följaktligen av aktindsigten. 24 § anger vissa undantag för ministrars kommunikation med myndigheter, men inte, till exempel, i fall som rör kontroll eller tillsyn av myndighet. Inte heller ekonomiska förhandlingar mellan regioner och danska staten omfattas av aktindsigten, enligt 25 §. Intressant att notera är att denna lagstiftning medger fler inskränkningar än tidigare, vilket framförallt motiveras med effektivitet. Vidare kan det noteras att förarbetena anger att utgivande av ett internt dokument innebär att den handlingen får status som allmän handling.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> Lovförslag nr. L144 2012-13, s. 46 f.

Oaktat bestämmelserna i 23 § anger 26 § ett antal fall där rätten till aktindsigt ska kvarstå, när handlingen nått sin slutliga form. Det rör sig bland annat om handlingar som enbart återspeglar beslutet i ärendet eller en reproduktion av information som myndigheten är skyldig att lista enligt 13 §<sup>98</sup>. Vidare omfattas också handlingar som tillför ärendet bevis eller nya uppgifter, dokument som anger generella riktlinjer för ärendens beredning samt systematiska presentationer av praxis inom specifika områden.

Den danska offentlighetsprincipen är alltså till sin natur inte särskilt långtgående. Att det därmed inte finns specifika bestämmelser om handlingar som anteckningar är inte särskilt förvånande, då det täcks av bestämmelserna i 23-26 §§. Huvudregeln är, liksom i svensk rätt, att så länge inga nya uppgifter tillförs behöver inte handlingen lämnas ut. Notera att den danska regleringen inte har någon undantagsbestämmelse för handlingar som arkiveras.

#### **4.1.2 Den norska offentlighetsprincipen**

Norge införde inte, till skillnad från Sverige, någon grundlagsskyddad rättighet att ta del av allmänna handlingar i samband med utarbetandet av Kongeriket Noregs grunnlov (grunnloven) år 1814. Däremot fanns redan från början en grundlagsfäst rätt till tryckfrihet i 100 §. Dessutom lades grunden till offentlighetsprincipen i 84 §, som angav att Stortingets möten skulle ske för öppna dörrar, samt att dess protokoll skulle utges genom tryck. Redan 1845 lades det fram förslag om en offentlighetsprincip lik Sveriges, men det skulle dröja till 1970 innan den första lagen på området kom. Den lagen hade dock enbart karaktär som vanlig lag, och inte grundlag.<sup>99</sup>

Efter införandet av 1970 års offentlighetslag, märkte myndigheterna av en tilltagande önskan om att utfå allmänna handlingar. Det började också bli

---

<sup>98</sup> 13 § offentlighetsloven innebär att en myndighet har en plikt att anteckna uppgifter som kan ha betydelse för fattande av beslut i ett visst ärende, om inte uppgifterna redan finns medtagna i beslutsunderlaget.

<sup>99</sup> NOU 1999:27, "Ytringsfrihed bør finde sted" – Forslag til ny grunnlov § 100, s. 91.

allmänt erkänt att lagen var en produkt av demokratin, då pressen och de enskilda medborgarna använde den för att kontrollera makthavarnas göromål.<sup>100</sup>

Med tiden höjdes röster om att det inte var tillräckligt med enbart en särskild lag; offentlighetsprincipen borde grundlagsskyddad.<sup>101</sup> Genom grundlagsändring den 30 september 2004 fick paragrafen sitt nuvarande innehåll, och i 100 § 5 st. anges att var och en har rätt att ta del av handlingar hos offentliga organ. Vidare anger paragrafen att undantag får göras om de syftar till att värna enskilda personer eller andra tungt vägande grunder.

Norge har, liksom Finland, valt att låta de närmare reglerna om offentlighet finnas i särskild lag istället för i grundlagen, trots offentlighetsprincipens grundlagsskydd. Den lag som reglerar detta område heter Lov (2006-05-19-16) om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). Lagen har sin grund i det 2003 avgivna betänkandet NOU 2003:300, och lades fram genom Ot.prp.nr.102 (2004-2005) samt Ot.prp.nr.9 (2005-2006).<sup>102</sup>

I 3 § anges huvudregeln att var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar, om inget annat följer av annan lag. Rätten till insyn anses som en grundläggande demokratisk princip såväl nationellt som internationellt. Framförallt lyfter Norge fram tre viktiga principer som motiv för lagstiftningen: demokratiprincipen, principen om kontroll av det allmännas agerande samt rättssäkerhetsprincipen.<sup>103</sup>

4 § anger vilka handlingar som ska betraktas som dokument<sup>104</sup>, och alltså falla under offentlighetsprincipen. Dokument är de handlingar som har inkommit,

---

<sup>100</sup> NOU 1999:27, s. 92.

<sup>101</sup> NOU 1999:27, s. 93.

<sup>102</sup> Anledningen till de två propositionerna är att Stortinget inte hann behandla den första innan stortingsperioden var över, vilket ledde till att regeringen behövde lägga fram förslaget igen. Dock hänvisar den senare propositionen till den tidigare när det gäller lagmotiven.

<sup>103</sup> Ot.prp.nr.102 (2004-2005), *Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd*, s. 24 f.

<sup>104</sup> Den norska terminologin för allmän handling.

upprättats eller expedierats av ett offentligt organ. Som undantag nämns bland annat material som ingår i bibliotekssamlingar samt tidskrifter och reklam som inkommit till organet utan att vara kopplade till ett visst ärende.

Den norska lagstiftningen medger undantag från insyn utifrån tre kriterier: skydd av privatlivet, skydd för allmänhetens bästa (till exempel försvarshemligheter) och till förmån för effektivt beslutsfattande i förvaltningen. Det sista kriteriet berör det som i norsk rätt kallas för organinterne dokument.<sup>105</sup>

I §§ 13-27 anges en rad undantag, bland annat med hänsyn till sekretess (13 §), vissa dokumentet rörande kungahuset (17 §) samt försvarshemligheter (21 §). Den paragraf som är av intresse för den här framställningen är dock 14 §, *Dokument utarbeidde for eiga saksførebuing (organinterne dokument)*. Som ett sådant dokument räknas de handlingar som har utarbetats för behandlingen av ett ärende. Det finns dock fyra undantag till bestämmelsen. För det första får handlingen inte innehålla det slutgiltiga avgörandet. Det får heller inte röra sig om generella riktlinjer för ärendets behandling. Vidare får det heller inte röra sig om ett föredrag i ett ärende som avgjorts av Konungen i statsrådet, eller handlingar som kan utgöra prejudikat. Bestämmelsen motsvarar alltså delvis, men inte helt, den svenska bestämmelsen om minnesanteckningar.

Motiveringen bakom undantaget för organinterne dokument är framförallt omsorg om effektivitet i beredningen av ärenden. Det ses som sinkande i processen att ständigt behöva lämna ut dokument i ett pågående ärende, eftersom det riskerar att skapa en debatt utifrån ofullständiga grunder.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> Ot.prp.nr.102 (2004-2005), s. 25 f.

<sup>106</sup> Ot.prp.nr.102 (2004-2005), s. 45 f.

## 4.2 Den östnordiska rätten

Finland, som fram till den ryska erövringen 1809 var en del av Sverige, delar tydliga likheter med Sverige när det gäller lagstiftningen. Detta beror på att Finland under tiden som ryskt storfurstedöme tilläts behålla sin tidigare lagstiftning. En konsekvens av detta var att Förenings- och säkerhetsakten som infördes 1789, och upphävdes 1809 i Sverige i samband med införandet av 1809 års regeringsform, fortsatte att vara gällande grundlag i Finland fram till 1919. I samband med avskaffandet 1919 infördes det självständiga Finlands första regeringsform, och den 1 mars 2000 trädde den nuvarande Finlands grundlag ikraft.

På tryckfrihetens område blev det dock en något mer begränsad utveckling, då Finland aldrig omfattades av varken 1810 eller 1812 års TF, varpå det dröjde fram till 1951 innan allmänna bestämmelser om allmänna handlingar infördes i finsk rätt.<sup>107</sup>

### 4.2.1 Den finska offentlighetsprincipen

Den finska offentlighetsprincipen är grundlagsskyddad i 12 § 2 st. Finlands grundlag. Där anges det att alla handlingar och upptagningar som innehas av myndigheter är offentliga, samt att var och en har rätt att ta del av dem. Undantag medges om det finns tvingande skäl och rätten att ta del av handlingar får då begränsas genom lag. Offentlighetsprincipen behölls i stort sett oförändrad från den tidigare regeringsformen.<sup>108</sup>

Den lagen som reglerar allmänna handlingars offentlighet är lag (21.5.1999/621) om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen). Denna lag trädde i kraft 1 december 1999, det vill säga fyra månader innan Finlands grundlag, och ersatte 1951 års lag om allmänna

---

<sup>107</sup> RP 30/1998 rd, *Förslag till lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet, samt till lagar som har samband med den*, s. 10.

<sup>108</sup> RP 1/1998 rd, *Förslag till ny Regeringsform för Finland*, s. 80.

handlingars offentlighet. Dessa tidigare regler hade i huvudsak beretts på 1930-talet, varför de var i behov av en uppdatering.<sup>109</sup>

Som syfte med den nya lagstiftningen lyftes fram behovet av en samordnad och enhetlig lagstiftning, så att rätten till att ta del av allmän handling inte urholkades.<sup>110</sup> Offentlighetsprincipen som grund ansågs vara skyddsvärd, men en modernisering var tvungen att komma till stånd. Framförallt lyftes problemen med den snabba tekniska utvecklingen fram.<sup>111</sup>

Offentlighetsprincipen är alltså grundlagsskyddad i finsk rätt, men lagen som reglerar handlingars offentlighet är inte i sig grundlag.<sup>112</sup> I dess allmänna bestämmelser, §§ 1-5, anges lagens tillämpningsområde, samt definitioner av vad som är en myndighet respektive myndighetshandling. 5 § tar sikte på vad som är en myndighetshandling, det vill säga det som i svensk rätt kallas för allmän handling. Det finns två sätt för att en handling ska bli en myndighetshandling:

- i. Handlingen ska innehas och ha upprättats av en myndighet eller en anställd på myndigheten,
- ii. Handlingen ska innehas och ha inkommit till en myndighet i samband med ett ärende som behandlas av myndigheten, eller hör till dess verksamhetsområde.

I samma paragraf finns dessutom flera undantag för handlingar som inte ska betraktas som myndighetshandlingar. Framförallt två bestämmelser är intressanta för denna framställning. Den första bestämmelsen går att finna i 5 § 3 mom. 2 p., som anger att minnesanteckningar som inte lämnats in för föredragning eller behandling av ett ärende inte ska betraktas som myndighetshandlingar. I propositionen anmärker regeringen på att lagstiftningen i stort motsvarar den svenska lagstiftningen i dåvarande 2 kap. 9 § TF.<sup>113</sup>

---

<sup>109</sup> RP 30/1998 rd, s. 9.

<sup>110</sup> RP 30/1998 rd, s. 32.

<sup>111</sup> RP 30/1998 rd, s. 30.

<sup>112</sup> Jämför med den svenska offentlighets- och sekretesslagen.

<sup>113</sup> RP 30/1998 rd, s. 56.



Vidare anges det i 5 § 4 mom. att interna handlingar inte ska anses vara myndighetshandlingar, om de inte innehåller sådana uppgifter att de ska arkiveras eller har arkiverats. Intressant att notera är att om en sådan handling arkiverats, kan myndigheten själv bestämma om den ska lämna ut uppgifter från handlingen eller inte.

# 5 Diskussion

## 5.1 Den historiska utvecklingen

Den svenska offentlighetsprincipen har, som märks i andra kapitlet, en väldigt djup historisk grund. Genom åren har den dock skiftat kraftigt, vilket också haft nära samband med övriga händelser i samtiden.

Offentlighetsprincipen infördes för första gången år 1766 i svensk rätt, och var då i det närmaste gränslös, vilket får ses som revolutionerande med tanke på att till och med riksdagens protokoll innan dess ansågs vara statshemligheter! Denna öppenhet berodde på det politiska systemet som då rådde, med en svag kungamakt och en stark riksdag. I samband med Gustav III:s styre skedde dock en stor inskränkning av tryckfriheten och offentlighetsprincipen, vilket också hängde ihop med den starka kungamakten som han åter lät införa. Även 1809 års statsomvälvning, med 1810 års TF, är intressant att jämföra, då den bär vissa paralleller med händelseutvecklingen år 1766. Vid bägge tillfällen var kungamakten svag, år 1766 genom ståndsriksdagens och de politiska partiernas makt, år 1809 genom den statskupp som genomfördes mot Gustav IV Adolf. Att 1810 års TF därmed kom att bli liberal jämfört med de närmast föregående tryckfrihetsförordningarna kan inte anses vara förvånande.

Återigen sker en närmast parallell händelseutveckling i samband med införandet av 1812 års TF – kungamakten stärks återigen, samtidigt som tryckfrihetsförordningen inskränks. Ytterst intressant med 1812 års TF är den laglighetsdiskussion som följde, då grundlagen inte hade antagits på föreskrivet sätt. Dessutom lät man införa den omstridda indragningsmakten, som kritiker ansåg strida mot regeringsformen. Allt sammantaget var 1812 års TF till en början inte en särskilt stark garant för tryckfrihet och offentlighet.

Även fast reglerna kring allmänna handlingar i stort inte ändrades på över hundra år, kan man se vissa tydliga strömningar mot öppenhet i den övriga tryckfrihetsförordningen, inte minst då indragningsmakten avskaffades. I samband med att Sverige gick mot modernare tider, med högre krav på den offentliga förvaltningen, höjdes också kraven på en reformerad tryckfrihetsförordning. Till viss mån verkar praxisen på myndigheterna fyllt de luckor som uppkom, men behovet av en revision var ändå uppenbar. Det dröjde dock till 1937 innan en revision av reglerna skedde, och då var det också i det närmaste bara ett fastställande av praxis. Tryckfriheten under andra världskriget får i sammanhanget närmast ses som en mörk parentes, då de inskränkningar i tryckfriheten som gjordes lämpligt nog sammanföll med Tysklands storhetsperiod i Europa.

Intressant ur ett internationellt perspektiv är också det faktum att man trots ett antagande om grundläggande mänskliga rättigheter, inte kunde enas om en gemensam syn på offentlighetsprincipen. Spåren av detta märks inte minst när man jämför de nordiska länderna, vilket kommer att göras senare i det här kapitlet.

### **5.1.1 Minnesanteckningarnas historiska utveckling**

När det gäller den historiska utvecklingen för minnesanteckningarna, är det inte särskilt förvånande att det från början inte fanns fastslagna regler för vad som var en minnesanteckning. Tryckfrihetsförordningen och offentlighetsprincipen var ny, och det var nog få som trodde att en tjänstemans anteckningar kunde vara av intresse för allmänheten. Inte heller i samband med införandet av 1812 års TF skedde någon reglering av minnesanteckningar. En rimlig slutsats, sett till motiven för 1937 års regler för allmänna handlingar, är att handlingar liknande minnesanteckningar åren närmast 1937 behandlades som lagstiftningen senare kom att göra gällande. Detta då motiven för 1937 års revision uttryckligen sa att mycket av förslagen till reglering i princip var fastställande av praxis. Intressant nog infördes som bekant ingen paragraf om minnesanteckningar år 1937, även om det i

praktiken verkar ha funnits vissa handlingar som behandlats som minnesanteckningar.

1937 års revision kom dels att medföra en behövlig uppstrukturering, men också att vissa offentlighetsregler för första gången kom att regleras i vanlig lag. Visserligen hade man på mitten av 1800-talet diskuterat om att göra om reglerna för allmänna handlingar till vanlig lag, men det blev det inget av. Det var därför ett stort steg för den svenska offentlighetsprincipen att många bestämmelser plötsligt återfanns i vanlig lag.

## **5.2 1949 års TF**

När den nya tryckfrihetsförordningen började utredas år 1944, var världen fortfarande mitt uppe i ett brinnande världskrig. Intressant nog är att trots att Sverige hade censur under stora delar av kriget, var såväl de tryckfrihetsakkunniga som Kungl. Maj:t helt ense om att ta bort alla möjligheter till censur i tryckfrihetsförordningen. Dessutom valde man att fortsätta med grundlagsskyddet för allmänna handlingar, vilket får ses som ett erkännande för offentlighetsprincipens viktiga plats i det svenska demokratiska samhället. Lagstiftningen kring allmänna handlingar verkar också ha varit beständig och väl grundfäst, då det tog ca 20 år innan en utredning tillsattes, och det främsta problemområdet då var den datoriserade informationens intåg.

I det stora hela ändrades inte grundsatserna för offentlighetsprincipen särskilt mycket heller under revisionerna på 1970-talet, och inte heller ändringarna som trädde i kraft 2019 har ändrat innebörden. Detta då de senaste ändringarna endast var av redaktionell och språklig karaktär. Vissa kritiker framhöll visserligen att även de enbart språkliga förändringarna kan få konsekvenser, men hitintills är det svårt att se någon sådan utveckling. Med tiden är det dock möjligt att det går att utröna om paragraferna har fått en annan betydelse än vad de hade med den tidigare lydelsen.

### **5.2.1 Minnesanteckningarna i 1949 års TF**

Reglerna kring minnesanteckningar som infördes i 1949 års TF hade, liksom hela 2 kap. TF, sin grund i motiven för 1937 års revision. En intressant aspekt under den här tidsperioden var det faktum att man i mångt och mycket fortfarande delade uppfattningen att anteckningarna var tjänstemannens privata egendom. Särskilt märks detta genom att en del tjänstemän uppenbarligen använde bestämmelsen som en slags informell sekretess, vilket urholkade bestämmelsens innebörd. I den äldsta lydelsen verkar det ha funnits ett visst utrymme för tolkning hur minnesanteckningarna skulle hanteras, bland annat då upptagningar överhuvudtaget inte nämndes i lagtexten. Det skulle dessutom dröja till 1970-talet innan det explicit stadgades att en minnesanteckning inte fick innehålla sakuppgifter i ett ärende.

Med de senare ändringarna verkar en del av kryphålen ha täppts till, men det verkar fortfarande inte helt klart hur gränsdragningen ska göras, utan det riskerar att bli godtyckliga bedömningar. Framförallt torde en stor del av problematiken ligga i det faktum att det är svårt att kontrollera vilka handlingar som en tjänsteman har upprättat själv, särskilt sådana handlingar som utgör anteckningar i ett skrivblock. Mycket av ansvaret för att anteckningar som utgör allmänna handlingar tas om hand kan därför sägas ligga på den enskilde tjänstemannen.

Även om kriterierna är tydliga för hur en minnesanteckning ska bedömas, finns det en stor gråzon i mitt tycke, och det är frågan när en minnesanteckning har tillfört ärendet sakuppgift.

### **5.2.2 Grundlagsskyddet**

Att bestämmelserna återfinns i en grundlag har både nackdelar och fördelar, som ofta har nära samband med varandra. Grundlagsnaturen gör det svårt att ändra, eftersom det krävs beslut av två riksdagar med ett ordinarie val emellan. Samtidigt är det en garanti för att en lagändring inte kan genomdrivas direkt av en viss politisk majoritet, vilket kraftigt stärker

skyddet för tryckfriheten och offentlighetsprincipen. Eftersom offentlighetsprincipen är fastslagen som en av de grundläggande demokratiska principerna i Sverige, får det också anses som klokt att den är helt grundlagsskyddad i såväl regeringsform som i tryckfrihetsförordning.

Det stora problemet blir dock den stora mängden detaljregler som måste in i grundlagen. Framförallt kan man i den historiska utvecklingen se två sådana perioder där grundlagsnaturen i viss mån innebar en bromskloss för rättsutvecklingen: dels innan 1937, när det inte ens var tydligt om kommuner skulle omfattas av bestämmelserna, och dels innan 1974, när upptagningar inte fanns omnämnda i lagstiftningen.

### **5.3 Doktrin och praxis**

Som tidigare nämnt berör den juridiska doktrinen i princip inte alls frågan om hur gränsdragningen ska göras mellan minnesanteckningar och allmänna handlingar. Frågan behandlas mest i förbigående, och även lagkommentarerna till tryckfrihetsförordningen är relativt tandlösa.

Även i praxisen förekommer inga generella riktlinjer för när en anteckning anses tillföra ärendet sakuppgift, även om det står klart att flera anteckningar, som var för sig inte tillför ärendet sakuppgift, gemensamt kan utgöra allmän handling. Vid vilken tidpunkt som det inträffar är dock svårt att avgöra, då det varierar kraftigt från fall till fall. HFD:s avgöranden är som redovisat inte särskilt vägvisande, då målen oftast avgjorts på grunden av att handlingen expedierats eller arkiverats. JO:s avgöranden är något intressantare, särskilt de avseende den äldre lydelsen, då praxisen som senare cementerades i lagstiftningen kan märkas i dessa avgöranden. Men inte heller något av dessa avgöranden berör problematiken med när uppgifter övergår till att utgöra sakuppgifter. Frågan kommer troligtvis inte heller att få sitt svar i framtiden, då det är ett svårdefinierat område. Troligare är istället att framtida fall framförallt kommer att avgöras genom att handlingen antingen arkiverats eller expedierats.

## 5.4 Den nordiska lagstiftningen

Det är intressant att notera de skillnader som finns mellan Sverige och Danmark, Norge och Finland. Den mest uppenbara skillnaden är den att Sverige är det enda land som har valt att ha sin lagstiftning om offentlighetsprincipen och allmänna handlingar grundlagsskyddad. Detta främst av historiska skäl, men också av demokratiska. Sverige har också den längsta traditionen av offentlighetsprincip, även om Finland hade offentlighetsprincip under den svenska tiden. De övriga ländernas lagstiftning har sin grund i senare hälften av 1900-talet, och i likhet med svensk rätt är de nu gällande lagarna alla införda i tiden runt eller efter millenniumskiftet.

Finland och Norge har, liksom Sverige, valt att grundlagsskydda sina offentlighetsprinciper, medan Danmark valt att låta offentlighetsprincipen helt stå utanför grundlagen. Att Finland har valt att grundlagsskydda offentlighetsprincipen, är inte särskilt förvånande med tanke på det svenska arvet. Mer förvånande är i sådana fall att de valt att låta detaljlagstiftningen vara i vanlig lag. Vidare har också den finska rätten den skillnaden, att regleringen kring minnesanteckningar endast innebär att en minnesanteckning inte får ha lämnats in för föredragning eller beredning av ett ärende, för att den ska klassas som minnesanteckning. Det torde innebära, att minnesanteckningen får innehålla sakuppgifter så länge den inte lämnas in. I övrigt är den finska regleringen väldigt väl överensstämmande med svensk rätt, vilket inte minst märks i förarbetet där de uttryckligen hänvisar till svensk rätt. Det som dock är en intressant avvikelser, är de finska myndigheternas möjlighet att själva vilka uppgifter ur arkiverade interna handlingar som de vill offentliggöra, något som saknar motsvarighet i svensk rätt.

Den norska rätten är i det närmaste en slags hybrid mellan svensk och dansk rättstradition. Å ena sidan har de valt att grundlagsskydda sin offentlighetsprincip, å andra sidan finns detaljreglerna i vanlig lag. Det intressanta med den norska rätten är den förlaga till offentlighetsprincipen

som kom genom grundlagsstadgandet om att stortingets sammanträden skulle ske med öppna dörrar, och att protokollen skulle ges ut genom tryck. Med tanke på att den norska grundlagen antogs endast cirka 50 år efter den första svenska tryckfrihetsförordningen, då svenska riksdagsprotokoll blev offentliga, är det ändå ganska tidigt för en sådan offentlighetsprincip. Försök skedde ju även under mitten av 1800-talet att införa en offentlighetsprincip enligt svensk modell, troligtvis delvis på grund av den svensk-norska unionen. Det förslaget föll dock som bekant, och Norge var relativt sent ute i jämförelse när de 1970 antog sin första offentlighetslag. Vid den tidpunkten var ju inte heller offentlighetsprincipen grundlagsskyddad, utan det dröjde till 2004 innan den fick grundlagsskydd, sent sett till övriga länders bestämmelser.

När det gäller *organinterne dokument*, bär de vissa likheter, men också flera olikheter mot de svenska minnesanteckningarna. De största likheterna finns i att det måste röra sig om en handling som har koppling till behandlingen av ett ärende, samt att handlingen inte får innehålla det slutgiltiga avgörandet. Viss likhet finns också med att handlingarna inte får innehålla generella riktlinjer för ett ärendes beredning, eftersom det kan sägas tillfoga ärendet sakuppgift. Att föredrag som Konungen avgjort i statsrådet inte heller kan betraktas som organinterne dokument låter också som en klok avvägning från norskt håll, då det är den högsta verkställande makten i Norge. Slutligen att det inte får innebära ett prejudikat är också rimligt för att det inte ska betraktas som ett organinternt dokument. Men den stora skillnaden kvarstår dock i att den norska regleringen tillåter att handlingen har sakuppgifter i sig, så länge den inte innehåller det slutgiltiga avgörandet. Det innebär i praktiken att dokument som kan innehålla den sakliga grunden för ett avgörande i ett ärende, kan undanhållas allmänheten. Det får till följd att offentlighetsprincipen i viss mån måste anses vara underminerad, då det blir lätt för tjänstemän att hävda att det rör sig om ett organinternt dokument.

Slutligen när det gäller den danska rätten, finns det fler olikheter än likheter med den svenska rätten. Som tidigare nämnt, är den danska



offentlighetsprincipen inte grundlagsskyddad, vilket också märks på lagstiftningen. Av dessa fyra nordiska länderna, har Danmark den överhuvudtaget mest inskränkta offentlighetsprincipen. Den största likheten med svensk rätt är att handlingen inte får tillföra ärendet sakuppgift. I övrigt finns det väldigt få likheter, vilket inte minst märks genom avsaknaden av ett begrepp som motsvarar minnesanteckningar. Extra intressant att notera i den danska offentlighetsprincipen är att arkivering i sig inte innebär att en handling blir allmän.

## 5.5 Sammanvägning

Gränsdragningen mellan minnesanteckningar och allmänna handlingar är en komplicerad fråga, då det inte går att göra en generell regel som reglerar när en anteckning börjar tillfoga ett ärende sakuppgift. Lättare är det att konstatera när något har expedierats eller arkiverats; det är faktiska händelser som händer en gång i tiden. Men med uppgifter kan det vara så, som ovan visat, att en handling kan börja som en minnesanteckning, med obetydliga uppgifter. Med tiden kan dock dessa uppgifter sammantaget tillsammans få status som en allmän handling, eftersom de gemensamt tillför ärendet sakuppgift. Trots dessa gråzoner, som torde vara svåra att undvika, verkar Sverige överlag ha en väl avvägd lagstiftning som fungerar. En fungerande lagstiftning på offentlighetsprincipens område är av största betydelse för det svenska rättssamhället, och ett gott tecken på lagstiftarens intentioner är de väl genomförda revisionerna på 1970-talet och 2019, då TF uppdaterades till gällande rätt och till modernt språkbruk.

Jämfört med Danmark, Norge och Finland finns det som nämnt flera likheter, men framförallt en stor olikhet, och det är det svenska grundlagsskyddet. Det är visserligen tidsödande med grundlagsändringar, men å andra sidan blir regleringarna väl skyddade mot hastiga lagändringar. Norge och Finland har visserligen grundlagsskyddat sina respektive offentlighetsprinciper, men genom lagtekniska kryphål är det ändå möjligt att relativt enkelt inskränka offentlighetsprincipen i respektive land. Danmark är som nämnt ännu mer

inskränkt när det gäller offentlighetsprincipen, då deras inte ens är grundlagsskyddad. När det gäller regleringarna kring minnesanteckningarna har Finland den största likheten med svensk rätt, vilket troligen har kulturella och historiska orsaker. Den norska regleringen bär vissa likheter, men liksom med Danmark har Norges lagstiftning fler skillnader än likheter. Allt sammantaget är det inte lika hårt reglerat vad som ska betraktas som en minnesanteckning i dansk och norsk rätt, vilket ger större utrymme för tjänstemännen att själva bedöma.

## 6 Avslutande kommentarer

Avslutningsvis kan det konstateras att det i svensk rätt, förutom de i paragrafen uppställda villkoren, inte finns några entydiga regler för gränsdragningen mellan minnesanteckningar och allmänna handlingar. Det får ses mot svårigheten att ge generella riktlinjer som har bäring på alla individuella fall. Generellt verkar en handling förlora sin status som minnesanteckning för att den expedierats eller arkiverats, och i något enstaka fall för att en sakuppgift uttryckligen använts i ärendets avgörande.

Vidare kan det konstateras att den svenska offentlighetsprincipen har en lång historisk grund i svensk rätt, och att den nuvarande regleringen dels respekterar grunderna för offentlighetsprincipen, samtidigt som den är i led med tiden. Rent utvecklingsmässigt har i princip offentlighetsprincipens regleringar endast förtydligats och förbättrats sedan år 1812. Sedan tiden för andra världskriget har dessutom lagstiftaren ämnat tillse att offentlighetsprincipen inte inskränks, utan anpassar sig till modern teknik.

Slutligen kan det konstateras att den svenska regleringen bär vissa likheter framförallt med finsk rätt, men till viss mån även med dansk och norsk rätt. Allt sammantaget torde dock den svenska regleringens grundlagsnatur, dess långa historiska bakgrund och dess detaljrika regelverk, med få undantag för status som allmän handling, innebära den bästa garantin för en framgångsrik offentlighetsprincip. Den svenska lagstiftningen uppfyller alltså på ett bra sätt offentlighetsprincipen som den uttrycks i 2 kap. 1 § TF:

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.

# Käll- och litteraturförteckning

*Offentligt tryck, Sverige*

Prop. 1936:140, *Förslag till ändrad lydelse av § 86 Regeringsformen, § Riksdagsordningen samt §§ 1 och 2 Tryckfrihetsförordningen.*

Prop. 1948:230, *Förslag till tryckfrihetsförordning, m.m.*

Prop. 1973:33, *Förslag till ändringar i tryckfrihetsförordning, m.m.*

Prop. 1975/76:160, *Om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet.*

Prop. 2017/18:49, *Ändrade mediegrundlagar.*

SOU 1947:60, *Förslag till tryckfrihetsförordning.*

SOU 1975/76:22, *Lag om allmänna handlingar.*

SOU 2012:55, *En översyn av tryck- och yttrandefriheten.*

SOU 2016:58, *Ändrade mediegrundlagar.*

*Offentligt tryck, Danmark*

Lovforslag nr. L 144 2012-13, *Forslag til lov om offentlighed i forvaltningen.*

*Offentligt tryck, Norge*

Ot.prp.nr.102 (2004-2005), *Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd.*

NOU 1999:27, *”Ytringsfrihed bør finde sted” – Forslag til ny grunnlov § 100.*

*Offentligt tryck, Finland*

RP 1/1998 rd, *Förslag till ny Regeringsform för Finland.*

RP 30/1998 rd, *Förslag till lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet, samt till lagar som har samband med den-*

*Lagkommentar*

Heuman, Sigurd, *Tryckfrihetsförordningen*, kommentaren till 2 kap. 5 § TF, Karnov.

Heuman, Sigurd, *Tryckfrihetsförordningen*, kommentaren till 2 kap. 8 § TF, Karnov.

Heuman, Sigurd, *Tryckfrihetsförordningen*, kommentaren till 2 kap. 12 § TF, Karnov.

#### *Litteratur*

Bohlin, Alf, *Offentlighetsprincipen*, 9:5 uppl., Stockholm: Norstedts juridik AB, 2018.

Eek, Hilding, *Om tryckfriheten*, 1 uppl. Stockholm: Hugo Gerbers förlag, 1942.

Korling, Fredrick och Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, 1:5 uppl., Lund: Studentlitteratur AB, s. 141.

Nordin, Jonas, *1766 års tryckfrihetsförordning – bakgrund och betydelse*, 1 uppl., Stockholm: Kungliga biblioteket, 2015.

von Vegesack, Thomas, *När ordet blev fritt – Den långa vägen till tryckfrihet*, 1 uppl., Stockholm: Natur och kultur, 2003.

#### *Artiklar*

Bergquist, Thorwald. *Utredning tryckfriheten*, Svensk juristtidning, 1944-<https://svjt.se/svjt/1944/801> (hämtad 2019-04-10).

Kjellin, Björn. *Förslag till ny tryckfrihetsförordning*, Svensk juristtidning, 1948. <https://svjt.se/svjt/1948/61> (hämtad 2019-04-10).

#### *Elektroniska källor*

Folketinget, *Grundloven med forklaringer*.

<https://www.ft.dk/da/folkestyret/grundloven-og-folkestyret/grundloven-med-forklaringer> (hämtad 2019-05-03).

Nationalencyklopedin, *Norden*.

<http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/enkel/norden> (hämtad 2019-05-21)

Nationalencyklopedin, *svensk–norska unionen*.

<http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/svensk-norska-unionen> (hämtad 2019-05-20).

Nationalencyklopedin, *Sverige under andra världskriget*.

<http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/sverige/historia/sverige-under-andra-varldskriget> (hämtad 2019-05-14).

# Rättsfallsförteckning

*Avgöranden från Högsta domstolen*

NJA 1989 s. 504

*Avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen/Regeringsrätten*

RÅ 1971 ref. 15

RÅ Ab-35/81

RÅ 1994 ref. 97

RÅ 1999 ref. 36

RÅ 2007 ref. 12

HFD 2013 ref. 33

*Avgöranden från Riksdagens ombudsmän (JO)*

JO 1958 s. 222

JO 1968 s. 497

JO 1978/79 s. 224

JO 1992/93 s. 409