



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Agnes Dolff

Sekretess i rättstvister
Om informationsskyldigheten och sekretess
mellan myndigheter

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Marcus Utterström

Termin: VT24

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och frågeställningar	4
1.3 Avgränsningar	5
1.4 Metod och material	6
1.5 Forskningsläge.....	7
1.6 Disposition.....	9
2 OFFENTLIGHET OCH SEKRETESS	10
2.1 Nyckelbegrepp	10
2.2 Offentlighetsprincipen.....	10
2.3 Myndighetsbegreppet.....	11
2.3.1 Kommunalt ägda bolag	12
3 BEGRÄNSNINGAR AV OFFENTLIGHETEN	14
3.1 Allmänt om sekretess.....	14
3.2 Sekretessreglernas konstruktion	15
3.3 Sekretess mellan myndigheter	16
4 SAMVERKAN OCH INFORMATIONSPUTBYTE	17
4.1 Den allmänna samverkansskyldigheten.....	17
4.2 Informationsskyldigheten	18
4.3 Överföring av sekretess	19
5 RÄTTSTVISTER	22
5.1 Sekretess i rättstvister	22
5.2 Hinder i arbetets behöriga gång.....	23
5.3 HFD 2023 ref. 40	24
6 AVSLUTANDE ANALYS	26
6.1 Samverkansskyldigheten vid rättstvister	26

6.2	Är regelverket lämpligt?	27
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	29

Summary

This thesis aims to clarify the significance of the general obligation of cooperation in the context of civil litigation between authorities. A critical legal dogmatic method is utilized to achieve this purpose.

The obligation to provide information on request as outlined in Chapter 6, Section 5 of the Public Access to Information and Secrecy Act (2009:400), also known as OSL, specifies the broader general obligation of cooperation according to Section 8 of the Administrative Procedure Act (2017:900), known as FL. The obligations imposed on the state under the principle of public access according to the Freedom of the Press Act (1949:105) are less extensive compared to the obligation to provide information derived from OSL. The principle of public access only applies to public documents, whereas the obligation to provide information applies to information stored by authorities. The general provisions that regulate the exchange of information between authorities according to OSL are essential for understanding the scope and limitations of the obligation to provide information. Of particular importance is the regulation set out by OSL. The provisions regarding secrecy for information related to ongoing litigation, and the circumstances under which exceptions may be made, are also of significance.

Opposing interests arise when authorities are obligated to disclose information while acting as a party to a civil dispute that needs to protect their interests. In this context, the purpose of the obligation of cooperation – to ensure effective public administration while upholding the rule of law – appears contrary. This discrepancy is also highlighted in the Supreme Administrative Court (“HFD”) ruling HFD 2023 ref. 40. The provisions regarding secrecy of information relating to litigations in OSL should be reviewed in order to achieve conformity with the general ability to obtain information in civil disputes.

Sammanfattning

Uppsatsens syfte är att klargöra betydelsen av den allmänna samverkansskyldigheten inom ramen för rättstvister mellan myndigheter. För att uppnå detta syfte används en kritisk rättsdogmatisk metod.

Informationsskyldigheten följer av 6 kap. 5 § OSL och är en precisering av den bredare allmänna samverkansskyldigheten i 8 § FL. I förhållande till de skyldigheter som åvilar staten under offentlighetsprincipen innebär informationsskyldigheten mer långtgående förpliktelser. Detta eftersom skyldigheten omfattar uppgifter – inte handlingar. Centralt för informationskyldighetens innebörd och begränsningar är de allmänna bestämmelser som reglerar informationsutbyte mellan myndigheter i offentlighets- och sekretesslagen. Av särskild vikt är regleringen av överföring av sekretess mellan myndigheter. Även de specifika regler för sekretess i rättstvister och i vilka fall undantag från informationsskyldigheten kan bli aktuella är av betydelse för framställningens kärnfråga.

Mot bakgrund av att samverkansskyldighetens syfte är att möjliggöra en effektiv och rättssäker förvaltning av det offentliga, tydliggör avgörandet HFD 2023 ref. 40 de motstridiga intressen som uppstår när en myndighet å ena sidan är skyldig att lämna ut information men å andra sidan behöver skydda sina intressen som part i en rättstvist. För att uppnå samstämmighet avseende möjligheten av informationsanskaffning i dispositiva tvistemål bör således innebörden av 19 kap. 9 § OSL ses över.

Förkortningar

ABL	Aktiebolagslag (2005:552)
FL	Förvaltningslag (1986:223)
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
KamR	Kammarrätt
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
OSL	Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
Prop.	Proposition
RF	Regeringsform (1974:152)
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SekrL	Sekretesslag (1980:100)
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordning (1949:105)
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469)
ÄFL	Äldre förvaltningslagen (1986:223)

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Myndigheter har enligt 8 § FL en långtgående skyldighet att samverka med varandra. Den skyldigheten tar sig bland annat till uttryck genom informationsskyldigheten i 6 kap. 5 § OSL. Bestämmelsen innebär att en myndighet på begäran, av annan myndighet, ska lämna ut uppgift som de förvarar. Ändamålet med skyldigheterna är att främja en god och effektiv förvaltning genom att skapa samstämmigheten i och mellan den offentliga verksamheten.¹

För det fall myndigheter är motparter i en rättstvist uppstår dock en konflikt mellan å ena sidan strävan efter samstämmigheten, och å andra sidan det intresse en partsställning medför. HFD avgjorde nyligen målet HFD 2023 ref. 40 där en part i en annan rättstvist ville få del av uppgifter från motparten. Målet var en av flera rättstvister mellan en statlig myndighet och ett kommunalt bolag. Den tillhörande skadeståndstvisten, där den eftersökta informationen avsågs användas, resulterade i att den statliga myndigheten ansågs ersättningskyldiga för drygt 37 miljoner kronor. Rättegångskostnaderna uppgick till 4,8 miljoner kronor.² Avgörandet utvecklade rättsläget på så sätt att innebörden av 6 kap. 5 § OSL förtydligades till viss del. Samtidigt påtalar rättsfallet brister när myndigheter, till skillnad från lagstiftningens syfte, kan tillämpa informationsskyldigheten för att få tag i information av betydelse i en rättstvist.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att klargöra betydelsen av den allmänna samverkansskyldighetens inom ramen för en rättstvist enligt 19 kap. 9 § OSL. Uppsatsen avser även att med ett kritiskt perspektiv, och med utgångspunkt i HFD 2023 ref. 40, analysera om den allmänna samverkansskyldigheten är

¹ Prop. 1973:90 s. 394 och s. 396; Prop. 1985/86:80 s. 23; Hellners och Malmqvist (2010) s. 95.

² MÖD Mål nr M 13145–21.

lämplig att tillämpa i rättstvister, eller om det uppstår en alltför omfattande möjlighet att från motparten ta del information.

För att uppnå uppsatsens syfte ska följande frågeställning besvaras:

- Hur omfattande är myndigheternas allmänna samverkansskyldighet inom ramen för en rättstvist?
- Är regelverket lämpligt att tillämpa när myndigheterna är motparter i en tvist?

1.3 Avgränsningar

Sekretesslagstiftningen och den offentliga rätten är ett omfattande rättsområde. Det är därför av vikt att tydligt presentera vilka områden som undersöks i min framställning. Utgångspunkten för arbetet är 6 kap. 5 § och 19 kap. 9 § OSL, och det är här den fördjupade utredningen och diskussionen är placerad. Som en konsekvens av detta har ett offentlighetsrättsligt perspektiv fått företräde vid uppsatsens avgränsningar. Även om det inte är ovanligt att myndigheter är motparter i indispositiva tvistemål är uppsatsen med hänsyn till HFD 2023 ref. 40 och uppsatsens syfte begränsad till dispositiva tvistemål.

För förståelsen och för tolkningen av bestämmelsernas innebörd presenteras ett visst urval av bestämmelser som under arbetet med framställningens visat sig betydelsefulla. Andra bestämmelser som på grund av informations-skyldigheten även kan bli aktuella i en rättstvist har på grund av bristande utrymme inte utretts inom ramen för denna uppsats. Den processrättsliga regleringen som styr ramarna för dispositiva tvistemål har av samma anledning inte varit föremål för någon utredning i undersökningen. Reglering utanför det offentlighetsrättsliga området förekommer endast inom ramen för uppsatsens kritiska perspektiv i de delar där den har relevans för problematiken med informationsskyldighet i rättstvister. Slutligen, har endast svensk rätt behandlats i framställningen.

1.4 Metod och material

Med hänsyn till att uppsatsens syfte är att klargöra betydelsen och lämpligheten av den allmänna samverkansskyldigheten kommer en *kritisk rättsdogmatisk metod* tillämpas. Den rättsdogmatiska metoden saknar en helt enhetlig definition i den rättsvetenskapliga litteraturen.³ I regel beskrivs metoden dock som att utifrån de allmänt erkända rättskällorna fastställa vad gällande rätt är.⁴ Syftet med metoden har även formulerats som rekonstruktionen av en rättsregel.⁵ Oaktat dess definition i litteraturen råder det i princip samstämmighet kring vilket material som får tillgodogöras i enlighet med metoden – de allmänt erkända rättskällorna.⁶ Rättskällorna som kan användas som material enligt den rättsdogmatiska metoden pekas ut av den s.k. rättskällevärdsläran.⁷ I uppsatsen kommer jag därför i följande ordningen tillämpa i lag, prejudikat, och uttalanden i förarbeten.⁸

Rättskällevärdet av den rättsvetenskapliga litteratur är av tradition befast i den svenska rättsvetenskapen.⁹ Ur ett rättssäkerhetsperspektiv kan statusen som en rättskälla behöva viss reflektion, eftersom litteraturen inte härrör från en rättsskapande institution saknar litteraturen på så sätt någon självständig inneboende auktoritet. Mot bakgrund av detta ska litteraturen enligt rättskällevärdsläran klassificeras som en supplerande rättskälla.¹⁰

Samtidigt som de supplerande rättskällorna har en lägre dignitet, framhåller Kleinman att välgjord rättsvetenskap bidrar till förstärkt legitimitet och rättssäkerhet genom dess integration med övriga rättskällor.¹¹ I förevarande arbete kommer rättsvetenskaplig litteratur att, i enlighet med den normhierarkin som etablerats inom rättskällevärdsläran, nyttjas som en

³ Gunnarsson, Å. och Svensson, E. (2023) s. 102f.

⁴ Sandgren (2021) s. 51.

⁵ Kleinman (2018) s. 21.

⁶ t.ex. Kleinman (2018) s. 21; Sandgren (2021) s. 51.

⁷ Gunnarsson, Å. och Svensson, E. (2023) s. 107f.

⁸ Jfr Lehrberg (2022) s. 101f.

⁹ Peczenik (1995) s. 260ff.

¹⁰ Lehrberg (2022) s. 215f.

¹¹ Kleinman (2018), s. 27; Lehrberg (2022) s. 215ff; Gunnarsson och Svensson (2023) s. 41.

supplerande rättskälla i de fall en rättskälla av högre dignitet saknas.¹² Denna tillämpning grundar sig på när litteratur har en inre logisk struktur och analys som bidrar till rättsbildning, samt en förmåga att överblicka och relatera mellan olika rättskällor.¹³

Med anledning av bristen på prejudikat från högsta instans har uppsatsen inkluderat ett något bredare material än de traditionella rättskällorna, närmare bestämt även avgöranden från hovrätt och kammarrätt. Dessa avgöranden används med avsikten att tydliggöra hur den allmänna samverkansskyldigheten tillämpas i praktiken – inte som argument för vad gällande rätt är. Min målsättning är att återge en korrekt bild av den rådande rättstillämpningen. Det är därför min avsikt att alltid redogöra för när en slutsats å ena sidan har stöd i en auktoritativ rättskälla, å andra sidan grundas på icke-normativt material.

Slutligen, är utgångspunkten för arbetet att tillämpa den rättsdogmatiska metoden med ett kritiskt inriktat perspektiv. Innebörden av perspektivet bör inte förväxlas med att uppsatsen eftersträvar att fastställa hur rätten *bör* se ut, s.k. de lege ferenda-argument.¹⁴ I stället vill man med den kritiska rättsdogmatiken endast med argument utifrån gällande rätt påvisa huruvida rättsläget är otillfredsställande och således bör förändras.¹⁵ Genom att betona ett kritiskt perspektiv på den rättsdogmatiska metoden är min målsättning med arbetet i stället att inte endast att beskriva gällande rätt, utan dessutom att utvärdera rättsläget.

1.5 Forskningsläge

Vid informationsutbyte mellan myndigheter är flera rättsområden aktuella. I allmänhet offentlig rätt, och i synnerhet mer specifika områden såsom offentlighets- och sekretesslagen.

¹² Gunnarsson, Å. och Svensson, E. (2023) s. 114.

¹³ Kleinman (2018) s. 33ff.

¹⁴ Kleinman (2018) s. 36.

¹⁵ Kleinman (2018) s. 40f.

Det finns sedan tidigare en omfattande mängd forskning som, ur olika vetenskapliga perspektiv, belyser samverkan mellan myndigheter.¹⁶ Den rättsvetenskapliga litteraturen, som ur ett svenskt nationellt perspektiv, behandlar informationsutbyte och myndighetssamverkan, är dock något begränsad. Lena Enqvists avhandling har med ett rättsstatligt perspektiv undersökt de rättsliga förutsättningarna för samverkan och informationsutbyte mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller hälso- och sjukvården.¹⁷ Bland den tidigare forskning inom detta område som varit betydelsefull för min egen framställning bör Rikard Karlssons avhandling "Samverkan och sekretess – Myndigheters informationsutbyte vid olyckor och extraordinära händelser" särskilt nämnas.¹⁸ Karlssons avhandling behandlar flertalet rättsregler, däribland 6 kap. 5 § OSL och 8 § FL, vilka båda är relevanta för mitt arbete.¹⁹ Mattias Hjertstedt har i flera framställningar undersökt detta regelverk och dess betydelse för informationsskyldigheten och den allmänna samverkansskyldigheten.²⁰

För att uppnå syftet och frågeställning med denna uppsats finns det ytterligare några verk av betydelse för förståelsen av den offentliga rätten samt av OSL. Bland annat Johan Hööks lärobok *Sekretess mellan myndigheter*²¹, Alf Bohlins framställningar däribland *Offentlighetsprincipen*²² och *Allmänna handlingar*²³.

Härtill har diverse framställningar gällande tillämpningen av OSL och därtill hörande sekretesslagstiftning varit relevanta för denna framställning.²⁴ Även Hellner och Malmqvists kommentar till ÄFL är aktuell för förståelsen av den allmänna samverkansskyldigheten och tolkningen av nuvarande 8 § FL.²⁵

¹⁶ t.ex. Danermark och Kullberg (1999), Karlsson (2015) och Enqvist (2019).

¹⁷ Enqvist (2019).

¹⁸ Karlsson (2015).

¹⁹ Karlsson (2015) s. 73 och 79. Vid tiden för publiceringen av Karlssons avhandling var fortfarande den äldre förvaltningslagen (1986:223) i kraft. Dåvarande 6 § ÄFL har motsvarande innebörd som nu gällande 8 § FL.

²⁰ Hjertstedt (2011); Hjertstedt (2015) s. 41–59.

²¹ Höök (2019).

²² Bohlin (2015).

²³ Bohlin (1988).

²⁴ Även Lenberg m.fl. kommentaren till OSL (2009:400); Strömberg och Lundell (2022).

²⁵ Hellner och Malmqvist (2010).

Höök har även utförligt kommenterat den allmänna samverkansskyldigheten i förhållande till avgörandet HFD 2023 ref. 40. Rättsfallet och den problematik avgörandet belyser är en central i mitt fortsatta uppsatsskrivande. Artikeln är dock fokuserad på hur informationsskyldigheten begränsas av *hinder i arbetets behöriga gång*.²⁶

Trots den omfattande forskningen som finns om både sekretesslagstiftningen och myndighetssamverkan, saknas det rättskällor och forskning som behandlar betydelsen av informationsskyldigheten i rättstvister mellan myndigheter. Enligt min uppfattning har tidigare forskning till stor del fokuserat på frivilligt, eller i vart fall inte tvistigt, informationsutbyte. Mot denna bakgrund kommer min uppsats att fokusera på att identifiera och klargöra bilden av de problem som uppstår mellan den allmänna samverkansskyldighetens syfte, att främja en god och effektiv förvaltning, och de intressen som uppkommer hos myndigheten i egenskap av part.

1.6 Disposition

I uppsatsens första avsnitt presenterades ämnets bakgrund, de formella ramarna samt den metod och det material som har tillämpats under framställningen. Den fortsatta uppsatsen är tillsammans med den avslutande reflektionen fördelad över fem avsnitt.

Det andra avsnittet redogör mer övergripande för offentlighet och sekretess. Det följande avsnittet, avsnitt tre, behandlar viktiga nyckelbegrepp, inskränkningar i offentligheten, samt sekretess mellan myndigheter. Den allmänna samverkansskyldigheten och informationsskyldigheten beskrivs därefter i avsnitt fyra. Avsnitt fem presenterar de specifika regler i OSL som blir aktuella vid en rättstvist mellan myndigheter. Slutligen följer en presentation av författarens egna reflektioner i den avslutande diskussionen.

²⁶ Höök (2023) s. 77–80.

2 Offentlighet och sekretess

2.1 Nyckelbegrepp

Eftersom flera rättsområden som sagt är aktuella för uppsatsens ämne, såsom förvaltningsrätt och offentlig rätt. Krävs det en bred förståelse för olika begrepp, regelverk och grundläggande principer.

I avsnittet nedan presenteras följaktligen de begrepp som enligt min mening är centrala för uppsatsen ämne. På grund av att begreppet *allmän handling* är av mindre betydelse som förutsättning vid utlämnandet av information mellan myndigheter kommer innebörden inte få särskilt stort utrymme nedan.

2.2 Offentlighetsprincipen

I ett demokratiskt samhälle betraktas fri tillgång till information ofta som en av flera grundläggande komponenter som bidrar till att upprätthålla demokrati.²⁷ Den svenska rättsordningen tillförsäkrar allmänhetens rätt till information och insyn i den offentliga förvaltningen genom offentlighetsprincipen. Principen har ingen enskild definition, men tar sig till uttryck genom *ytrande- och informationsfriheten, förhandlingsoffentligheten, samt handlingsoffentligheten*.²⁸ Enligt ytrande- och informationsfriheten i RF 2 kap. 1 § första och andra punkten, har var och en rätt att fritt meddela och inhämta upplysningar. Förutsatt att offentligt anställda arbetstagare inte är underkastade en lagstadgad tystnadsplikt omfattas även de av dessa friheter.²⁹

Förhandlingsoffentligheten innebär enligt RF 2 kap. 11 § andra stycket att förhandlingar vid domstol, som utgångspunkt, ska vara offentliga.³⁰ Huvudregeln för handlingsoffentlighet är att allmänna handlingar ska vara tillgängliga för allmänheten. Enligt 2 kap. 1 § i TF är det garanterat för

²⁷ Ds 2016:15, s 7 och 67; Jfr även bl.a. Axberger (2023) s. 247; Ahola (2018) s. 87.

²⁸ Bohlin (2015) s. 15; Jfr Prop. 1994/95:112 s.9.

²⁹ Bohlin (2015) s. 16.

³⁰ Notera att förvaltningsmål avgörs generellt på handlingarna. Jermsten, kommentaren till 2 kap. 11 § regeringsformen (1974:152).

samtliga enskilda personer att få tillgång till dessa handlingar hos myndigheter.³¹

Genom att insyn och tillgången av information är påbjuden i grundlag åstadkoms ett konstitutionellt skydd mot missförhållanden inom statsförvaltningen. Det är otvetydigt så att offentlighetsprincipen har en central ställning i de svenska myndigheternas arbete för en god och effektiv förvaltning.³² Offentlighetsprincipen är å ena sidan väsentlig i ett rättssäkert, öppet och demokratiskt samhälle, men å andra sidan även föremål för motstridiga begränsningar. Den grundlagsfästa offentlighetsprincipen är bland annat inte tillämplig i situationer när en myndighet efterfrågar handlingar och uppgifter från en annan myndighet.³³ Skyldigheten för myndigheter att samarbeta och lämna ut information grundas i stället på den allmänna samverkansskyldigheten i 8 § FL, bestämmelsen preciseras av informationsskyldigheten i 6 kap. 5 § OSL. Dessa begrepp presenteras närmare i avsnitt 4.4.1 och 4.4.2 nedan. Eftersom offentlighetsprincipen och den allmänna samverkansskyldighet bland annat har det gemensamma ändamålet att sträva efter en god förvaltning av det offentliga kan det enligt min mening anses något omotiverat och oförenligt med syftena att ha separata regleringar.

2.3 Myndighetsbegreppet

Begreppet *myndighet* i OSL hämtar sin grundläggande betydelse från TF.³⁴ Enligt de förarbeten som ligger till grund för TF, överensstämmer betydelsen i TF med myndighetsbegreppet i RF.³⁵ Regeringen, olika statliga och kommunala förvaltningsorgan samt domstolar ryms i OSL:s definition av myndighetsbegreppet.³⁶ Utanför myndighetsbegreppets ramar faller beslutande församlingar på både kommunal och statlig nivå, såsom

³¹ Bohlin (2015) s. 15.

³² Axberger (2023) s. 247.

³³ SOU 2003:99 s. 222

³⁴ Bohlin (1988) s. 95f.

³⁵ Prop. 1975/76:160 s. 128 ff. och s. 152f; Heuman, kommentaren till 2 kap. TF (1949:105).

³⁶ SOU 1975:22 s. 135–140.

kommunfullmäktige och riksdag.³⁷ Med den ökning av kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform ansåg lagstiftaren att även myndighetsbegreppet och handlingsoffentlighetens tillämpningsområde behövde anpassas efter denna utveckling. Ur ett demokratiskt perspektiv är det av vikt att allmänhetens insyn i den offentliga verksamheten är oberoende av den associationsform organiseringen sker i.³⁸

Av den nu gällande regleringen framgår det enligt TF 2 kap. 5 § och 2 kap. 3–5 §§ OSL att politiska beslutande församlingar och riksdagen, och andra organ, ska jämföras med myndigheter.³⁹ Ett typiskt exempel på sådana organ som ska betraktas som myndigheter vid tillämpningen av OSL är de kommunala bolagen och stiftelser där kommunen anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande, se 2 kap. 3 § OSL.⁴⁰

2.3.1 Kommunalt ägda bolag

Om graden av inflytande inte kan anses som rättsligt bestämmande enligt 2 kap. 3 § OSL, blir följden att det offentlighetsrättsliga regelverket om handlingar inte är tillämpligt. Detta eftersom dessa subjekt inte kan klassificeras som en myndighet.⁴¹ I dessa fall får liknande insyn vila på annan avtals- eller associationsrättslig grund.⁴² Vid förvaltningen av aktiebolag med ett delat kommunalt och privat ägande tillämpas i första hand ABL. Den kommunalrättsliga regleringen kan däremot få en indirekt verkan genom bland annat bolagsordningen eller ägardirektiv.⁴³ Ett exempel på den förvaltningsrättsliga reglering som styr det kommunala arbetet i privat form är 10 kap. 4 § KL. Enligt bestämmelsen åvilar det en skyldighet för

³⁷ Strömberg och Lundell (2022) s. 26ff; Jfr Jägerskiöld i FT 1954, s. 299ff.

³⁸ Prop. 1993/94/48 s. 17f; Jfr SOU 1975:22 s. 131f.

³⁹ Bohlin (2015) s. 51f.

⁴⁰ även RÅ 1998 ref. 11, där HFD har ansett att handlingsoffentligheten gäller från den dag kommunen har ett rättsligt bestämmande inflytande, samt RÅ 1996 ref. 25 som tydliggör att handlingar kan anses förvarade hos kommunen trots att de inkommit till ett enskilt ägt bolag som utför konsulttjänster på kommunens uppdrag.

⁴¹ Bohlin (2015) s. 53f.

⁴² Prop. 1993/94:48, s. 41 f.

⁴³ Stattin (2007) s. 19f.

kommunen att verka för insyn vid överlämnandet av en kommunal angelägenhet till ett privat rättssubjekt.⁴⁴

⁴⁴ Prop. 2016/17:171 s. 419; Paragrafen överensstämmer med 3 kap. 18 § i äldre kommunallagen (1991:900).

3 Begränsningar av offentligheten

3.1 Allmänt om sekretess

I det föregående avsnittet presenterades huvuddragen av den svenska förvaltningens samt innebörden av offentlighetsprincipen. Trots att handlingar som utgångspunkt är offentliga finns det inte en obegränsad rätt att under alla omständigheter få ta del av information och handlingar. Om det krävs med hänsyn till vissa särskilt utpekade intressen får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas, se TF 2 kap. 2 §. Dessa särskilda intressen kallas sekretessgrunder.⁴⁵ Samtliga av de materiella sekretessreglerna behöver ha stöd i någon av de utpekade sekretessgrunderna i TF. Förutom stöd i en sekretessgrund behöver inskränkningen enligt TF 2 kap. 2 § tredje stycket även anges i särskild lag – här avses OSL.⁴⁶ Sekretess definieras enligt 3 kap. 1 § OSL som ett *förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt.*⁴⁷

Enligt lagens ordalydelse omfattas inte myndigheter av den grundlags-skyddade rätten att ta del av allmänna handlingar. Denna rättighet tillkommer endast *var och en* – det vill säga enskilda personer.⁴⁸ I praxis har det dock förtydligats att även juridiska personer omfattas.⁴⁹ På grund av att myndigheter inte omfattas av rätten att ta del av en allmän handling, kan sekretess i förhållande till dem baseras på andra bestämmelser än sekretessgrunderna enligt TF.⁵⁰ Eftersom sekretessen mellan myndigheter i förhållande till varandra som utgångspunkt ska hanteras enligt samma regler

⁴⁵ Karlsson (2015) s. 100.

⁴⁶ Bohlin (2015) s. 166f; Sekretessbestämmelserna ska som huvudregel samlas i OSL, det finns dock inget hinder mot att reglera sekretessen enligt andra bestämmelser, Prop. 1979/80:2, del A, s. 69.

⁴⁷ Den nuvarande innebörden av sekretess överensstämmer med den tidigare regleringen enligt 1 kap. 1 § SekrL, Prop. 2008/09:150 s. 273.

⁴⁸ Heuman, kommentaren till 2 kap. 1 § TF (1949:105).

⁴⁹ RÅ 2003 ref. 83.

⁵⁰ Karlsson (2015) s. 100.

som för enskilda, är dock sådana bestämmelser, bortsett från 40 kap. 4 § och 43 kap. 6-7 §§ OSL, ovanliga.⁵¹

Förutom handlingssekretess enligt 1 kap. 1 § första stycket OSL, kan det även föreskrivas tystnadsplikt eller en inskränkning i meddelarfriheten enligt paragrafens andra stycke. Regleringen av tystnadsplikten stödjer sig till skillnad från sekretessgrunderna i TF på RF 2 kap. 23 §, medan begränsningarna av meddelarfriheten regleras med stöd i antingen TF eller YGL. Sammanfattningsvis innebär detta att sekretess utgör en inskränkning av såväl rätten att ta del av allmänna handlingar såsom yttrandefriheten enligt RF.⁵²

3.2 Sekretessreglernas konstruktion

Med införandet av den SekrL på början av 1980-talet hade lagstiftaren för avsikt att gemensamt reglera bestämmelserna om handlingssekretess och tystnadsplikt.⁵³ Den nuvarande sekretesslagstiftningen, OSL, föreskriver fortfarande samma ordning, varvid flertalet av bestämmelserna kommer stadga att *sekretess gäller för vissa uppgifter*.⁵⁴ Enligt sekretesslagstiftningens terminologi innebär uppgift det föremål, med andra ord den information som ska hemlighållas. Föremålet regleras tillsammans med en närmare precisering av uppgiftens art, exempelvis en uppgift om rikets säkerhet eller om enskildas personliga förhållanden.⁵⁵

I regel består en bestämmelse om sekretess i OSL av tre rekvisit, varav ett är föremålet. De andra två rekvisiten anger sekretessens räckvidd respektive sekretessens styrka.⁵⁶ Räckvidden anger i vilken typ av verksamhet eller ärende som omfattas av sekretess och föremålet anger vilken uppgift som omfattas av sekretess. Styrkan eller skaderekvisitet är ett mått på den skada som bedöms inträffa för det fall uppgiften röjs.⁵⁷ Skaderekvisiten delas in i

⁵¹ Bohlin (2015) s. 167; Karlsson (2015) s. 100.

⁵² Bohlin (2015) s. 172f.

⁵³ Prop. 1979/80:2, del A, s. 69f.

⁵⁴ Prop. 2008/09:150 del 1, s. 274f.

⁵⁵ Prop. 2008/09:150 del 1, s. 284f.

⁵⁶ Prop. 2008/09:150 del 1, s. 284f; Karlsson (2015) s. 99.

⁵⁷ Prop. 2008/09:150 del 1, s. 284f; Karlsson (2015) s. 107–109.

raka eller *omvända*. Enligt huvudregel gäller ett rakt skaderekvisit, vilket innebär att sekretess endast får föreskrivas om det kan antas att röjandet av uppgifter medför viss skada. Vid ett omvänt skaderekvisit lämnas uppgiften endast ut om det står klart att uppgiftens offentliggörande inte kommer medföra någon skada.⁵⁸ Saknar bestämmelsen ett skaderekvisit gäller sekretess, oavsett om någon kan antas lida skada eller inte. Det är vad som kallas *absolut sekretess*.⁵⁹

3.3 Sekretess mellan myndigheter

Mellan myndigheter föreligger å ena sidan den allmänna samverkansskyldigheten och informationsskyldigheten, men å andra sidan är utgångspunkten enligt 8 kap. 1 § OSL att sekretess även gäller för myndigheter i förhållande till varandra. Är olika verksamhetsgrenar inom en myndighet självständiga i förhållande till varandra medför 8 kap. 2 § OSL att sekretess föreligger internt.⁶⁰ Syftet med myndighetssekretessen är att förhindra risken att en uppgift röjs, eftersom om en sekretessbelagd uppgift blir känd i en alltför stor krets kan risken för röjande antas öka.⁶¹ Betydelsen av sekretessen mellan myndigheter i relation till informationsskyldigheten kommer utvecklas vidare i nedanstående avsnitt.

⁵⁸ Prop. 2008/09:150 del 1, s. 285; Bohlin (2015) s. 176f.

⁵⁹ Bohlin (2015) s. 181.

⁶⁰ Bohlin (2015) s. 188f; Notera att Bohlin hänvisar till 6 § ÄFL. Motsvarande reglering av den allmänna samverkansskyldigheten återfinns numera i 8 § FL.

⁶¹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 90; Holstad och Holstad (2018) s. 47.

4 Samverkan och informationsutbyte

4.1 Den allmänna samverkansskyldigheten

Skyldigheten för myndigheter att samverka, genom att utbyta information, kommer till uttryck i 6 kap. 5 § OSL. Bestämmelsen i OSL är en precisering av den allmänna samverkansskyldigheten, enligt 8 § FL.⁶² Myndigheter ska, trots uppdelning i olika verksamhetsområden och enheter, sträva efter samstämmighet.⁶³ Ändamålet med samverkansskyldigheten är att uppnå en effektiv förvaltning av samtliga myndigheter.⁶⁴ Den nuvarande regleringen har sitt ursprung i 1809 års regeringsform, där 47 § uttrycker en generell skyldighet för myndigheter att bistå varandra.⁶⁵ Efter författningsreformen 1974 reglerades emellertid den generella skyldigheten för myndigheter att samverka först med ikraftträdandet av ÄFL år 1987.⁶⁶ Den allmänna samverkansskyldigheten i 8 § FL motsvaras i de delar relevanta för denna framställning av 6 § ÄFL.⁶⁷ Samverkansskyldigheten enligt 8 § FL är begränsad på så sätt att en myndighet i första hand ska utföra sin egen verksamhet. Om det finns tillräckliga resurser kan myndigheten därefter samarbeta med en myndighet som begär det.⁶⁸ Skyldigheten omfattar samtliga verksamhetsområden, vilket förutom beslutsfattande och handläggning av ärenden omfattas s.k. faktiskt handlande.⁶⁹

⁶² Ahlström, kommentaren till 6 kap. 5 § OSL (2009:400)

⁶³ Prop. 1985/86:80 s. 23.

⁶⁴ Prop. 1985/86:80 s. 23; Hjertstedt (2015) s. 44.

⁶⁵ Prop. 1973:90 s. 394 och s. 396; Prop. 1985/86:80 s. 23; Hellners och Malmqvist (2010) s. 95.

⁶⁶ Prop. 1985/86:80 s. 23; Hellners och Malmqvist (2010) s. 95.

⁶⁷ Prop. 2016/17:180 s 292f; Skyldigheten att i rimlig utsträckning hjälpa enskilda enligt 8 § andra stycket FL överensstämmer med innebörden av 7 § ÄFL, Prop. 2016/17:180 s. 292f och Ahlström (2018) s. 80.

⁶⁸ Ahlström (2018) s. 81.

⁶⁹ Ahlström (2018) s. 80; Med faktiskt handlande avses sådan verksamhet som varken är beslutsfattande eller handläggningsåtgärd. Exempel på sådant handlande som avses kan vara sophantering eller skolundervisning, Ahlström (2018) s. 24f.

4.2 Informationsskyldigheten

Myndigheters skyldighet att lämna ut information kan separeras efter två skilda regelverk.⁷⁰ Handlingsoffentligheten och allmänhetens rätt till information enligt TF 2 kap. 1 § har beskrivits ovan.⁷¹ Fortsättningsvis kommer uppsatsen fokusera på regleringen av informationsskyldigheten.

Utbytet av information mellan myndigheter är i stället föremål för reglering i OSL. Skyldigheten att förse en annan myndighet med information fastslås i 6 kap. 5 § OSL.⁷² Till skillnad från skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar enligt offentlighetsprincipen och handlingsoffentligheten, är informationsskyldigheten mera vidsträckt, eftersom myndigheter behöver lämna ut *uppgifter*.⁷³ Bestämmelsen omfattar både statliga och kommunala myndigheter samt jämställda organ, men kan begränsas om en uppgift är sekretessbelagd eller om utbytet medför hinder i arbetets behöriga gång.⁷⁴

Av bestämmelsens lydelse framgår att tre omständigheter behöver föreligga för att skyldigheten att lämna ut information ska aktualiseras: (i) uppgift, (ii) myndighet och (iii) förfogande.⁷⁵

6 kap. 5 § OSL.

En myndighet ska på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.

Därutöver förutsätts ett fjärde krav, det att uppgiften går att identifiera.⁷⁶ Med *uppgift* avses den information myndigheten innehar, inte handlingen eller mediet informationen är nedtecknad respektive lagrad på. Det andra kriteriet, myndighet, överensstämmer med myndighetsbegreppet enligt vad jag redogjort för ovan under avsnittet 2.3.⁷⁷ Kriteriet om *förfogande* tar sikte på

⁷⁰ Hjertstedt (2015) s. 41.

⁷¹ Hjertstedt (2015) s. 41.

⁷² Hjertstedt (2015) s. 41.

⁷³ Hjertstedt (2015) s. 45.

⁷⁴ Lenberg m.fl., kommentaren till 6 kap. 5 § OSL (2009:400).

⁷⁵ Hjertstedt (2011) s. 366; Hjertstedt (2015) s. 44.

⁷⁶ Hjertstedt (2011) s. 366; Hjertstedt (2015) s. 44.

⁷⁷ även Hjertstedt (2011) s. 355f; Hjertstedt (2015) s. 45f.

uppgifter som myndigheten dels har tillgång till, dels har rätt att utnyttja i sin verksamhet.⁷⁸ Betydelsen av begreppet har varken utvecklats i särskilt stor omfattning i förarbetena eller varit föremål för tolkning i praxis. Enligt Hjertstedt bör innebörden i stora drag motsvara den ordning som gäller enligt TF när en myndighet ska anses råda över handlingen och den anses förvarad vid myndigheten.⁷⁹ Den väsentliga skillnaden är att även uppgifter som finns i andra handlingar än allmänna omfattas.⁸⁰ Exempel på sådana kan vara uppgifter i mellanprodukter, eller som inte än dokumenterats omfattas av uppgiftsbegreppet och är då förvarade.⁸¹ Privat information hos anställda eller information som endast existerar i minnet hos en arbetstagares kan knappast betraktas som uppgifter som myndigheten förfogar över.⁸²

Den fjärde förutsättningen, kravet på identifikation, ter sig som given eftersom myndigheten endast kan lämna ut en uppgift om det framgår vilken uppgift som begärts.⁸³

4.3 Överföring av sekretess

Sekretessreglernas konstruktion medför i de flesta fall att sekretessens räckvidd gäller för en uppgift i en viss verksamhet eller ärende.⁸⁴ Exempelvis stadgar 16 kap. 1 § OSL att sekretess gäller hos regeringen, Riksbanken och Riksgäldskontoret för uppgift om bland annat rikets penningpolitik.⁸⁵ Detta är enligt min mening ett typiskt fall på en primär sekretessbestämmelse, se 3 kap. 1 § OSL. Om en uppgift överförs gäller sekretessregleringen enligt 7 kap. 2 § OSL endast om uppgiften omfattas av en primär bestämmelse hos den mottagande myndigheten.⁸⁶ Överförs uppgiften i stället till en myndighet utanför det primära sekretessområdet är utgångspunkten att sekretessen inte

⁷⁸ Höök (2019) s. 47f; Prop. 2011/12:157 s. 14f; Jfr Prop. 1990/91:131 s. 24f.

⁷⁹ Hjertstedt (2015) s. 45 och s. 46f.

⁸⁰ HFD 2023 ref. 40 p 11; Prop. 1979/80:2 Del A s. 361.

⁸¹ Hjertstedt (2011) s. 366f.

⁸² Hjertstedt (2015) s. 46f; Höök (2024) s. 77; även KamR i Stockholms dom den 25 november 2011, mål nr 2354–11.

⁸³ Hjertstedt (2011) s. 358.

⁸⁴ Holstad och Holstad (2018) s. 37f.

⁸⁵ Bohlin (2015) s. 202f.

⁸⁶ Bohlin (2015) s. 203.

länge gäller. Det finns nämligen ingen generell reglering om att sekretessen ska gälla oavsett i vilken typ av verksamhet uppgiften förekommer.⁸⁷

I 11 kap. OSL återfinns de sekundära sekretessbestämmelserna. Under förutsättningen av en regel om överföring av sekretess medför en sekundär sekretessbestämmelse att även den mottagande myndigheten ska tillämpa sekretess, se 3 kap. 1 § OSL. De verksamheter som omfattas av 11 kap.

Enligt 11 kap. är den mottagande myndigheten skyldig att tillämpa sekretess om de fått ta del av uppgiften genom någon av följande verksamheter: tillsyn eller revision (1 §), ärende om disciplinansvar (2 §), forsknings-verksamhet (3 §), genom direktåtkomst (4 §), teknisk bearbetning och lagring (4 a §), fackliga förhandlingar (5 §), eller för arkivering (6 §). Kapitlet innehåller dessutom en regel om konkurrens mellan primär och sekundär sekretess, se 11 kap. 8 §. Bestämmelsen medför att sekretess hos den mottagande myndigheten i första hand följer av en primär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse. I andra hand ska myndigheten tillämpa den sekundära sekretessen.⁸⁸ Bestämmelsen är ett undantag från den föreskrivna ordningen i 7 kap. 3 § OSL.⁸⁹ I 43 kap. återfinns andra undantag, se 43 kap. 2 och 9 §§ OSL.⁹⁰ Huvudregeln stadgar i stället att bestämmelsen med starkast skydd har företräde.⁹¹

Slutligen ska det anmärkas att OSL har flertalet *sekretessbrytande bestämmelser*. En sekretessreglerad uppgift kan enligt 10 kap. 2 § OSL lämnas ut av en myndighet om det är en nödvändighet för att fullgöra dess verksamhet.⁹² Likartade bestämmelser som fastställer de villkor för när en sekretessbelagd uppgift kan lämnas ut återfinns, förutom i 10 kap., främst i de materiella bestämmelserna i OSL:s fjärde och femte avdelning.⁹³

⁸⁷ Holstad och Holstad (2018) s. 37f.

⁸⁸ Bohlin (2015) s. 206.

⁸⁹ Lenberg m.fl., kommentaren till 11 kap. OSL (2009:400).

⁹⁰ Lenberg m.fl., kommentaren till 7 kap. 3 § OSL (2009:400).

⁹¹ Holstad och Holstad (2018) s. 38f.

⁹² Lenberg m.fl., kommentaren till 10 kap. 2 § OSL (2009:400).

⁹³ Bohlin (2015) s. 176.

Det finns dessutom för myndigheter i 10 kap. 27 § OSL ett generellt undantag från förbudet att lämna ut en sekretessbelagd uppgift. Bestämmelsen är en s.k. generalklausul. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs det att uppgiften inte omfattas av sekretess av någon annan i paragrafen nämnd bestämmelse eller att utlämnandet inte strider mot lag och förordning se 10 kap. 27 § andra och tredje stycket OSL. Av bestämmelsens första stycket följer dessutom förutsättningen att myndighetens intresse av uppgiften uppenbart har företräde framför sekretessens skyddsintresse.

5 Rättstvister

När det allmänna är part i ett mål finns det flera motstående intressen. Som utgångspunkt är allmänna handlingar offentliga, se ovan avsnitt 2.2 om offentlighetsprincipen. Den grundlagsskyddade rätten till information tillkommer endast privaträttsliga personer – fysiska och juridiska.⁹⁴

Motsvarande rätt att ta del av information tillkommer i stället myndigheter genom 6 kap. 5 § OSL, se ovan avsnitt 4.1. Myndigheters informations-skyldighet begränsas dock i de fall en uppgift omfattas av sekretess eller om utlämnandet innebär ett hinder i arbetets behöriga gång, se 6 kap. 5 § OSL. Det följande avsnittet behandlar begränsningar genom sekretess och hinder i relation till myndigheters rättstvister.

5.1 Sekretess i rättstvister

Sekretess till skydd för det allmännas ekonomiska intresse regleras i 19 kap. OSL. Ett exempel på detta är uppgifter om myndigheters affärsverksamheter eller i offentliga upphandlingar, vilka enligt 19 kap. 1 och 3 §§ OSL omfattas av sekretess om det kan antas att det allmänna skulle lida skada för de fall uppgiften röjs. Uppgifter *relaterade* till en rättstvist omfattas emellertid av sekretess enligt 19 kap. 9 § OSL, för det fall myndighetens ställning som part kan antas försämrats.

Bestämmelsen har motsvarande innebörd som den tidigare 6 kap. 7 § SekrL. Uppgifter anses endast relaterade till rättstvisten om de tillkommit eller inhämtats med anledning av rättstvisten.⁹⁵ Det förutsätts ett samband mellan uppgiften och den tvist som är för handen. I förarbetena är bland annat rättsutredningar och taktiska överväganden exempel på sådana uppgifter som hänför sig till en rättstvist.⁹⁶ Handlingar och uppgifter som utväxlats mellan en myndighet och dess juridiska ombud är enligt TF 2 kap. 1 och 4 §§ som utgångspunkt offentliga eftersom de antingen inkommit eller upprättats. I enlighet med vad som anförts i ovan avsnitt är det min uppfattning att det i

⁹⁴ RÅ 2003 ref. 83; Lenberg m.fl., kommentaren till TF 2 kap. 1 §, OSL (2009:400).

⁹⁵ Lenberg m.fl., kommentaren till 19 kap. 9 § OSL (2009:400).

⁹⁶ Prop. 1979/80:2 Del A s. 151f.

förhållandet mellan myndigheter är mindre betydelse huruvida handlingen är att betrakta som allmän eller inte – informationsskyldighet föreligger oavsett.

Genom avgörandet HFD 2016 ref. 1 har HFD förtydligat att sådana uppgifter som i en pågående rättsprocess förekommer i kommunikationen med ett ombud omfattas av sekretess enligt 19 kap. 9 § OSL. Är tvisten inte pågående, gäller det tvärtom att handlingarna ska anses offentliga, se RÅ 2007 ref. 12. Rättskällorna har inte i någon större omfattning utrett innebörden av när en rättstvist ska anses pågående, eller från vilken tidpunkt information anses utgöra en uppgift i det avseende som 19 kap 9 § OSL tar sikte på. I den mån förarbetena kan ge vägledning uttalar dessa att information i en klart förestående rättstvist möjligen utgör en uppgift i lagens mening. HFD har däremot i avgörandet HFD 2023 ref. 40 ansett att det inte kan tillmätas någon betydelse om utlämnandet leder till problem i en framtida ospecificerad rättstvist. Det är min bedömning att rättsläget gällande dessa frågor fortfarande är oklart.

5.2 Hinder i arbetets behöriga gång

Är uppgiften inte av sådan karaktär att den anses vara hänförlig till en rättstvist enligt 19 kap. 9 § OSL. Kan en myndighet vägra att lämna ut uppgiften till en annan myndighet om det vid tidpunkten för utlämnandet innebär hinder i arbetets behöriga gång, se 6 kap. 5 § OSL in fine.

I målet HFD 2023 ref. 40 hade de statliga myndighet invänt mot ett utlämnade på grund av att de dels ansåg att motparten, ett helägt kommunalt bolag, inte omfattades av den allmänna samverkansskyldigheten, dels att utlämnandet innebar att handlingen blev allmän och dels att utlämnandet i sig medförde hinder i arbetets behöriga gång. Eftersom bolaget ostridigt är jämställt med en myndighet kan en ett utlämnande inte vägras på den grunden.⁹⁷ Det statliga bolaget anförde då att utlämnandet innebar att handlingen blev allmän, vilket kunde medföra att det uppstod oklarheter kring myndighetens ståndpunkt gällande vissa frågor. Oavsett om utlämnandet leder till oklarheter eller andra

⁹⁷ HFD 2023 ref. 40 p. 9; Jfr HFD 2021 not. 58.

framtida problem ansåg HFD att detta inte var en omständighet som omfattas av begreppet. Vad som i stället avses är enligt HFD endast om uppgiften kan tas fram först efter betydande arbetsinsatser.⁹⁸ Angående myndigheters liknande skyldigheten gentemot allmänheten har HFD i avgörandet HFD 2015 ref. 25 slagit fast att en arbetsinsats på 4–6 timmar går utöver vad som anses utgöra en begränsad arbetsinsats. Eftersom informationsskyldigheten mellan myndigheter omfattar uppgifter och är mer långtgående än den motsvarande gentemot allmänheten. Har det i den juridiska litteraturen ansetts att en arbetsinsats på 4–6 troligtvis inte kan anses medföra hinder i arbetets behöriga gång.⁹⁹

5.3 HFD 2023 ref. 40

I målet HFD 2023 ref. 40 var omständigheterna så ett kommunalt bolag begärde att få ta del av en kartläggning hos en statlig myndighet. Den statliga myndigheten avslog begäran med hänvisning till bland annat att utredningen inte slutförts vilket skulle kunna leda till problem i verksamheten om informationen blev en allmän handling. Den kommunala myndigheten överklagade beslutet till KamR, vilka ansåg att utelämnandet skulle innebära hinder i arbetets behöriga gång och följaktligen som avslog överklagandet. I HFD upphävdes avgörandet eftersom det inte framkommit omständigheter som tyder på att utlämnandet leder till hinder i arbetets behöriga gång.¹⁰⁰

Parallellt med processen i HFD pågick det samtidigt ett skadeståndsmål vid MÖD. Domstolen fann att det statliga bolaget var skadeståndsansvarig för en miljöskada motsvarande ett skadestånd på drygt 37 miljoner kronor. Det kommunala bolaget fick även ersättning för rättegångskostnader med drygt 4, 8 miljoner kronor.¹⁰¹ Det finns ingen lagstadgad rätt för ersättning för rättegångskostnader inom förvaltningsprocessen, kostnaderna för

⁹⁸ HFD 2023 ref. 40 p. 12.

⁹⁹ Höök (2024) s. 79f.

¹⁰⁰ HFD 2023 ref. 40.

¹⁰¹ MÖD Mål nr M 13145–21.

myndigheternas processer i förvaltningsdomstolarna har inte heller framkommit av materialet.¹⁰²

¹⁰² Jfr HFD 2022 ref. 10

6 Avslutande analys

Utredningen har visat att myndigheter, enligt 6 kap. 5 § OSL och 8 § FL, har en långtgående skyldighet att samarbeta genom utbytet av information. Informationsskyldighetens bakomliggande syfte är att uppnå en god och effektiv förvaltning, vilket överensstämmer i flera avseenden med TF:s ändamål. Genom öppenhet och offentlighet skyddar även TF informationsutbytet och rättssäkerhet inom den offentliga förvaltningen. Sekretesslagstiftningen som däremot hemlighåller information är trots allt förankrad i handlingsoffentlighetens grundlagsskydd genom de särskilt utpekade skyddsintressena i TF – det vill säga sekretessgrunderna.

Utifrån uppsatsens begränsningar har det inte visats på några tydliga motstående intressen när uppgifter lämnas ut frivilligt. När en myndighet vid en rättstvist dels behöver bejaka sitt intresse som part, dels behöver agera i enlighet med en god förvaltning har det däremot, med hänsyn till den omfattande regleringen, uppkommit svårigheter att förena regelverkens olika intressen

6.1 Samverkansskyldigheten vid rättstvister

Rättskällorna saknar uttryckliga direktiv gällande tillämpningen av den allmänna samverkansskyldigheten i förhållande till sekretess i rättstvister. Sekretessen enligt 19 kap. 9 § OSL tar sikte på uppgifter som tillkommit eller inhämtas med hänsyn till rättstvisten. Förarbetena talar i stor utsträckning om material som producerats av myndighetens juridiska ombud.

Domstolen ansåg i RÅ 2007 ref. 12 att de det material som inte utgjorde minnesanteckningar skulle lämnas ut som allmän handling. De handlingar som lämnades ut var i och för sig av sådan art att de typiskt kan antas medföra skada röjs för motparten i en rättstvist. Eftersom det enligt motsvarande bestämmelse i dåvarande SekrL föreskrevs ett rakt skaderekvisit, och offentlighet presumeras, kunde kommunens invändningar om en allt för

avlägsen möjlig rättstvist inte medföra sekretess. Avgörandet tillsammans jämte förarbetena talar enligt min uppfattning för en tillsynes snäv utsträckning även pågående rättstvists omfattning. Det material som avsågs i HFD 2023 ref. 40 och det senare avgörandet i MÖD Mål nr M 13145–21 omfattas inte heller av sekretess enligt 19 kap. 9 § OSL eftersom det inte tagits fram med hänsyn till tvisten. Med hänsyn till 6 kap. 5 § OSL behöver myndigheten därför lämna ut uppgiften.

När omständigheterna dessutom medför att sekretess kan överföras till den mottagande myndigheten skyddas inte information från motpartens förfrågningar på grund av någon annan sekretessbestämmelse. I HFD 2021 not. 58 var myndigheten tvungen att lämna ut information trots sekretess eftersom uppgiften även hos den mottagande myndigheten skulle omfattas av sekretess. Trots en pågående dispositiv rättstvist omfattades materialet likaså inte av 19 kap. 9 § OSL. Utredningen i mitt arbete har visat på att dessutom uppgifter i ofärdiga arbetsprodukter eller i icke-offentliga handlingar, såsom minnesanteckningar, på begäran generellt behöver lämnas ut. Enligt min mening är det tydligt att den allmänna samverkansskyldigheten genom preciseringen av informationskyldigheten i 6 kap. 5 § OSL har medfört att majoriteten av de uppgifter som tillkommit innan rättstvisten inte omfattas av sekretess enligt 19 kap. 9 § OSL.

6.2 Är regelverket lämpligt?

Ställer man ordningen som gäller till skydd för enskilda vid överföring av sekretess, se exempelvis 10 kap. 27 § och 36 kap. 3 § OSL, mot den för myndigheter tydliggörs lucka i lagstiftningen. Jag anser att utredning har påvisat att rättsläget är otillfredsställande. Informationskyldigheten i OSL är en precisering av den allmänna samverkansskyldigheten som enligt ändamålet ska möjliggöra att en effektiv förvaltning. Samstämmighet tycks inte vara förenligt med de intressen som uppkommer i egenskap av part i en rättstvist.

Utredningen har visat på svårigheter för myndigheter att i enlighet med en god förvaltning samtidigt tillvara ta sitt intresse som part i en rättstvist inom

ramen för 19 kap. 9 § OSL. Efter avgörandet i HFD 2023 ref. 40 har HFD dessutom slagit fast begränsningarna av vad som kan omfattas i *hinder i arbetes behöriga gång*. Det är nu tydligt att en identifierad uppgift enligt 6 kap. 5 § OSL som utgångspunkt behöver lämnas ut.

Mot bakgrund av begränsningen i vilka uppgifter som i tillräcklig grad anses beröra en pågående rättstvist och de långtgående förpliktelser som samverkansskyldigheten ålägger myndigheter är det min bedömning att rättsläget är otillfredsställande. För att tillförsäkra en god förvaltning av det offentlig vid rättstvister bör lagstiftaren se över regleringen.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Offentligt tryck

Departementsserien

Ds 2016:15

Propositioner

Prop. 1973:90

Prop. 1975/76:160

Prop. 1979/80:2

Prop. 1985/86:80

Prop. 1990/91:131

Prop. 1993/94:48

Prop. 1994/95:112

Prop. 2008/09:150

Prop. 2011/12:157

Prop. 2016/17:171

Prop. 2016/17:180

Statens offentliga utredningar

SOU 1975:22

SOU 2003:99

Rättsfall

Regeringsrätten

RÅ 1996 ref. 25

RÅ 1998 ref. 11

RÅ 2003 ref. 83

RÅ 2007 ref. 12

Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 2015 ref. 25

HFD 2016 ref. 1

HFD 2021 not. 58

HFD 2022. ref 10

HFD 2023 ref. 40

Kammarrätterna

Kammarrätten i Stockholms dom den 25 november 2011 i mål nr 2354–11

Övriga domstolar

MÖD Mål nr M 13145–21

Publicerat material

Litteratur

Ahola, Mikael, *Offentlighet eller sekretess: handläggningen steg för steg*, 1 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2018.

Ahlström, Kristina, *Förvaltningslagen: en kommentar*, Karnov Group, Stockholm, 2018.

Ahlström, Kristina, *Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 6 kap. 5 §*, Lexino, 1 november 2022 (Juno).

Heuman, Sigrid. *Tryckfrihetsförordningen (1949:105) 2 kap.*, Lexino, 1 augusti 2023 (Juno).

Axberger, Hans-Gunnar, *Yttrandefrihetsgrundlagarna: rättigheter och gränser för medier och medborgare*, 5 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2023.

Bohlin, Alf, *Allmänna handlingar*, Juristförlaget, Stockholm, 1988.

Bohlin, Alf, *Offentlighetsprincipen*, 9 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2015.

Danermark, Berth & Kullberg, Christian, *Samverkan: välfärdsstatens nya arbetsform*, Studentlitteratur, Lund, 1999.

Enqvist, Lena, *En myndighet i samverkan: försäkringskassans rättsliga förutsättningar att samverka med Arbetsförmedlingen samt hälso- och sjukvården*, Diss., Umeå universitet, 2019.

Hellners, Trygve & Malmqvist, Bo, *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2010.

Hjertstedt, Mattias, *Tillgången till handlingar för brottsutredare: en rättsvetenskaplig studie av beslag med husrannsakan, myndigheters utlämnandeskyldighet samt editions- och exhibitionsplikt*, Iustus, Diss., Umeå universitet, 2011.

Höök, Johan, *Sekretess mellan myndigheter*, 2 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2019.

Heuman, Sigrid. *Tryckfrihetsförordningen (1949:105) 2 kap.*, Lexino 1 augusti 2023 (Juno).

Jermsten, Henrik. *Regeringsformen (1974:152) 2 kap. 11 §*, Lexino 1 januari 2024 (Juno).

Karlsson Alverhill, Rikard, *Samverkan och sekretess: en rättsvetenskaplig studie av myndigheters informationsutbyte vid olyckor och extraordinära händelser*, Diss., Juridiska institutionen, Umeå universitet, 2015.

Kleineman, J, i, *Juridisk metodlära*, Nääv, F, Zamboni, M (red.), sid. 21 – 46, 2 uppl., Studentlitteratur, 2018.

Lehrberg, B, *Praktisk juridisk metod*, 14 uppl., Iusté Aktiebolag, 2022.

Lenberg, Eva, Geijer, Ulrika & Tansjö, Anna, *Offentlighets- och sekretesslagen: en kommentar* (22 november 2023, Version 28, JUNO).

Gunnarsson, Åsa & Svensson, Eva-Maria, *Rättsdogmatik: som rättsvetenskapligt perspektiv och metod*, 1 uppl., Studentlitteratur, Lund, 2023.

Heuman, Sigrid. *Tryckfrihetsförordningen (1949:105) 2 kap.*, Lexino 1 augusti 2023 (Juno).

Holstad, Sigvard & Holstad, Per, *Sekretess i allmän verksamhet: en introduktion till de grundläggande reglerna*, 6 uppl., Wolters Kluwer, Stockholm, 2018.

Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt?: om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, 1 uppl., Fritze, Stockholm, 1995.

<https://doi.org/10.37852/oblu.106>

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod, argumentation och språk*, 5 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2021.

Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt, *Allmän förvaltningsrätt*, 28: uppl., Liber, Stockholm, 2022.

Stattin, Daniel (2007) *Kommunal aktiebolagsrätt*. 2 uppl., Stockholm; Norstedts Juridik

Tidskrifter

Hjertstedt, Mattias. “Informationsskyldighet: Regleringen av uppgiftslämnande mellan myndigheter”, *Förvaltningsrättslig tidskrift*. Nr 1 2015, s. 41–59.

Höök, Johan, HFD 2023 ref. 40. “Vägran att lämna ut handlingar mellan myndigheter med hänsyn till arbetets behöriga gång” *Förvaltningsrättslig tidskrift*. Nr 1 2024, s. 77–80.

Jägerskiöld, Stig. “Staten, kronan och myndigheterna – några anteckningar”, *Förvaltningsrättslig tidskrift*. Nr 6 1954, s. 299–342.