

# Offentlighetsprincipen och sekretess

Kortfattat om  
lagstiftningen



Gratis exemplar av denna broschyr  
kan beställas via [regeringen.se/justitie](http://regeringen.se/justitie),  
via e-post till [ju.info.order@regeringskansliet.se](mailto:ju.info.order@regeringskansliet.se),  
eller via telefon till Regeringskansliets växel 08-405 10 00.

Producerad av Justitiedepartementet 2019  
Tryck: Elanders Sverige AB  
Foto omslag: Bill Nilsson/Regeringskansliet

# Offentlighetsprincipen och sekretess

## Kortfattat om lagstiftningen

Offentlighetsprincipen är en grundläggande princip för Sveriges statskick. I en av grundlagarna, tryckfrihetsförordningen, finns det bestämmelser om bland annat rätten att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt är ett uttryck för offentlighetsprincipen, som kallas för handlingsoffentligheten.

Det finns dock bestämmelser om sekretess som begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar. Dessa bestämmelser hittar man i offentlighets- och sekretesslagen. Sekretess innebär begränsningar både i allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen och i offentliga funktionärens rätt till yttrandefrihet enligt grundlagen regeringsformen samt Europakonventionen, som gäller som lag. Sekretess innebär också begränsningar i den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller dessutom bestämmelser om bland annat myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar, om överklagande av myndigheters beslut att inte lämna ut en allmän handling och om att kommunala företag och vissa enskilda organ ska tillämpa offentlighetsprincipen.

I den här broschyren finns en övergripande redogörelse för rätten att ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen och för begränsningarna av denna rätt enligt offentlighets- och sekretesslagen.



# Innehållsförteckning

<b>1 Offentlighetsprincipen</b>	<b>7</b>
1.1 Offentlighetsprincipens olika former	7
1.2 Handlingsoffentlighet och dess begränsningar	7
1.3 Yttrandefrihet för tjänstemän med flera	8
1.4 Rätt att meddela och offentliggöra uppgifter	8
1.5 Domstolsförhandlingar	9
1.6 Offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden	10
<b>2 Allmänna handlingar</b>	<b>11</b>
2.1 Vad är en allmän handling	11
2.1.1 Uttrycket "myndighet"	11
2.1.2 Uttrycket "förvaras"	12
2.1.3 Uttrycket "kommit in"	12
2.1.4 Uttrycket "upprättad"	13
2.2 Begränsning av handlingsoffentligheten	13
2.3 Hur får man del av allmänna handlingar?	14
<b>3 Offentlighets- och sekretesslagen</b>	<b>17</b>
3.1 En översikt över lagens innehåll	17
3.2 Lagens tillämpningsområde (2 kap.)	18
3.3 Definitioner (3 kap.)	19
3.4 Hantering av allmänna handlingar (4–6 kap.)	19
3.4.1 Åtgärder för att underlätta sökningar	19
3.4.2 Registrering av allmänna handlingar	20
3.4.3 Sekretessmarkering	20

3.4.4 Myndigheternas upplysningsplikt	21
3.4.5 Vem prövar frågor om utlämnande?	21
3.4.6 Överklagande	21
3.5 Allmänna bestämmelser (7–14 kap.)	22
3.5.1 Grundläggande bestämmelser	22
3.5.2 Vilka gäller sekretessen mot?	23
3.5.3 Vissa begränsningar i andra lagar	23
3.5.4 Sekretessbrytande bestämmelser med mera	24
3.5.5 Överföring av sekretess	26
3.5.6 Sekretess i förhållande till enskild	28
3.5.7 Ansvar	28
3.6 Sekretessbestämmelserna (15–40 kap.)	28
3.6.1 Sekretessbestämmelsernas disposition	28
3.6.2 Sekretessbestämmelsernas konstruktion	29
3.7 Särskilda bestämmelser för vissa organ (41–43 kap.)	31
3.7.1 Sekretess hos regering och riksdag med flera	31
3.7.2 Sekretess hos domstolar	31
3.8 Inskränkningar i meddelarfriheten	32
<b>4 Sekretessprövning</b>	<b>35</b>
<b>5 Lagar och förordningar</b>	<b>37</b>

# 1 Offentlighetsprincipen

## 1.1 Offentlighetsprincipens olika former

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna – tidningar, radio och tv – ska ha rätt till insyn i statens och kommunernas verksamhet. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt:

- Vem som helst får läsa myndigheternas handlingar (handlingsoffentligheten).
- Tjänstemän och andra som arbetar i staten och i kommunerna har rätt att berätta vad de vet för utomstående (yttrandefrihet för tjänstemän med flera).
- Tjänstemän och andra som arbetar i staten och i kommunerna har typiskt sett rätt att lämna uppgifter till massmedierna för publicering eller att själva offentliggöra uppgifter (rätt att meddela och offentliggöra uppgifter).
- Allmänheten och massmedierna har rätt att närvara vid rättegångar

(offentlighet vid domstolsförhandlingar).

- Allmänheten och massmedierna får närvara när riksdagens kammare, kommunfullmäktige, landsting och andra sådana beslutande församlingar sammanträder (offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden).

## 1.2 Handlingsoffentligheten och dess begränsningar

I princip har var och en rätt att läsa de handlingar som finns hos myndigheterna. Denna rätt begränsas dock på två sätt.

För det första har allmänheten bara rätt att läsa allmänna handlingar. Alla handlingar hos en myndighet anses nämligen inte vara allmänna. Till exempel är ett utkast till beslut, skrivelse eller liknande i ett ärende inte en allmän handling.

För det andra är en del uppgifter i allmänna handlingar sekretessbelagda, det vill säga hemliga. Det innebär att allmänhetens rätt att läsa handlingarna är begränsad. Det innebär också att myndigheterna är förbjudna att lämna ut handlingarna i de delar som innehåller sådana uppgifter.

De grundläggande bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet finns i tryckfrihetsförordningen, en av våra grundlagar (se avsnitt 2).

Bestämmelser om i vilken utsträckning allmänna handlingar kan omfattas av sekretess finns i offentlighets- och sekretesslagen (se avsnitt 3). Sekretessbestämmelserna innebär både handlingssekretess och tystnadsplikt, det vill säga begränsningar både i allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen och i offentliga funktionärers rätt till yttrandefrihet enligt regeringsformen, en annan av våra grundlagar, och Europakonventionen.

### 1.3 Yttrandefrihet för tjänstemän med flera

Enligt regeringsformen har var och en vissa grundläggande fri- och rättigheter. En av de viktigaste av dessa är yttrandefriheten. Den definieras i regeringsformen som friheten att

i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Yttrandefriheten får enligt regeringsformen begränsas av riksdagen genom lag. En typ av begränsning är reglerna om tystnadsplikt. Bestämmelserna om tystnadsplikt för offentliga funktionärer har samlats i offentlighets- och sekretesslagen.

### 1.4 Rätt att meddela och offentliggöra uppgifter

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter gäller för alla, även för tjänstemän och andra som arbetar i staten och i kommunerna. Bestämmelserna om denna rätt ingår som en beståndsdel i tryckfrihetsförordningens reglering av tryckfriheten.

Med tryckfrihet menas den rätt som alla har att fritt yttra sig i tryckta skrifter, till exempel böcker och tidningar. Om en tryckt skrift innehåller något brottsligt är det bara en person som kan straffas för detta. I fråga om icke periodiska skrifter (till exempel böcker) är huvudregeln att det är författaren som ansvarar för innehållet. När det gäller periodiska skrifter (till exempel tidningar) är det i stället den ansvariga utgivaren som kan straffas. Alla andra som bidrar till att en tryckt skrift får ett brottsligt inne-



håll går därför i regel fria. Det gäller också den som lämnar uppgifter till en författare eller journalist för att de ska publiceras i skriften. Man säger att det gäller meddelarfrihet för uppgiftslämnaren. En person kan också själv offentliggöra uppgifterna, till exempel genom att publicera dem.

Skyddet för yttrandefriheten i radio, tv, filmer, video och ljudupptagningar med mera regleras i yttrandefrihetsgrundlagen, som bygger på samma principer som tryckfrihetsförordningen.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter gäller dock inte alltid. I följande tre fall görs undantag i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen från denna rätt:

- Det är inte tillåtet att meddela eller offentliggöra uppgifter om uppgiftslämnaren på det sättet gör sig skyldig till vissa allvarliga brott mot rikets säkerhet, till exempel spioneri, eller vissa andra brott riktade mot staten.
- Det är inte tillåtet att med avsikt lämna ut en allmän handling som innehåller sekretessbelagda uppgifter för publicering.
- Det är inte tillåtet att avsiktligen bryta mot tystnadsplikt i de fall som särskilt anges i offentlighets- och sekretesslagen.

## 1.5 Domstolsförhandlingar

I regeringsformen slås det fast att domstolsförhandlingar ska vara offentliga, det vill säga att allmänheten och massmedierna får närvara vid rättegångar. Riksdagen kan göra undantag från denna huvudregel genom att stifta lag om att domstolsförhandlingar får hållas inom stängda dörrar. Vid sådana förhandlingar är det bara rätten och parterna som får vara med i rättssalen.

Bestämmelser om när domstolsförhandlingar får hållas inom stängda dörrar finns i rättegångsbalken och andra lagar som reglerar hur det går till vid domstolarna.

Om uppgifter som omfattas av sekretess ska lämnas eller åberopas vid en domstolsförhandling, får domstolen i allmänhet hålla förhandlingen inom stängda dörrar. Vid de allmänna domstolarna (tingsrätter, hovrätter och Högsta domstolen) krävs det dock vanligen särskilt starka skäl för att en förhandling ska hållas inom stängda dörrar. Möjligheterna är större vid de allmänna förvaltningsdomstolarna (förvaltningsrätter, kammarrätter och Högsta förvaltningsdomstolen) än vid de allmänna domstolarna. Om en domstolsförhandling har hållits inom stängda dörrar, kan domstolen besluta om tystnadsplikt för den som har varit

närvarande. Om en sekretessbelagd uppgift läggs fram inför öppna dörrar upphör som huvudregel sekretessen för uppgiften att gälla (se avsnitt 3.7.2).

#### 1.6 Offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden

Riksdagens sammanträden är som huvudregel offentliga. Det framgår av bestämmelser i regeringsformen och i riksdagsordningen. Motsvarande gäller för kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige enligt bestämmelser i kommunallagen. I undantagsfall kan dessa beslutande församlingar sammanträda inom stängda dörrar.

## 2 Allmänna handlingar

I tryckfrihetsförordningens andra kapitel finns det bestämmelser om vad som är en allmän handling och om rätten att ta del av sådana handlingar. Där finns också grundläggande bestämmelser om begränsningar av denna rätt. Kapitlet innehåller dessutom bestämmelser om hur allmänheten får tillgång till allmänna handlingar. I detta avsnitt redogörs översiktligt för dessa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen.

### 2.1 Vad är en allmän handling?

En handling är en framställning i skrift eller bild men också en upptagning som man kan läsa, avlyssna eller uppfatta på annat sätt bara om man har hjälp av något tekniskt hjälpmedel. Ordet handling betecknar alltså inte bara ett papper med skrift eller bilder utan också till exempel en bandinspelning, e-post eller ett sms. Man kan uttrycka det så att en handling är ett föremål

som innehåller information av något slag.

En handling är allmän, om den

- förvaras hos en myndighet och
- enligt särskilda regler anses inkommen dit eller upprättad där.

### 2.1.1 Uttrycket ”myndighet”

Med myndighet avses ett organ som ingår i den statliga och kommunala förvaltningen. Regeringen, förvaltningsmyndigheterna, domstolarna och de kommunala nämnderna är myndigheter. Däremot är inte bolag, föreningar eller stiftelser myndigheter även om staten eller en kommun helt äger eller bestämmer över dem. Riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige är inte heller myndigheter, men tryckfrihetsförordningen jämställer uttryckligen dessa beslutande församlingar med myndigheter. Det som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar

gäller även hos vissa andra organ, till exempel bolag där kommuner och landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande (se avsnitt 3.2).

### **2.1.2 Uttrycket ”förvaras”**

Det är ofta lätt att konstatera att en handling som består av ett papper med skrift förvaras hos en viss myndighet. I andra fall är det svårare att säga var en handling förvaras. Det gäller till exempel information som är lagrad i en dator. Själva datorn med informationen kan finnas hos en myndighet, medan en annan myndighet har möjligheter att se informationen på egna bildskärmar eller få utskrifter av den direkt på egna skrivare.

För att en handling ska vara förvarad hos en myndighet krävs att myndigheten kan läsa, avlyssna eller på annat sätt uppfatta den med något tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv använder. När det gäller sammanställningar av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling gäller särskilda regler. Sådana sammanställningar anses vara förvarade hos myndigheten bara om myndigheten kan ta fram dem med rutinbetonade åtgärder. Dessutom gäller att sammanställningar av datorlagrad information inte anses förvarade hos myndigheten om de innehåller person-

uppgifter och myndigheten enligt en lag eller en förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig. Syftet bakom den bestämmelsen i tryckfrihetsförordningen är att allmänheten inte med stöd av offentlighetsprincipen ska kunna begära sammanställningar av personuppgifter som inte ens myndigheten själv får ta fram av hänsyn till skyddet för enskildas integritet.

En upptagning anses inte vara en allmän handling hos en myndighet som har till uppgift att tekniskt bearbeta eller lagra en upptagning för någon annan myndighets eller en enskilds räkning. Som en allmän handling anses inte heller säkerhetskopior, det vill säga sådana handlingar som en myndighet förvarar enbart i syfte att kunna återskapa information som har gått förlorad i myndighetens ordinarie it-system.

### **2.1.3 Uttrycket ”kommit in”**

En handling har kommit in till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller tagits emot av någon behörig person, till exempel den tjänsteman som är föredragande i det ärende som handlingen avser. Handlingen behöver inte vara registrerad för att vara allmän.

I tryckfrihetsförordningen finns det också särskilda bestämmelser om

brev och andra meddelanden som inte är adresserade till myndigheten direkt utan till någon befattningshavare vid myndigheten. Gäller ett sådant meddelande myndighetens verksamhet är det som huvudregel en allmän handling trots att det har adresserats till en viss person på myndigheten. Om till exempel ett kommunalråd eller en facklig förtroendeman i sin egenskap av politiker eller facklig företrädare tar emot brev som rör frågor som kommunen eller myndigheten ansvarar för, blir breven dock inte allmänna handlingar.

#### **2.1.4 Uttrycket ”upprättad”**

I tryckfrihetsförordningen finns det flera bestämmelser om när en handling anses upprättad hos en myndighet. Principen är att en handling som skapas hos en myndighet blir allmän när den har fått sin slutliga utformning. En handling anses upprättad när myndigheten expedierar (sänder iväg) den. En handling som inte expedieras är upprättad när det ärende den hör till är slutbehandlat hos myndigheten. Hör handlingen inte till något bestämt ärende, är den upprättad när den har justerats eller färdigställts på annat sätt.

För vissa typer av handlingar gäller andra regler om när de är upprättade. Till exempel är ett diarium, en journal eller en liknande hand-

ling, där man fortlöpande gör anteckningar, upprättad i och med att handlingen är färdig för att användas. Domar och beslut med tillhörande protokoll är upprättade när domarna eller besluten har avkunnats eller expedierats. Andra protokoll och liknande handlingar är i regel upprättade när myndigheten har justerat dem eller färdigställt dem på annat sätt.

Utkast och koncept (till exempel till en myndighets beslut) och minnesanteckningar är inte allmänna handlingar, om de inte tas om hand för arkivering. Med minnesanteckningar avses föredragningspromemorior och andra anteckningar som görs under beredningen av ett ärende och som inte tillför ärendet några nya sakuppgifter.

#### **2.2 Begränsning av handlingsoffentligheten**

Enligt tryckfrihetsförordningen får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast om det behövs med hänsyn till

- rikets säkerhet eller rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
- rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
- en myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,

- intresset att förebygga eller vidta åtgärder mot brott,
- det allmännas ekonomiska intresse,
- skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, eller
- intresset att bevara en djur- eller växtart.

Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar ska enligt tryckfrihetsförordningen anges noga i offentlighets- och sekretesslagen. Det är också möjligt att ta in bestämmelser som begränsar denna rätt i andra lagar, men då ska det finnas en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som hänvisar dit. Med andra ord ska man i offentlighets- och sekretesslagen kunna överblicka alla de fall där rätten att ta del av allmänna handlingar är begränsad. I en del av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen ges regeringen dock rätt att meddela kompletterande föreskrifter. Sådana föreskrifter finns i offentlighets- och sekretessförordningen.

### 2.3 Hur får man del av allmänna handlingar?

Den som vill ta del av en allmän handling ska vända sig till den myndighet som förvarar handlingen. Om handlingen inte innehåller

sekretessbelagda uppgifter är hela handlingen offentlig. I så fall har den som vill ta del av handlingen rätt att läsa den hos myndigheten. Kan den inte läsas eller uppfattas på något annat sätt än att man använder något tekniskt hjälpmedel, ska myndigheten ställa ett sådant till förfogande. Det kan till exempel vara en mediaspelare om det gäller en digital ljudinspelning. En offentlig handling får också skrivas av, fotograferas eller spelas in. Om vissa uppgifter i en handling är sekretessbelagda, ska de delar av handlingen som inte innehåller sådana uppgifter ändå lämnas ut. Undantag från reglerna om att ta del av handling på stället har gjorts bland annat för det fallet att ”betydande hinder möter”.

Den som vill ta del av en allmän handling har också rätt att mot avgift få en avskrift eller kopia av handlingen. En myndighet är som huvudregel inte skyldig att lämna ut en allmän handling i elektronisk form, men kan som en ren serviceåtgärd ändå ofta göra det om det framstår som lämpligt.

Den som begär att få ta del av en allmän handling behöver inte beskriva handlingen särskilt noga, till exempel genom att ange dess datum eller diarienummer. En myndighet är dock inte skyldig att göra några

mera omfattande undersökningar för att få fram handlingar, om den som vill ta del av dem inte kan eller vill lämna några närmare uppgifter om dem.

En begäran att få ta del av en allmän handling ska prövas skyndsamt av myndigheten. En tjänsteman som vid tillfället är upptagen, exempelvis i ett annat ärende eller på rast, behöver dock inte omedelbart avbryta vad han eller hon för tillfället är upptagen med. Det väsentliga är att frågan om utlämnandet hanteras snarast möjligt.

En anledning att dröja något med att lämna ut en allmän handling är att myndigheten måste pröva om uppgifter i handlingen är sekretessbelagda enligt någon bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen. Ibland är det någon annan myndighet än den där handlingen förvaras som ska göra prövningen. I så fall ska begäran om utlämnande genast lämnas över till den myndighet som ska besluta i saken.

En myndighet får som huvudregel inte kräva att den som vill ta del av en allmän handling ska tala om vem han eller hon är eller vad handlingen ska användas till. Om handlingen innehåller uppgifter som faller under någon bestämmelse i offentlig-

hets- och sekretesslagen, måste myndigheten dock i vissa fall få veta vem som vill ha handlingen och vad den ska användas till för att kunna ta ställning till om handlingen får lämnas ut. I så fall får den som begär att få ut handlingen antingen berätta vem han eller hon är och vad handlingen ska användas till (till exempel forskning) eller avstå från att få del av handlingen.

En myndighet har under vissa förutsättningar möjlighet att lämna ut en handling med villkor, så kallade förbehåll, som inskränker möjligheterna att använda den information som finns i handlingen. Myndigheten kan till exempel förbjuda sökanden att publicera uppgifterna eller att använda dem för annat än forskning.

Den som har fått avslag på sin begäran att få ta del av en handling eller som har fått ta del av en handling med förbehåll har enligt tryckfrihetsförordningen i allmänhet rätt att få saken prövad av en domstol. Bestämmelser om när förbehåll får ställas upp och om vilken domstol man överklagar till finns i offentlighets- och sekretesslagen.

Man kan däremot inte överklaga en myndighets beslut om att en allmän handling ska lämnas ut.





# 3 Offentlighets- och sekretesslagen

## 3.1 En översikt över lagens innehåll

Offentlighets- och sekretesslagen är indelad i sju avdelningar:

- Den första avdelningen innehåller inledande bestämmelser. Dessa bestämmelser avser lagens innehåll (1 kap.), lagens tillämpningsområde (2 kap.) och definitioner (3 kap.).
- Den andra avdelningen innehåller bestämmelser om myndigheters hantering av allmänna handlingar. Dessa bestämmelser avser allmänna åtgärder för att underlätta sökande efter allmänna handlingar (4 kap.), registrering av allmänna handlingar och sekretessmärkning (5 kap.) samt utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter, överklagande m.m. (6 kap.).
- Den tredje avdelningen innehåller allmänna bestämmelser om sekretess (7–14 kap.). Upplysningsbestämmelser om hur rätten att meddela och offentliggöra uppgifter förhåller sig till sekretessbestämmelserna finns i 13 kap.
- Sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen finns i den fjärde avdelningen (15–20 kap.).
- Sekretessbestämmelser till skydd för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden finns i den femte avdelningen (21–40 kap.).
- Den sjätte avdelningen innehåller särskilda bestämmelser om sekretess hos vissa organ. Dessa bestämmelser avser riksdagen och regeringen (41 kap.), Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern (JK), Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, undersökningskommissioner (42 kap.) samt domstolar med mera (43 kap.).
- Den sjunde avdelningen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt som följer av bestämmelser i andra författningar än offentlighets- och sekretesslagen och som inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Bestämmelser om i vilken utsträckning den tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelserna inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter har tagits in sist i respektive kapitel i lagens fjärde till sjätte avdelning.

### 3.2 Lagens tillämpningsområde (2 kap.)

I offentlighets- och sekretesslagen regleras i stort sett all sekretess i det allmännas verksamhet. Bestämmelser om när domstolar får hålla förhandling inom stängda dörrar finns dock i rättegångsbalken och andra lagar som reglerar domstolsförfarandet (se avsnitt 1.5).

Sekretessbestämmelserna ska först och främst tillämpas av myndigheter (se avsnitt 2.1.1). Enligt tryckfrihetsförordningen jämställs de statliga och kommunala beslutande församlingarna, det vill säga riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige, med myndigheter. Vidare ska aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande jämställas med myndigheter. Det gäller både vid tillämpning av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter och vid tillämp-

ning av offentlighets- och sekretesslagen.

Statliga aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser är bara skyldiga att tillämpa offentlighetsprincipen och offentlighets- och sekretesslagen om organet i fråga har förts in i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen och i sådana fall bara i den verksamhet som anges i bilagan. Även andra privaträttsliga organ kan föras in i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen. De blir då skyldiga att tillämpa offentlighetsprincipen. Ett skäl för att föra in ett statligt bolag eller något annat privaträttsligt organ i bilagan kan vara att det utövar någon förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning mot enskilda. Exempelvis ska Sveriges Riksidrottsförbund jämställas med en myndighet när det gäller verksamhet som avser fördelning av statsbidrag till idrottsverksamhet.

Sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen gäller också för personer som är anställda, uppdragstagare eller tjänstepliktiga hos myndigheter och andra organ som lagen är tillämplig på. Sekretessen ska iakttas också efter det att en anställning eller liknande förhållande har upphört. Som en sammanfattande beteckning på de personer som avses brukar uttrycket

offentliga funktionärer användas. En förutsättning för att en offentlig funktionär ska vara skyldig att iakta sekretess är att han eller hon har fått kännedom om uppgifterna i sitt arbete, uppdrag etc. Vad offentliga funktionärer har fått reda på från annat håll omfattas alltså inte av någon sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen.

För personer som inte är offentliga funktionärer (till exempel advokater, präster och läkare i privat verksamhet) gäller tystnadsplikt enligt andra lagar.

### 3.3 Definitioner (3 kap.)

I tredje kapitlet i offentlighets- och sekretesslagen definieras uttrycket sekretess och flera andra centrala uttryck som används i lagen. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom att en allmän handling lämnas ut eller på annat sätt till exempel genom att en handling som inte är allmän eller ett föremål lämnas ut. Sekretessen uttrycker alltså två olika sidor av samma sak. Om allmänheten på grund av sekretess inte har rätt att ta del av en allmän handling så är myndigheterna och de offentliga funktionärerna också förbjudna att lämna ut handlingen och att röja dess innehåll på annat sätt. Man kan säga att hemliga uppgifter i

handlingar skyddas genom såväl handlingssekretess som tystnadsplikt. Också sådan information hos myndigheter som inte finns i allmänna handlingar kan omfattas av sekretess.

### 3.4 Hantering av allmänna handlingar (4–6 kap.)

#### 3.4.1 Åtgärder för att underlätta sökningar

I offentlighets- och sekretesslagen anges att myndigheterna ska ta hänsyn till offentlighetsprincipen när de hanterar allmänna handlingar. Myndigheterna ska särskilt se till bland annat att allmänna handlingar kan lämnas ut med den skyndsamhet som krävs enligt tryckfrihetsförordningen och att automatiserad behandling av uppgifter hos myndigheten (det vill säga hanteringen av uppgifter i myndighetens it-system) ordnas med beaktande av det intresse som enskilda kan ha av att själva utnyttja tekniska hjälpmedel för att söka och ta del av allmänna handlingar. För att underlätta sökande efter allmänna handlingar är myndigheterna också skyldiga att upprätta en beskrivning som ger viss information om myndighetens verksamhet och organisation, tillgängliga sökmedel med mera.

Det finns dessutom bestämmelser i arkivlagen som ska beaktas vid hanteringen av allmänna handlingar, bland annat en bestämmelse om att det vid framställning och registrering av allmänna handlingar ska tas hänsyn till arkivvården. En påminnelse om detta har tagits in i offentlighets- och sekretesslagen.

### **3.4.2 Registrering av allmänna handlingar**

En allmän handling som kommer in till en myndighet eller upprättas där ska som huvudregel registreras (diarieföras). Följande handlingar behöver dock inte diarieföras

- handlingar som uppenbarligen har liten betydelse för myndighetens verksamhet (till exempel pressklipp, cirkulär och reklam),
- handlingar som inte innehåller uppgifter som omfattas av sekretess och som hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in till myndigheten eller upprättats där,
- handlingar som förekommer hos en myndighet i stor omfattning och som regeringen genom särskilda föreskrifter i offentlighets- och sekretessförordningen har undantagit från registreringsskyldigheten, och
- upptagningar för automatiserad behandling (det vill säga uppgifter i ett it-system) som blir tillgängliga

hos myndigheten genom att myndigheten har elektronisk tillgång till dem hos en annan myndighet.

Eftersom allmänheten fritt ska kunna få läsa myndigheternas diaries, får dessa i allmänhet inte innehålla några uppgifter som omfattas av sekretess. I viss utsträckning får myndigheterna dock ha diaries med sekretessbelagda uppgifter, antingen som komplement till offentliga diaries eller med stöd av bestämmelser i offentlighets- och sekretessförordningen.

### **3.4.3 Sekretessmarkering**

Om det kan antas att en uppgift i en allmän handling inte får lämnas ut på grund av sekretess får myndigheten markera detta genom en sekretessmarkering, tidigare användes ofta uttrycket hemligstämpling. Om det är fråga om en pappershandling görs anteckningen direkt på handlingen. Om handlingen är elektronisk förs anteckningen in i handlingen eller i det it-system där den hanteras. Anteckningen ska innehålla uppgift om tillämplig sekretessbestämmelse, det datum då anteckningen gjordes och den myndighet som gjort anteckningen.

Allmänna handlingar som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet ska förses med en sekretessmarke-

ring, om frågan om utlämnande till en enskild av en uppgift i handlingen enligt förordning ska prövas endast av en viss myndighet. I ett sådant fall ska markeringen ange vilken myndighet som prövar om handlingen får lämnas ut.

Om någon begär att få ta del av en handling som har försetts med en sekretessmarkering ska frågan om utlämnande prövas på vanligt sätt. En sekretessmarkering befriar alltså inte myndigheten från skyldigheten att göra en sådan prövning utan fungerar bara som en varningssignal.

#### **3.4.4 Myndigheternas upplysningsplikt**

Myndigheterna ska på begäran av enskilda lämna uppgifter ur de allmänna handlingar som finns hos myndigheten och som inte är sekretessbelagda. Denna skyldighet gäller utöver skyldigheten att lämna ut själva handlingen (se avsnitt 2). Myndigheterna ska också hjälpa enskilda med de särskilda upplysningar som behövs för att de ska kunna ta del av upptagningar för automatiserad behandling som är allmänna handlingar hos myndigheten.

Myndigheterna ska på begäran också förse varandra med sådana uppgifter som de förfogar över och som inte är sekretessbelagda.

En förutsättning för upplysningsplikten är att den kan uppfyllas utan att det hindrar myndighetens vanliga arbetsuppgifter.

#### **3.4.5 Vem prövar frågor om utlämnande?**

I första hand görs prövningen av om en handling kan lämnas ut av den tjänsteman som har fått i uppdrag att ta hand om handlingen, till exempel en registrator eller en handläggare i ett ärende. I tveksamma fall ska han eller hon hänskjuta saken till myndigheten, om det inte fördröjer prövningen. Också när tjänstemannen vägrar att lämna ut handlingen eller lämnar ut den med ett förbehåll (se avsnitt 2.3), ska saken hänskjutas till myndigheten, om den som vill ta del av handlingen begär det. Sökanden ska underrättas om att han eller hon kan begära detta och att det krävs ett beslut av myndigheten för att ett avgörande ska kunna överklagas. Vem som är behörig att besluta för myndighetens räkning följer oftast av myndighetens arbetsordning.

#### **3.4.6 Överklagande**

Om en myndighet har avslagit en begäran att få ta del av en handling eller om den lämnat ut en allmän handling med ett förbehåll (se avsnitt 2.3), kan beslutet i regel överklagas av sökanden. Vanligen överklagas ett sådant beslut till en kammarrätt.

rätt. Kammarrättens beslut kan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen. Om domstolen lämnar ut handlingen utan förbehåll kan beslutet däremot inte överklagas.

Är det en statlig myndighet som har avslagit en annan statlig myndighets begäran, överklagas beslutet till regeringen i stället för till kammarrätten.

3.5 Allmänna bestämmelser  
(7–14 kap.)

### **3.5.1 Grundläggande bestämmelser**

Om det gäller sekretess för en uppgift får uppgiften inte heller utnyttjas utanför den verksamhet där sekretessen gäller (till exempel för spekulation på börsen).

Om en sekretessreglerad uppgift lämnas från en myndighet till en annan är en av grundprinciperna i offentlighets- och sekretesslagen att sekretessen som huvudregel inte följer med till den mottagande myndigheten. Det beror på att behovet av sekretess och intresset av insyn varierar mellan olika myndigheter och verksamheter och att det inte är möjligt att göra en generell avvägning mellan dessa motstående intressen. Det finns två generella undantag från huvudregeln som innebär att sekretess för uppgiften

gäller hos den mottagande myndigheten

- om sekretess följer av en sekretessbestämmelse som är direkt tillämplig hos den mottagande myndigheten (så kallad primär sekretess), eller
- om sekretess följer av en särskild bestämmelse om överföring av sekretess (så kallad sekundär sekretess).

Om ingen av dessa förutsättningar är uppfyllda är uppgiften offentlig hos den mottagande myndigheten.

Sekretessbestämmelser innehåller ofta många förutsättningar, så kallade rekvisit, som måste vara uppfyllda för att det ska gälla sekretess i ett enskilt fall (se avsnitt 3.6.2). Om någon begär ut en uppgift hos en myndighet och uppgiften omfattas av flera olika sekretessbestämmelser som är tillämpliga hos den aktuella myndigheten, måste det således göras en prövning av om det också gäller sekretess enligt dessa bestämmelser i det enskilda fallet. Om uppgiften vid en sådan prövning bedöms vara offentlig enligt vissa bestämmelser och sekretessbelagd enligt andra bestämmelser, har som huvudregel de bestämmelser enligt vilka sekretess gäller företräde. Detta innebär att uppgiften i sådana fall ska hemlighållas.

Vid tillämpning av denna huvudregel om konkurrens mellan flera sekretessbestämmelser spelar det ingen roll om de konkurrerande bestämmelserna är direkt tillämpliga hos den aktuella myndigheten, så kallad primära sekretessbestämmelser, eller om det är fråga om sekretessbestämmelser som är tillämpliga till följd av en bestämmelse om överföring av sekretess, så kallade sekundära sekretessbestämmelser (se avsnitt 3.5.5).

### **3.5.2 Vilka gäller sekretessen mot?**

Att sekretess gäller för en uppgift betyder att uppgiften inte får lämnas till enskilda personer, bolag, föreningar med mera annat än i de fall som anges i offentlighets- och sekretesslagen eller i en annan lag eller en förordning som den lagen hänvisar till.

Vidare innebär sekretess att uppgiften inte får lämnas till andra svenska myndigheter i andra fall än dem som anges i offentlighets- och sekretesslagen eller i en lag eller en förordning som lagen hänvisar till. I viss utsträckning gäller sekretessen också inom en myndighet, nämligen mellan olika verksamhetsgrenar inom myndigheten när de är att anse som självständiga i förhållande till varandra.

Skälet till att det finns bestämmelser om att sekretessbelagda uppgifter under vissa förutsättningar får lämnas ut till en enskild eller till en annan myndighet eller självständig verksamhetsgren är att det förekommer situationer när myndighetens intresse av att lämna ut uppgiften eller en enskilds eller en annan myndighets intresse av att ta del av uppgiften anses väga tyngre än det intresse som sekretessbestämmelsen generellt skyddar (se avsnitt 3.5.4–3.5.6).

Sekretess innebär slutligen att uppgiften inte får lämnas till utländska myndigheter eller mellanfolkliga organisationer annat än om utlämnandet sker i enlighet med en särskild föreskrift i en lag eller en förordning eller under vissa andra förutsättningar som anges i offentlighets- och sekretesslagen.

### **3.5.3 Vissa begränsningar i andra lagar**

En av principerna bakom regleringen i offentlighets- och sekretesslagen är att tystnadsplikt inom det allmänna verksamhet alltid ska framgå av lagen antingen direkt eller genom hänvisning till en annan lag. I offentlighets- och sekretesslagen har det därför tagits in bestämmelser som innebär hänvisningar till sådana begränsningar i möjligheterna att ut-

nyttja eller röja information som följer av andra lagar. Som exempel kan nämnas de begränsningar som enligt lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument gäller för den som förfogar över insiderinformation.

### **3.5.4 Sekretessbrytande bestämmelser med mera**

En sekretessbrytande bestämmelse innebär att en annars sekretessbelagd uppgift ändå får lämnas ut under vissa förutsättningar.

Det finns sekretessbrytande regler som gäller till förmån för både enskilda och myndigheter. Sekretess hindrar till exempel inte att en uppgift lämnas ut till en annan myndighet eller till en enskild, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin egen verksamhet. Om det behövs får alltså en myndighet till exempel rådfråga en utomstående expert, även om det innebär att sekretessbelagda uppgifter lämnas till experten.

Sekretess till skydd för en enskild person gäller som huvudregel inte mot den enskilde själv. Den kan helt eller delvis upphävas av honom eller henne både i förhållande till andra myndigheter och i förhållande till andra enskilda. En enskild som upphäver sekretessen i förhållande till en

annan enskild kan också kräva att myndigheten ska göra ett förbehåll när uppgiften lämnas ut. Ett sådant förbehåll innebär att den enskilde mottagaren inte fritt får använda sig av uppgiften. Han eller hon kan till exempel vara förbjuden att publicera uppgiften eller att använda den för något annat än forskningsändamål. Om den enskilde använder sig av en uppgift i strid med förbehållet kan ansvar för brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § brottsbalken) komma i fråga. Den som begär att få ta del av en allmän handling behöver inte nöja sig med att han eller hon får ut handlingen med ett förbehåll utan får överklaga och kan på så sätt få frågan om förbehåll prövad i högre instans (se avsnitt 2.3).

En myndighet eller enskild person som är part i ett mål eller ärende hos en domstol eller en annan myndighet har som huvudregel rätt att ta del av alla uppgifter i målet eller ärendet (partsinsyn). Bara i undantagsfall kan något hållas hemligt för en person som har sådan rätt. Domar och beslut får alltid lämnas till parten. Lämnas en sekretessbelagd uppgift till en enskild part kan förbehåll göras när uppgiften lämnas ut.

För uppgifter som utgör miljöinformation gäller inte sekretess om det är uppenbart att uppgiften har sådan



betydelse från miljösynpunkt att intresset av allmän kännedom om uppgiften har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Viss sekretess gäller inte för uppgifter om utsläpp i miljön.

Regeringen har möjlighet att i ett särskilt fall ge dispens, det vill säga medge undantag, från sekretess för uppgifter i ett regeringsärende. Regeringen får även i övrigt besluta om undantag från sekretess i ett särskilt fall, om det finns synnerliga skäl. Om det är fråga om sekretess för en uppgift hos riksdagen eller någon myndighet under riksdagen, är det i stället riksdagen som har rätt att besluta om dispens. Ett beslut om dispens för en enskild kan förenas med ett förbehåll.

Det finns vidare sekretessbrytande bestämmelser som bara gäller till förmån för myndigheter eller som bara gäller till förmån för enskilda.

#### *Sekretessbrytande bestämmelser till förmån för myndigheter*

I offentlighets- och sekretesslagen finns det bestämmelser som innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet i vissa särskilda situationer. Som exempel kan nämnas att en uppgift behövs för en rättegång mot en tjänsteman för hans eller hennes

brott i tjänsten, för prövning av ett beslut av den myndighet som har uppgiften eller för tillsyn över den myndighet som har uppgiften eller för revision hos den myndigheten.

Vidare hindrar sekretess inte att uppgifter lämnas till en annan myndighet om uppgiften enligt en föreskrift i lag eller förordning ska lämnas till myndigheten. Ett exempel på en sådan uppgiftsskyldighet är vittnesplikten enligt rättegångsbalken.

Alla situationer när det kan vara befogat att lämna en sekretessbelagd uppgift till en annan myndighet kan inte förutses av lagstiftaren. Av detta skäl har en så kallad generalklausul införts. Enligt den bestämmelsen hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse sekretessen ska skydda. Det finns dock undantag från denna bestämmelse. Den får bland annat inte tillämpas när det är fråga om sekretess inom hälso- och sjukvården och inom socialtjänsten. Bestämmelser i andra lagar och förordningar som anger i vilka fall uppgifter av ett visst slag får lämnas till andra myndigheter, kan också utesluta att generalklausulen tillämpas.

### *Sekretessbrytande bestämmelser till förmån för enskilda*

Den som är misstänkt eller åtalad för ett brott i tjänsten får lämna sekretessbelagda uppgifter till sin förvarare, om det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt. En motsvarande begränsning av sekretessen gäller i andra jämförbara rättsliga förfaranden, till exempel i ärenden om disciplinansvar.

Sekretess enligt vissa sekretessbestämmelser hindrar inte att en myndighet lämnar uppgifter till de offentligt anställdas fackliga företrädare, om myndigheten har en lagstadgad skyldighet att lämna information, till exempel enligt medbestämmandelagen och arbetsmiljölagstiftningen. Är den som får informationen anställd hos myndigheten, ska han eller hon iaktta den sekretessbestämmelse som gäller hos myndigheten. Är den facklige företrädaren inte anställd där, kan myndigheten ålägga honom eller henne tystnadsplikt genom att göra ett förbehåll. En facklig företrädare får oberoende av sin tystnadsplikt lämna uppgifter vidare till en styrelseledamot i sin fackliga organisation. Den facklige företrädaren ska då underrätta styrelseledamoten om tystnadsplikten och styrelseledamoten blir i sin tur bunden av samma tystnadsplikt. En facklig företrädare

får också använda sig av en uppgift till exempel för att stoppa driften på ett farligt arbetsställe, förutsatt att han eller hon inte röjer uppgiften.

Utöver de möjligheter att göra förbehåll i förhållande till enskilda som nämns i detta avsnitt finns det en allmän bestämmelse som gör det möjligt för en myndighet att göra ett förbehåll när en uppgift lämnas till en enskild. En förutsättning för att den allmänna bestämmelsen om förbehåll ska vara tillämplig är att det är fråga om en uppgift som är sekretessbelagd enligt någon sekretessbestämmelse som innehåller ett skaderekvisit (se avsnitt 3.6.2). Om de villkor som ställs upp genom förbehållet undanröjer den skaderisk som hindrar att uppgiften lämnas ut, ska myndigheten lämna ut uppgiften och göra förbehållet. Användning av uppgiften i strid med förbehållet kan medföra straffansvar. Vidare har den som förbehållet riktar sig mot möjlighet att överklaga och få förbehållet prövat i högre instans (se avsnitt 2.3).

### **3.5.5 Överföring av sekretess**

Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen om överföring av sekretess är begränsade till huvudsakligen två slag och utgör undantag från huvudregeln i lagen om att sekretess inte följer med en uppgift som lämnas till en annan myndighet.

Den ena kategorin av bestämmelser om överföring av sekretess tar sikte på vissa organ eller vissa verksamheter som normalt får uppgifter från en mängd olika verksamheter. I dessa fall har det införts generella bestämmelser om överföring av sekretess som innebär att i stort sett all den sekretess som gäller för uppgifter hos andra myndigheter överförs vid uppgiftslämnande till det särskilda organet eller den särskilda verksamheten. Exempel på verksamheter som sekretess överförs till är tillsynsverksamhet och verksamhet som avser revision. Exempel på organ som sekretess överförs till är arkivmyndigheter och domstolar.

Den andra kategorin av bestämmelser om överföring av sekretess tar sikte på vissa uppgifter som ansetts särskilt känsliga. I sådana fall följer sekretessen med uppgiften oavsett till vilken myndighet uppgiften lämnas. Som exempel på uppgifter som omfattas av en sådan bestämmelse om överföring av sekretess är uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i ett ärende enligt lagen om fingerade personuppgifter.

Bestämmelser om överföring av sekretess som avser sekretess enligt alla eller ett stort antal sekretessbestämmelser har samlats i lagens tredje avdelning (11 kap.) eller i sjätte avdel-

ningen, om bestämmelserna avser de särskilda organ som behandlas där, bland annat JO, JK och domstolarna. Bestämmelser om överföring av sekretess som endast avser enstaka sekretessbestämmelser i lagens fjärde eller femte avdelning har i stället placerats i direkt anslutning till de berörda sekretessbestämmelserna i de avdelningarna.

Huvudregeln vid konkurrens mellan flera sekretessbestämmelser som är tillämpliga hos en myndighet, är att sekretessbestämmelser enligt vilka en uppgift är sekretessbelagd i ett särskilt fall har företräde framför sekretessbestämmelser enligt vilka uppgiften inte är sekretessbelagd. Bestämmelser om undantag från denna huvudregel har införts för dels bestämmelserna om överföring av sekretess i lagens 11 kap., dels bestämmelserna om överföring av sekretess till domstolar i lagens 43 kap. Dessa undantag innebär att sådana sekretessbestämmelser i lagens fjärde och femte avdelning som är direkt tillämpliga i den aktuella verksamheten eller hos det aktuella organet, till exempel en domstol, som huvudregel har företräde framför överförd sekretess. Detta gäller oavsett om den direkt tillämpliga sekretessen är starkare eller svagare än den överförda sekretessen. Om till exempel en uppgift som omfattas av hälso- och

sjukvårdssekretess har lämnats av en hälso- och sjukvårdsmyndighet till en domstol i ett visst mål eller ärende och det finns en sekretessbestämelse som direkt tar sikte på sådana mål och ärenden, ska en begäran om utlämnande av uppgiften hos domstolen prövas enligt den senare bestämmelsen.

### **3.5.6 Sekretess i förhållande till enskild**

Sekretess till skydd för en enskild gäller som huvudregel inte mot den enskilde själv och kan helt eller delvis upphävas av honom eller henne i förhållande till både andra myndigheter och andra enskilda (se avsnitt 3.5.4). I ett par undantagsfall har den enskilde inte rätt att förfoga över sekretess till skydd för honom eller henne. Så kan till exempel en sjukjournal hållas hemlig för patienten om tillståndet skulle förvärras allvarligt om han eller hon fick läsa journalen.

Sekretess till skydd för en underårig gäller som huvudregel även i förhållande till hans eller hennes vårdnadshavare. Sådan sekretess gäller dock inte i förhållande till vårdnadshavaren i den utsträckning som vårdnadshavaren har rätt och skyldighet enligt föräldrabalken att bestämma i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter. Om sek-

retess inte gäller i förhållande till vårdnadshavaren förfogar han eller hon ensam eller, beroende på den underåriges ålder och mognad, tillsammans med den underårige över sekretessen till skydd för den underårige.

### **3.5.7 Ansvar**

Om någon som är skyldig att hemlighålla en uppgift eller allmän handling som omfattas av sekretess lämnar ut den kan det vara brottsligt. I brottsbalken finns den centrala straffbestämmelsen om brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 §). Vid uppsåtligt brott mot tystnadsplikt är straffet böter eller fängelse i högst ett år och vid oaktsamt brott böter. Den som av oaktsamhet begår en ringa gärning ska inte dömas för brott.

## **3.6 Sekretessbestämmelserna (15–40 kap.)**

### **3.6.1 Sekretessbestämmelsernas disposition**

Sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen, till exempel det allmännas ekonomiska intresse eller intresset att förebygga och vidta åtgärder mot brott, har samlats i lagens fjärde avdelning (15–20 kap.).

Sekretessbestämmelser till skydd för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden har samlats i lagens femte avdelning. I

denna avdelnings första kapitel har sekretessbestämmelser som ger ett minimiskydd för enskildas personliga integritet inom hela den offentliga sektorn samlats (21 kap.). Dessa bestämmelser kompletteras av ett stort antal sekretessbestämmelser med begränsad räckvidd, det vill säga bestämmelser som bara gäller i en viss typ av verksamhet, i en viss typ av ärenden eller hos vissa myndigheter (22–40 kap.).

### **3.6.2 Sekretessbestämmelsernas konstruktion**

Sekretessbestämmelser innehåller ofta flera förutsättningar, så kallade rekvisit, som måste vara uppfyllda för att det ska gälla sekretess i ett enskilt fall. Bestämmelserna inleds med uttrycket ”sekretess gäller” i kombination med orden ”för uppgift”. Uppgifterna är av något bestämt slag, till exempel ”Sveriges förbindelser med annan stat” eller ”enskilds personliga förhållanden”. Sekretessen anges vanligen gälla för uppgifter som finns i ett speciellt sammanhang, till exempel i vissa ärenden, i vissa verksamheter eller hos vissa myndigheter som beskrivs mer eller mindre detaljerat i bestämmelserna.

I vissa sekretessbestämmelser ställs det inte upp några särskilda villkor för att sekretessen ska gälla för de

uppgifter och i det sammanhang som beskrivs där. Man brukar då tala om att sekretessen är absolut. Det stora flertalet sekretessbestämmelser innehåller däremot som förutsättning för att sekretess ska gälla att något speciellt villkor är uppfyllt. Vanligen är villkoret utformat som ett så kallat skaderekvisit. Ett skaderekvisit innebär att sekretessen gäller under förutsättning att någon viss angiven risk för skada uppstår om uppgiften lämnas ut. Man brukar i dessa fall tala om att frågan om sekretess avgörs efter en skadeprovning. Det finns i lagen två huvudtyper av skaderekvisit, raka och omvända.

Hur det raka skaderekvisitet ser ut framgår av till exempel 30 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess i Konkurrensverkets verksamhet som består i tillsyn och utredning för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Det raka skaderekvisitet uttrycker att huvudregeln är att sekretess inte gäller och att uppgifterna får lämnas ut.

Det omvända skaderekvisitet utgår däremot från sekretess som huvudregel. Ett exempel på denna typ av

skaderekvisit finns i 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Som framgår av dessa exempel används orden skada och men i skaderekvisiten. När det gäller sekretess till skydd för enskilda avser ordet skada ekonomisk skada som någon kan lida därför att uppgifter om hans eller hennes ekonomiska förhållanden har lämnats ut, till exempel till en affärskonkurrent. Ordet men betecknar framför allt integritetskränkningar av olika slag som kan uppstå därför att uppgifter om en människas personliga förhållanden lämnas ut. En juridisk person, till exempel ett aktiebolag, kan inte lida men i sekretesslagens betydelse. Ordet men innefattar både kroppsliga ingrepp och psykiska obehag. Också ett utlämnande av sådana uppgifter som vanligen inte är känsliga, till exempel en persons adress, kan ibland medföra risk för men, till exempel om det kan antas att den som får uppgifterna ska använda dem för att utsätta den andre för våld eller trakasserier. I viss utsträckning innefattar men också konse-

kvenser av att uppgifter om personers privatekonomi lämnas ut.

Förutom skaderekvisit förekommer ibland också andra villkor i sekretessbestämmelserna som en förutsättning för sekretess, till exempel att den enskilde har begärt att sekretess ska gälla.

En begränsning av sekretessens räckvidd som används i stor utsträckning i offentlighets- och sekretesslagen är regler om tidsbegränsning. Sådana bestämmelser om sekretesstider avser enbart uppgifter i allmänna handlingar. Bestämmelserna om tidsbegränsning av handlingssekretessen får emellertid betydelse också för sekretessen i övrigt. Det kan till exempel inte rimligen hävdas att tystnadsplikt gäller i fråga om uppgifter som finns i en handling som har blivit offentlig till följd av att sekretesstiden har överskridits. Tiden för handlingssekretessen blir därmed inte sällan avgörande för frågan hur länge tystnadsplikt gäller. Sekretesstiderna är vanligen utformade som maximitider som anger vilken längsta tid som en uppgift i en allmän handling får hållas hemlig. Eftersom de flesta sekretessbestämmelserna innehåller skaderekvisit, kan man räkna med att risken för skada ofta har upphört innan sekretesstiden har gått ut. Sekretess-

tiderna varierar från 2 till 70 år beroende på vilket intresse som skyddas. För enskildas personliga förhållanden är sekretesstiden regelmässigt 50 eller 70 år, medan den för det allmänna eller för enskildas ekonomiska förhållanden ofta är 20 år. En huvudregel i fråga om utgångspunkten för beräkningen av sekretesstiderna anges i en av lagens grundläggande bestämmelser. För de flesta handlingar utgår man från handlingens tillkomst. I fråga om diarium, journaler, register och andra förteckningar som förs fortlöpande räknas tiden från det att uppgiften fördes in i handlingen. I några sekretessbestämmelser finns det också andra avvikelser från huvudregeln.

3.7 Särskilda bestämmelser för vissa organ (41–43 kap.)

### **3.7.1 Sekretess hos regering och riksdag med flera**

Ibland är de egentliga sekretessbestämmelserna i lagens fjärde och femte avdelning tillämpliga hos regeringen och Regeringskansliet (departementen). Det finns dessutom vissa bestämmelser om överföring av sekretess som direkt tar sikte på regeringen. En av dessa bestämmelser innebär att sekretess som gäller för en uppgift överförs till regeringen när regeringen ska bestämma om uppgiften får lämnas ut. Det kan till exempel vara fråga

om att en statlig myndighet har överklagat en annan myndighets beslut att inte lämna ut uppgiften till den statliga myndigheten (se avsnitt 3.4.6) eller att regeringen ska pröva en begäran om dispens från sekretess (se avsnitt 3.5.4).

Motsvarande gäller hos riksdagen. Sekretessen hos riksdagen är dock begränsad när det gäller sådant som har diskuterats i kammaren och i fråga om uppgifter i protokoll, utskottsbetänkanden och liknande handlingar.

Också hos JO och JK är sekretessen begränsad i stor utsträckning. Speciellt gäller detta uppgifter som enskilda har lämnat. JO:s beslut som innebär att ett ärende avgörs är alltid offentliga.

Det finns dessutom särskilda bestämmelser om begränsning av sekretessen hos Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten.

### **3.7.2 Sekretess hos domstolar**

I lagens sjätte avdelning finns det en bestämmelse om överföring av sekretess till domstolar. Det finns dock vissa undantag från denna huvudregel. Ett av dessa undantag innebär att sådana sekretessbestämmelser i lagens fjärde och femte avdelning som är direkt tillämpliga hos dom-

stolarna som huvudregel har företräde framför överförd sekretess.

Om en domstolsförhandling i ett mål hålls offentligt, upphör som huvudregel den sekretess som har gällt för de uppgifter som lämnas eller åberopas vid förhandlingen. Hålls förhandlingen inom stängda dörrar (se avsnitt 1.5), är huvudregeln att sekretessen består. När domstolen sedan avgör målet upphör sekretessen om domstolen inte särskilt beslutar att den ska bestå.

För en uppgift som tas in i en dom eller ett annat beslut av en domstol, gäller inte någon sekretess annat än om domstolen särskilt bestämmer att sekretessen ska bestå. Domslut och motsvarande del av andra beslut kan sekretessbeläggas bara i sällsynta undantagsfall.

### 3.8 Inskränkningar i meddelarfriheten

Enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är rätten att meddela och offentliggöra uppgifter inskränkt (se avsnitt 1.4) på så sätt att det inte är tillåtet att

- meddela eller offentliggöra uppgifter om uppgiftslämnaren genom detta gör sig skyldig till vissa allvarliga brott mot rikets säkerhet eller vissa andra brott riktade mot staten,

- med avsikt lämna ut en allmän handling som är sekretessbelagd för publicering eller
- avsiktligen bryta mot tystnadsplikt i de fall som särskilt anges i offentlighets- och sekretesslagen.

I offentlighets- och sekretesslagen finns det bestämmelser om dels i vilka fall tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, dels i vilka fall tystnadsplikt som följer av andra författningar inskränker denna rätt. Som framgår ovan är rätten att meddela och offentliggöra uppgifter dessutom inskränkt direkt på grund av bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Detta innebär att det i vissa fall är tillåtet att lämna en sekretessbelagd uppgift muntligen för publicering i till exempel en tidning, men att det aldrig är tillåtet att lämna ut den allmänna handling som dessa uppgifter finns i. Det är inte heller tillåtet att lämna ut uppgifter om man på det sättet gör sig skyldig till ett brott som nämns i dessa grundlagar.

Skälet till denna ordning är bland annat att bestämmelserna om sekretess inte alltid ger tillräckligt utrymme för att de offentliga funktionärerna ska kunna lämna underlag för



den allmänna debatten och kunna delta i denna i den omfattning som är önskvärd. Genom att rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i viss utsträckning kan utnyttjas även för sekretessbelagda uppgifter, ökar möjligheterna för att missförhållanden i samhället blir offentligt belysta och diskuterade. Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter innebär inte att de offentliga funktionärerna är skyldiga att lämna uppgifter till massmedierna utan bara att de har en möjlighet att göra det, om de bedömer att intresset av allmän insyn i myndigheternas verksamhet väger tyngre än det intresse som skyddas av sekretessen.

I offentlighets- och sekretesslagens tredje avdelning finns ett kapitel med allmänna bestämmelser om rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (13 kap.). Där finns det bland annat informationsbestämmelser om relationen mellan grundlagsregleringen och regleringen i offentlighets- och sekretesslagen samt en bestämmelse om förstärkt meddelarskydd för anställda och uppdragstagare hos vissa privaträttsliga organ som har att tillämpa offentlighetsprincipen.

I offentlighets- och sekretesslagens fjärde till sjätte avdelningar anges sist i varje kapitel i vilken mån den

tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelserna i kapitlet, eller av förbehåll som har ställts upp med stöd av bestämmelser i kapitlet, inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Lagens sjunde avdelning innehåller bestämmelser om i vilken mån tystnadsplikt som följer av bestämmelser i någon annan författning än offentlighets- och sekretesslagen inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

De flesta tystnadsplikter som tar över meddelarfriheten gäller för offentliga funktionärer. I vissa fall är dock meddelarfriheten begränsad också för enskilda personer med tystnadsplikt, bland andra advokater och läkare som arbetar privat.



## 4 Sekretessprövning

Om en myndighet ska kunna vägra att lämna ut en uppgift i en allmän handling till en enskild, eller vilken uppgift som helst till en annan myndighet, måste uppgiften i princip omfattas av sekretess. Den prövning som typiskt sett måste göras när frågan gäller om en viss uppgift kan lämnas ut eller inte består av flera steg.

För det första måste myndigheten pröva om det över huvud taget finns en sekretessbestämmelse som kan omfatta den aktuella uppgiften. Gör det inte det är uppgiften offentlig i alla situationer och ska lämnas ut.

Om det finns en sekretessbestämmelse, som antingen gäller direkt hos myndigheten eller på grund av en bestämmelse om överföring av sekretess, måste myndigheten, för det andra, göra den skadeprovning som krävs. Det innebär att myndigheten måste ta ställning till om uppgif-

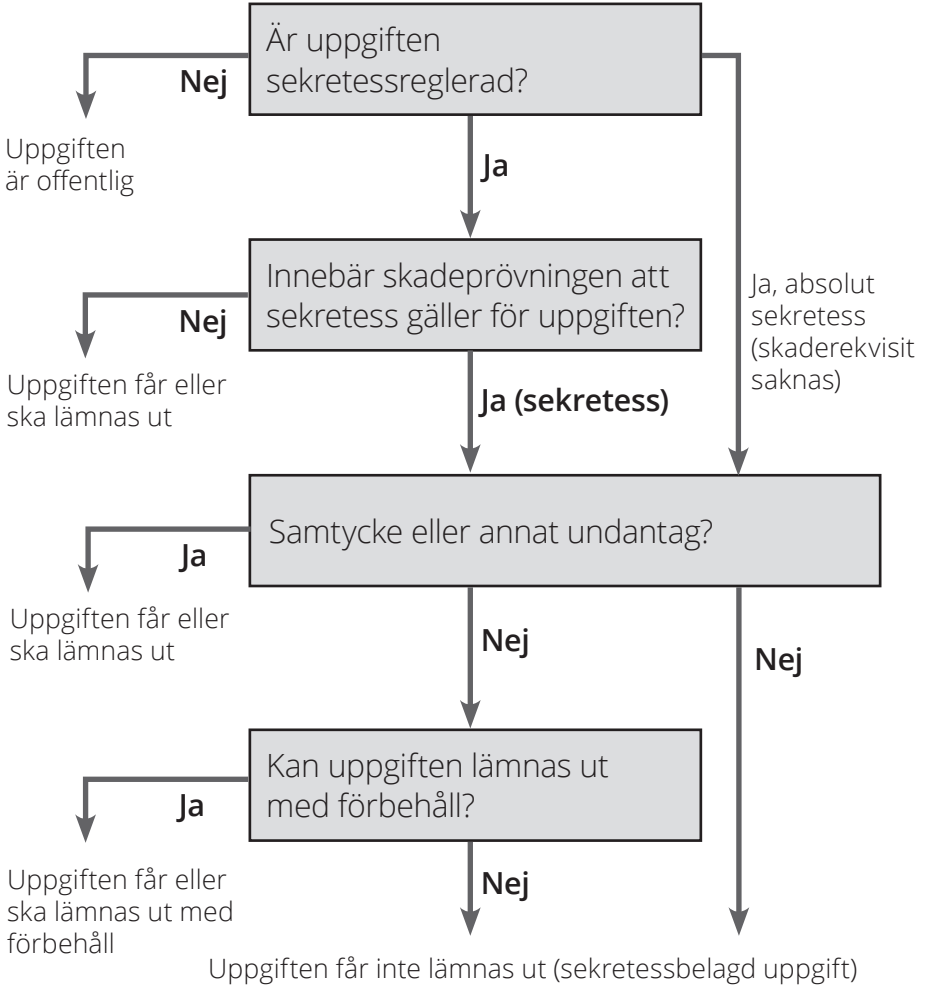
ten kan lämnas ut just i den aktuella situationen.

Konstaterar myndigheten att det uppstår en sådan skada att sekretessbestämmelsen hindrar att uppgiften lämnas ut följer, för det tredje, frågan om uppgiften kan lämnas ut trots detta på grund av en sekretessbrytande bestämmelse.

Är det fråga om att lämna en uppgift till en enskild finns det, för det fjärde, ytterligare en möjlighet som myndigheten måste överväga. Det kan vara så att den skada som utlämnandet skulle innebära kan undanröjas genom att den enskildes möjligheter att röja eller annars använda uppgiften begränsas. I så fall ska uppgiften lämnas ut med ett förbehåll. Det innebär att den som tar emot uppgiften omfattas av tystnadsplikt för uppgiften.

Resonemanget ovan illustreras av följande flödesschema.

Uppgift som ska sekretessprövas



# 5 Lagar och förordningar

- Tryckfrihetsförordningen (SFS 1949:105)
- Yttrandefrihetsgrundlagen (SFS 1991:1469)
- Regeringsformen (SFS 1974:152)
- Riksdagsordningen (SFS 2014:801)
- Offentlighets- och sekretesslagen (SFS 2009:400)
- Offentlighets- och sekretessförordningen (SFS 2009:641)
- Arkivlagen (SFS 1990:782)
- Kommunallagen (SFS 2017:725)

## Webbplatser

- Svensk författningssamling  
[svenskforfattningssamling.se](http://svenskforfattningssamling.se)
- Regeringskansliets rättsdatabaser  
[rkrattsbaser.gov.se](http://rkrattsbaser.gov.se)

# Egna anteckningar

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



**Justitiedepartementet**

Regeringskansliet

103 33 Stockholm

08-405 10 00

[regeringen.se/justitie](http://regeringen.se/justitie)