

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Tjänstemän vid en socialförvaltning har i strid med tryckfrihetsförordningens efterforskningsförbud kontaktat en kvinna och ifrågasatt varför hon hade begärt ut allmänna handlingar

(Dnr 4821-2023)

Beslutet i korthet: En kvinna, som tidigare var anställd inom en enhet i Östhammars kommun, begärde att få ta del av CV för samtliga socialsekreterare som var anställda inom enheten. Under handläggningen av ärendet vidarebefordrades hennes begäran för hantering till de tjänstemän som antogs ha hand om de efterfrågade handlingarna. Vidare informerades berörda socialsekreterare om den tidigare kollegans begäran, vilken också diskuterades på ett antal möten inom enheten. I samband med att den tidigare kollegan därefter hade kontakt med några av de anställda i en privat gruppchatt ifrågasatte de varför hon hade begärt ut handlingarna.

JO konstaterar att det från nämndens sida inte lyfts fram några sakliga skäl för att information om att den tidigare kollegan hade begärt ut handlingar fördes vidare till anställda inom enheten och diskuterades på möten. JO anser därför att agerandet inte var förenligt med anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen och kritiserar nämnden för det.

I beslutet uttalar JO vidare att det saknar betydelse att frågor om utlämnandet ställdes i en privat gruppchatt eftersom de anställda hade fått information om begäran i sin tjänstemannaroll. Tjänstemännen måste anses ha agerat som myndighetsföreträdare, även om det inte gjordes medvetet och genomtänkt från deras sida. JO anser att det inte vore rimligt om det grundlagsskyddade efterforskningsförbudet skulle kunna kringgå – eller att det i vart fall skulle kunna uppfattas på det sättet – genom att tjänstemän använder privata kontaktvägar för att ställa otillåtna frågor. Agerandet innebär därför ett åsidosättande av tryckfrihetsförordningens efterforskningsförbud och nämnden kritiserar för det.

Beslutet innehåller också uttalanden om rätten att få ett skriftligt avslagsbeslut när en begäran om att få ta del av en allmän handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Barn- och ungdomsenheten i Östhammars kommun och framförde bl.a. följande. Den 10 november 2022 begärde hon att få ta del av allmänna handlingar i form av CV för samtliga socialsekreterare inom den aktuella enheten. Hon fick beskedet att några av de efterfrågade handlingarna saknades och att hon därför inte kunde få ett avslagsbeslut. En tid därefter kontaktades hon av en utredningsadministratör och två socialsekreterare

som arbetade inom enheten. De ifrågasatte varför hon ville ta del av handlingarna. Hon fick sedan veta att information om hennes begäran hade spridits både skriftligt och muntligt inom enheten. När hon begärde att få ta del av vissa e-postmeddelanden fick hon beskedet att de inte kunde lämnas ut, eftersom de var ”offentliga men inte allmänna”. Den 20 maj 2023 skickade hon in ytterligare en begäran om handlingsutlämnande. Hon informerades om att handlingarna inte fanns. Inte heller den gången fick hon något avslagsbeslut.

Utredning

JO begärde att Individ- och familjenämnden i Östhammars kommun skulle yttra sig över anmälan i de delar som redovisas ovan. Yttrandet skulle särskilt beröra frågorna om skyldigheten att informera om rätten att få ett skriftligt avslagsbeslut, om rätten till s.k. anonymitetsskydd och om förbudet mot efterforskning.

I sitt yttrande redogjorde Individ- och familjenämnden (numera Vård- och omsorgsnämnden) för handläggningen av ärendet och uppgav bl.a. att den i flera avseenden hade brustit i sin hantering av AA:s begäran om handlingsutlämnande.

AA fick möjlighet att kommentera yttrandet.

I ett beslut den 17 april 2025 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Skyldigheten att informera om rätten att få ett skriftligt avslagsbeslut

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet och utlämnande av sådana handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut, dvs. som inte omfattas av sekretess, ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället (2 kap. 15 § TF). Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut (2 kap. 16 § TF). En begäran om att få ta del av en allmän handling eller få en kopia av en sådan ska behandlas skyndsamt.

För det fall en begäran om att få ta del av en allmän handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå, ska den som har gjort begäran underrättas om detta. Den enskilde ska då också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas (6 kap. 3 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Den enskilde har rätt att få ett sådant formellt beslut oavsett vad som är grunden för att avslå begäran.

Om en enskild begär att få ta del av en handling som inte existerar ska denne omgående informeras om att handlingen inte finns. Om den enskilde – trots sådan information – vidhåller sin begäran och det rör en handling som typiskt sett kan förekomma hos myndigheten, bör myndigheten följa den i 6 kap. OSL angivna ordningen. Ett avslagsbeslut ska alltså meddelas och en överklagandehänvisning ska lämnas. Dessutom ska det i tryckfrihetsförordningen uppställda

skyndsamhetskravet beaktas. (Se t.ex. JO:s beslut den 10 mars 2020, dnr 578-2019.)

Av utredningen framgår att AA initialt begärde att få ta del av allmänna handlingar i form av CV för samtliga socialsekreterare som vid tidpunkten var anställda vid en viss enhet inom kommunen. AA fick ta del av de CV som kommunen hade i sitt diarium och fick information om att vissa CV saknades. Efter att AA efterfrågade ett avslagsbeslut fick hon beskedet att kommunen inte kan avslå en begäran som avser handlingar som inte finns. Därefter begärde AA att få ta del av några av de anställdas e-postmeddelanden. En sekretessprövning gjordes och den resulterade i att uppgifterna inte kunde lämnas ut, varpå ett avslagsbeslut med överklagandehänvisning kommunicerades till AA. En tid senare begärde AA att få ta del av ytterligare CV. Även denna gång fick hon beskedet att de efterfrågade handlingarna saknades. AA fick inte något avslagsbeslut eller ytterligare besked i utlämnande frågan.

Nämnden har i sitt yttrande uppgett att den brustit i hanteringen av AA:s begäran när den inte meddelade AA något avslagsbeslut. Skälet till detta var att handläggande tjänstemän gjorde en felaktig tolkning av bestämmelsen i 6 kap. 3 § OSL och uppfattade att avslagsbeslut inte behöver fattas när efterfrågade uppgifter eller handlingar saknas.

Jag instämmer i nämndens bedömning att den vid två tillfällen har brustit i hanteringen av AA:s begäran om handlingsutlämnande. Nämnden borde ha informerat AA om rätten att få skriftliga avslagsbeslut och dessutom fattat sådana beslut när det stod klart att efterfrågade handlingar saknades. Det är anmärkningsvärt att så inte skedde trots att AA – i samband med sin initiala begäran – uttryckligen efterfrågade ett sådant beslut. Att den enskilde får ett överklagbart beslut är en förutsättning för att denne ska kunna ta tillvara sin rätt till domstolsprövning. Nämndens hantering av AA:s begäran och den felaktiga informationen som lämnades till AA tyder på kunskapsbrister avseende frågor om handlingsutlämnande. Det är naturligtvis inte godtagbart och det ankommer på nämnden att se till att det inom förvaltningen finns erforderlig kunskap i dessa frågor. Nämnden förtjänar kritik för hanteringen av AA:s begäran om att få ta del av allmänna handlingar.

Rätten till anonymitetsskydd och förbudet mot efterforskning

En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem denne är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut (2 kap. 18 § TF). Bestämmelsen innebär att var och en har rätt att ta del av alla offentliga handlingar hos en myndighet utan att behöva uppge vem han eller hon är eller vad handlingen ska användas till, det s.k. anonymitetsskyddet.

Även om identiteten hos den enskilde som begär att få ta del av en allmän handling är känd bör myndigheten – utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet – inte utan närmare överväganden föra uppgifterna vidare. Det finns i och för sig inte något uttryckligt hinder mot att en myndighet upplyser en enskild om att en handling som rör denne har begärts eller lämnats ut. Uppgifter

om vem som har begärt ut handlingen får dock inte lämnas vidare utan sakliga skäl. (Se t.ex. JO 2000/01 s. 527, dnr 2975-1998, JO 2011/12 s. 580, dnr 2932-2010, JO 2012/13 s. 461, dnr 5812-2011, JO 2018/19 s. 320, dnr 1039-2017 och JO 2024 s. 233, dnr 10048-2022.)

Av utredningen framgår att AA tidigare var anställd inom den aktuella enheten. I sin begäran om handlingsutlämnande framförde hon inte något önskemål om anonymitet vid den fortsatta handläggningen och kommunen gjorde därför inte något särskilt i det avseendet. AA:s begäran vidarebefordrades för hantering till de tjänstemän som antogs ha hand om de efterfrågade handlingarna. En av tjänstemännen vidtog vissa åtgärder med anledning av att flera begärda CV saknades och informerade dessutom berörda socialsekreterare om att AA hade begärt ut deras CV. AA:s begäran diskuterades även på ett antal möten inom enheten, eftersom en upprepad begäran av aktuellt slag upplevdes som hotfull och kränkande. I samband med att AA hade kontakt med några av de anställda vid enheten i en privat gruppchatt ifrågasatte de varför hon hade begärt ut handlingarna.

Som det får förstås blev AA:s identitet känd för nämnden i samband med hennes begäran. I och med detta får hon anses ha gjort visst avkall på anonymitetsskyddet enligt tryckfrihetsförordningen. Hennes skriftliga begäran utgjorde dessutom i sig en allmän handling hos myndigheten. Det finns inte skäl att rikta någon kritik mot nämnden för att AA:s namn röjdes för de tjänstemän som skulle pröva om de aktuella handlingarna kunde lämnas ut. Det ligger i sakens natur att den som ska pröva en begäran om utlämnande tar del av begäran i sin helhet, även namnet på den som begär ut handlingarna om det framgår (jfr JO 2013/14 s. 610, dnr 6403-2011). Vidare saknas det anledning att uttala kritik för att berörda socialsekreterare underrättades om att vissa handlingar rörande dem hade begärts ut. Detta mot bakgrund av det jag har redovisat om att rätten att vara anonym inte uttryckligen hindrar att information om att en viss handling har begärts ut förs vidare till den person som handlingen rör.

Berörda socialsekreterare fick dock även veta att det var AA som hade begärt ut deras CV. AA:s begäran diskuterades dessutom på ett antal möten. Som jag har redogjort för får identiteten på den som begär ut handlingar inte föras vidare utan närmare överväganden. Det gäller även om den enskilde, som i det här fallet, får anses ha gjort visst avkall på sin rätt till anonymitet genom att uppge sitt namn i begäran. Det har från nämndens sida inte lyfts fram några sakliga skäl för att information om att just AA begärt ut handlingar fördes vidare inom enheten och även diskuterades på möten. Agerandet i dessa delar var därför inte förenligt med anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen, och nämnden ska alltså kritiseras för detta. Jag förutsätter att nämnden ser över hur information avseende en begäran om handlingsutlämnande kan och bör delas internt.

När det gäller de frågor som ställdes till AA om syftet med att begära ut handlingarna gör jag följande bedömning.

Som jag har redovisat ovan får syftet med en begäran om att få ta del av en allmän handling inte efterforskas i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om handlingen kan lämnas ut, dvs. om sekretess gäller i förhållande till den som gör begäran. Det finns inget som tyder på att nämnden vid sin prövning av om handlingarna kunde lämnas ut behövde

känna till syftet med AA:s begäran. Jag kan därför inte se att det fanns någon grund för att ställa frågor om detta.

Förbudet mot att efterforska syftet med en begäran riktar sig till myndigheter, dess tjänstemän och andra myndighetsföreträdare. Förbudet riktar sig inte till privatpersoner. I det aktuella fallet handlade det om enskilda tjänstemän som i sina privata kontakter med AA ifrågasatte varför hon ville ta del av vissa handlingar. Frågan är således om det ska anses att syftet efterforskades av privatpersoner eller av myndighetsföreträdare.

Det har inte framkommit något som tyder på att tjänstemännen kontaktade AA på uppdrag av nämnden, utan det verkar som att frågorna ställdes för att de själva ville veta varför AA önskade ta del av handlingar som rörde dem. De kontaktade AA via privata konton och inte via något konto tillhörande nämnden. Detta skulle kunna tala för att de agerade som privatpersoner.

De anställda hade emellertid fått vetskap om AA:s begäran i tjänstemannarollen. I den egenskapen var de offentliga befattningshavare och företrädare för nämnden. JO har tidigare påtalat att det kan uppstå oklarheter om en befattningshavare vid en myndighet använder en privat e-postadress i tjänsten. Mottagaren kan då ha svårt att veta om det är myndigheten denne har kontakt med eller inte. Det kan dessutom finnas en risk för misstanke om att den privata e-postadressen används för att kringgå handlingsoffentligheten (se JO 2022/23 s. 245, dnr 9123-2021, och däri angivna hänvisningar). Jag kan inte se att det finns anledning att göra någon annan bedömning i dessa avseenden när det gäller användning av andra typer av privata kontaktvägar, t.ex. digitala chattar som det har rört sig om i det här fallet, när kommunikationen handlar om tjänsterelaterade frågor och ärenden. Oklarheterna för mottagaren är desamma.

Tjänstemännen hade alltså fått information om AA:s begäran i tjänsten, dvs. som företrädare för nämnden, och de ställde frågor om det tjänsterelaterade ärendet till AA. Att frågorna ställdes i en privat gruppchatt saknar enligt min mening betydelse. Jag kan inte se det på annat sätt än att tjänstemännen måste anses ha agerat som myndighetsföreträdare, även om det inte gjordes medvetet och genomtänkt från deras sida. Det vore inte rimligt om det grundlagsskyddade efterforskningsförbudet skulle kunna kringgås – eller att det i vart fall skulle kunna uppfattas på det sättet – genom att tjänstemän använder privata kontaktvägar för att ställa otillåtna frågor. Agerandet har därför inneburit ett åsidosättande av tryckfrihetsförordningens efterforskningsförbud, vilket också nämnden ansett i sitt yttrande. Nämnden förtjänar kritik för det inträffade.

Övrigt

I sitt yttrande har nämnden redogjort för såväl planerade som genomförda åtgärder med anledning av hanteringen av AA:s begäran om handlingsutlämnande. Jag ser positivt på sådana åtgärder och förutsätter att nämnden även i övrigt vidtar de åtgärder som krävs för att något liknande inte ska inträffa igen.

Det som AA har framfört i övrigt ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Johanna Bardon. I beredningen deltog även byråchefen Christina Fredin.

En JO-anmälan togs upp vid ett oenighetssamtal inom ramen för en lönerevision

(Dnr 791-2024)

Beslutet i korthet: Vid ett s.k. oenighetssamtal inom ramen för en lönerevision togs det upp med den berörda medarbetaren att hon gjort en JO-anmälan. Utifrån JO:s konstitutionella uppdrag uttalar JO att var och en har rätt att göra en anmälan till JO utan att löpa någon som helst risk för kritik eller någon form av repressalie från en offentlig arbetsgivare.

Utredningen ger inget exakt svar på hur JO-anmälan togs upp vid oenighetssamtalet eller syftet med det. JO har dock förståelse för att den berörda medarbetaren fick intrycket att JO-anmälan var något som kunde påverka hennes situation på ett negativt sätt. Länsstyrelsen kan inte undgå kritik för att JO-anmälan nämndes vid samtalet.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 26 januari 2024 förde AA fram klagomål mot Länsstyrelsen i Uppsala län. Hon förde fram följande.

I samband med ett lönesamtal och ett efterföljande oenighetssamtal förde hennes enhetschef fram synpunkter på en JO-anmälan som hon hade gjort. I det första samtalet uppgav chefen bl.a. att hon hade stressat andra och att hon riskerade att få ett namn om sig. Under oenighetssamtalet förtydligade han att synpunkterna bl.a. avsåg en JO-anmälan i vilken hon hade fört fram klagomål mot två andra länsstyrelser. Enhetschefen förde också fram att det pratades om henne i chefsforum.

JO-anmälan gjordes under en tid då hon var tjänstledig från länsstyrelsen och den ska i vilket fall inte vara något som en statlig arbetsgivare har synpunkter på, särskilt inte inom ramen för en lönerevision. Efter framförd kritik konstaterade arbetsgivaren att händelsen visserligen låg utanför den aktuella löneperioden, men att man skulle behöva ta ställning till om den låg inom ramen för nästa. Det är uppenbart att arbetsgivarens synpunkter var ämnade att påverka henne till att i fortsättningen inte utöva sin grundlagsskyddade yttrandefrihet.

Utredning

Länsstyrelsen (länsrådet BB) yttrade sig till JO den 10 juni 2024, den 11 september 2024 och den 11 februari 2025 och framförde bl.a. följande.

I samband med lönesamtalen förde AA:s enhetschef fram att AA:s samarbetsförmåga och sätt att kommunicera börjat uppfattas som ett arbetsmiljöproblem, eftersom det skapat opåkallad belastning och stress för kollegor och en del övrig personal på myndigheten. Efter lönesamtalen meddelade AA att hon inte var nöjd med lönen och begärde ett fyrpartssamtal.

Det exempel som AA nämner rör ett tidigare överklagande och sedermera JO-anmälan som har diskuterats principiellt i länsstyrelsernas chefsforum, men det var inte känt för enhetschefen att det rörde sig om AA förrän AA själv berättade detta. Detta lyftes vid samtalen som ett exempel på en situation där

AA:s sätt att uttrycka sig och bemöta andra inneburit ett arbetsmiljöproblem. Detta och andra mer övergripande exempel togs upp i stället för fler specifika situationer med andra kollegor på grund av omtanke om berörda individer och gruppen. Avsikten var inte att begränsa AA:s yttrandefrihet och exemplet bör bedömas utifrån det sammanhang som det lyftes vid.

Länsstyrelsen understryker att det som togs upp i lönesamtalen var det sätt på vilket AA agerade i samband med överklagandet av en tillsättning av en tjänst. Tillsättningen och överklagandet av den utmynnade visserligen i en JO-anmälan men det var inte JO-anmälan i sig som togs upp som exempel. JO-anmälan kan ha nämnts men det var i så fall av ren tanklöshet. Varken överklagandet eller JO-anmälan har ansetts utgöra eller har omnämnts som ett problem. Länsstyrelsen och enhetschefen har mycket begränsad information om vad JO-anmälan handlade om och är väl medvetna om vikten av JO:s granskning.

Länsstyrelsen redovisade följande bedömning.

Inget av de exempel som angetts på situationer som medfört samarbets- och bemötandeproblem kan ha inneburit en påverkan på utövandet av AA:s yttrandefrihet. Med hänsyn till omständigheterna och AA:s tidigare agerande fanns det i detta fall fog för enhetschefen att ta upp exemplet med överklagandet och sedermera JO-anmälan. Det är naturligtvis beklagligt att AA inte varit nöjd med lönesättningen och bemötandet under den processen.

AA förde fram synpunkter på länsstyrelsens yttranden och gav in ett yttrande från den fackliga representant som närvarade vid oenighetssamtalet.

I ett beslut den 25 mars 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande.

Bedömning

JO är en del av riksdagens kontrollmakt och har ett grundlagsfäst uppdrag att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter (13 kap. 6 § regeringsformen). Tillsynen bedrivs bl.a. genom prövning av klagomål från allmänheten (17 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän [JO]).

Det får anses följa av JO:s konstitutionella uppdrag att var och en har rätt att göra en anmälan till JO utan att löpa någon som helst risk för kritik eller någon form av repressalie från en offentlig arbetsgivare.

I det aktuella fallet går meningarna isär om vad som sades vid samtalen och hur orden föll. Det får dock anses stå klart att AA:s anmälan till JO nämndes vid det s.k. oenighetssamtalet. Länsstyrelsen har fört fram att anmälan inte berörts som ett problem och att den kan ha nämnts av ren tanklöshet. Utredningen motsäger inte det. Det har emellertid också kommit fram att enhetschefen inte gav någon förklaring till varför anmälan kom på tal, trots att han fick frågor om det. Jag har förståelse för att det gav AA intrycket att JO-anmälan var något som kunde påverka hennes situation på ett negativt sätt. Länsstyrelsen kan inte undgå kritik för att JO-anmälan nämndes vid samtalet.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Helena Tyni. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

En kommun har inte informerat om att avgiften för en begäran om kopior av allmänna handlingar kunde komma att bli mycket hög och har därigenom brustit i serviceskyldigheten

(Dnr 1922-2024)

Beslutet i korthet: En reporter begärde ut kopior av allmänna handlingar från en kommunstyrelse. Begäran visade sig omfatta avsevärt fler handlingar än vad reportern hade förutsett.

JO framhåller att både sökanden och myndigheten har ett intresse av att det inte tas fram kopior av handlingar som inte efterfrågas och att en dialog med sökanden därför kan vara motiverad. Det ligger enligt JO i serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen att myndigheten tar initiativ till en sådan dialog.

Kommunstyrelsen kritiseras för att inte på ett tydligt sätt ha informerat reportern om att begäran omfattade en synnerligen stor mängd handlingar och att avgiften kunde komma att bli mycket hög.

Anmälan

I en anmälan till JO den 29 februari 2024 framförde AA, redaktionschef och ansvarig utgivare för SVT Nyheter Västmanland, klagomål mot Skinnskattebergs kommun enligt i huvudsak följande.

Den 16 januari 2024 begärde en reporter på SVT ut samtliga fakturor, original och bilagor som kommunen under 2023 fått från två företag samt, med visst undantag, samtliga fakturor, original och bilagor som under samma år inkommit till kommunens sektor Teknik och service. Den 19 januari återkom reportern om begäran och fick svar av kommunens ekonomichef att sekretessbedömning och utskrifter hade påbörjats och att det inte gick att bedöma hur lång leveranstiden skulle bli. Ekonomichefen frågade efter faktureringsuppgifter och postadress för att kunna skicka mot postförskott. Reportern hänvisade till att man tidigare hade fått allmänna handlingar på mejl men fick till svar att handlingarna skulle skickas i pappersformat. Reportern bad då om att få hämta utskrifterna i kommunhuset. Den 31 januari återkom reportern till kommunen som meddelade att de sista dokumenten nu var utskrivna men att det återstod viss sekretessbedömning samt vägning av kartongerna för debiteringen. Samma kväll meddelade kommunen att det rörde sig om cirka 9 kartonger. Reportern bad att få hämta materialet nästa dag. Påföljande dag meddelade kommunen att det var fråga om 7,5 kartonger.

Efter att ha fått fakturan ifrågasatte redaktionen att kommunen inte i samband med beställningen hade upplyst om mängden dokument eller kostnaden. Kommunen svarade att sådan information inte brukar ges eftersom mängden handlingar visar sig först vid utskrift samt upplyste att arbetet med kommunens årsredovisning lagts åt sidan för att personalen skulle hantera utlämnandet. Ekonomichefen hade vid ett senare tillfälle uppgett att man brukar informera privatpersoner om uppskattad kostnad men utgår från att journalister känner till taxan.

Utredning

JO begärde att Kommunstyrelsen i Skinnskattebergs kommun skulle yttra sig över det som fördes fram i anmälan. Av yttrandet skulle framgå bl.a. om kommunen har som rutin att i ett tidigt skede informera enskilda som begär att få kopior av allmänna handlingar om uppskattad avgift och/eller uppskattat antal sidor som begäran omfattar.

Kommunstyrelsen yttrade bl.a. följande.

Det är korrekt att kommunen inte informerade om uppskattad avgift eller antal sidor i samband med att begäran inkom. Begäran var oerhört omfattande. Det rörde sig om drygt 15 000 sidor och det var inte möjligt för kommunen att inledningsvis göra en uppskattning av den totala kostnaden. Kommunen anser att det i kommunikationen med den enskilde ändå tidigt bör ha framgått att det rörde sig om en omfattande mängd handlingar och bedömer att handläggningen av utlämnandet varit förenlig med gällande lagstiftning. Avgiften uppgick till 30 112 kr i enlighet med kommunens taxa. Kommunen har som rutin att informera enskilda som begär kopior av allmänna handlingar om uppskattad avgift respektive antal sidor vid en större begäran där så är möjligt. Det har dock visat sig kunna vara vilseledande att i ett tidigt skede uttala sig om antalet handlingar och den totala kostnaden. Kommunen har påbörjat arbetet med att revidera taxan för kopiering och rutinen för utlämnande av allmän handling. Utifrån att kommunen tidigare fått klagomål dels när den lämnat en uppskattad totalkostnad och dels nu när den inte gjort en tydligare uppskattning av totalkostnaden i ett tidigare skede så kommer kommunen att se över hur detta kan klargöras ytterligare i rutinerna.

AA kommenterade yttrandet och uppgav bl.a. att hon inte delade kommunens uppfattning att reportern borde ha förstått att begäran omfattade en stor mängd handlingar.

I ett beslut den 11 april 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättslig reglering

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) finns grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet och utlämnande av sådana handlingar. En allmän handling som får lämnas ut, dvs. som inte omfattas av sekretess, ska genast eller så snart det är möjligt tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. (2 kap. 15 och 16 §§ TF)

För statliga myndigheter är avgifterna för kopior av allmänna handlingar fastställda i avgiftsförordningen. För myndigheter på det kommunala området saknas särskilda regler motsvarande bestämmelserna i avgiftsförordningen. Varje kommun ska i stället själv fastställa de avgifter som ska tas ut inom ramen för den självkostnadsprincip som gäller enligt 2 kap. 6 § kommunallagen.

Vid handläggningen av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar gäller bestämmelsen i 6 § förvaltningslagen om myndigheters serviceskyldighet gentemot enskilda. Där anges att en myndighet ska se till att kontakterna

med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna sådan hjälp att den enskilde kan ta till vara sina intressen. Hjälpens ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Bedömning

Min granskning har avsett om kommunen har iakttagit sin serviceskyldighet enligt förvaltningslagen.

Allmänhetens tillgång till allmänna handlingar är en central del av offentlighetsprincipen. En begäran om att få en kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt. Om begäran avser ett omfattande material kan myndigheten behöva föra en dialog med sökanden för att tryckfrihetsförordningens krav på skyndsamt handläggning ska uppfyllas. På så sätt kan sökanden få en uppfattning om mängden handlingar som träffas av begäran och vid behov begränsa eller precisera sin begäran för att bl.a. påskynda handläggningen.

Både sökanden och myndigheten har såklart ett intresse av att det inte tas fram kopior av allmänna handlingar som egentligen inte efterfrågas. En dialog med sökanden kan därför vara motiverad även av det skälet. Det ligger i serviceskyldigheten att myndigheten tar initiativ till dialogen, vilket bör ske så tidigt som möjligt. De närmare formerna för kontakterna får bestämmas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Som ett led i sin service till enskilda kan det vara värdefullt att en myndighet på ett lättillgängligt sätt upplyser om aktuella avgifter vid handlingsutlämnande, exempelvis på myndighetens webbsida eller motsvarande. Informationen underlättar för enskilda att på förhand bedöma om de vill ta del av en allmän handling kostnadsfritt på plats hos myndigheten eller mot en avgift få en kopia av handlingen. En myndighet kan också besluta att i ett enskilt fall ta ut avgiften i förskott (6 kap. 1 a § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen).

När det gäller den anmälda händelsen har jag förstått saken som att begäran visade sig vara avsevärt mer omfattande än vad reportern förutsåg. Utredningen ger inget svar på om kommunstyrelsen kände till vad reportern förväntade sig när det gäller hur många handlingar som skulle lämnas ut.

Även om styrelsen inte från början insåg omfattningen av begäran måste det ändå relativt tidigt under handläggningens gång ha stått klart att ett synnerligen stort antal kopior behövde tas fram. Mot bakgrund av sin serviceskyldighet borde myndigheten redan då och på ett tydligt sätt ha informerat reportern om detta och att avgiften kunde komma att bli mycket hög. Informationen kom nu i stället att lämnas när i princip alla kopior hade tagits fram.

Kommunstyrelsen kritiserar för att inte ha levt upp till sin serviceskyldighet vid handläggningen av reporterns begäran.

Vad som i övrigt kommit fram i ärendet ger inte anledning till några uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Karin Hallåker. I beredningen deltog även byråchefen Charlotte Håkansson.

Kritik mot Karolinska Universitetssjukhuset för brister vid såväl diarieföring som hantering av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar

(Dnr 3326-2024)

Beslutet i korthet: Karolinska Universitetssjukhuset beställde en genomlysning av delar av kvinnosjukvården vid sjukhuset. Resultatet av utredningen skickades till den dåvarande sjukhusdirektörens bostad. ChefsJO konstaterar att ett sådant förfarande mycket sällan är motiverat och som utgångspunkt i hög grad olämpligt. Detta gäller i synnerhet när det finns ett stort intresse av insyn och granskning från allmänhetens sida. ChefsJO uttalar vidare att tillvägagångssättet kan ge upphov till misstankar om att en myndighet försöker kringgå offentlighetsprincipen, vilket i sin tur medför en risk för allvarlig förtroendeskada.

ChefsJO kritiserar sjukhuset för dröjsmål med att diarieföra en handling och för långsam handläggning av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar.

Anmälan

I en anmälan till JO den 11 april 2024 klagade AA på Karolinska Universitetssjukhuset och f.d. sjukhusdirektören BB. Hon anförde i huvudsak följande. Under våren 2023 beställde dåvarande sjukhusdirektören BB en extern granskning av förlossningsvården på Karolinska Universitetssjukhuset Huddinge och Solna. Utredarna var på plats i verksamheten från och till under några månader och pratade med många anställda. Redan i början av utredningen stod det klart att de skulle leverera en skriftlig slutrapport. De lämnade också delrapporter till sjukhusdirektören vid flera tillfällen. I maj 2023 presenterade utredarna muntligen och med stöd av en powerpoint sina slutsatser för personalen. Personalen fick höra att det fanns en skriftlig slutrapport från utredarna och att de hade överlämnat den till sjukhusdirektören. Rapporten begärdes utlämnad via registratorsfunktionen vid sjukhuset men den lämnades inte ut. Det framkom senare att rapporten hade skickats hem till sjukhusdirektören på dennes begäran och att rapporten inte blev diarieförd. Rapporten diariefördes först knappt ett år senare, i april 2024. Hon försökte att begära ut rapporten men hade vid tidpunkten för anmälan till JO ännu inte fått ta del av den.

Utredning

JO begärde att Styrelsen för Karolinska Universitetssjukhuset skulle yttra sig över anmälan. Styrelsen yttrade sig och anförde i huvudsak följande.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess. Enligt 2 kap. 10 § TF anses en handling upprättad hos

myndighet, när den har expedierats. Begreppet ”expedierats” har inte definierats, men avser normalt att handlingen avsänts antingen till enskild eller annan myndighet. En handling som inte har expedierats anses enligt samma paragraf upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten, eller – om handlingen inte hänför sig till visst ärende – när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. Principen är att en handling anses upprättad först då den föreligger i sitt slutliga skick. Dessförinnan utgör den myndighetsinternt arbetsmaterial.

Vidare gäller, enligt 2 kap. 8 § TF, att brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid en myndighet är allmän handling. Detta gäller om handlingen gäller ett ärende eller någon annan fråga som ska handläggas av myndigheten och inte är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning. Enligt 2 kap. 9 § TF anses en handling inkommen till myndigheten när den anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare tillhanda.

Av 2 kap. 15 § TF framgår att en allmän handling som får lämnas ut ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har enligt 2 kap. 16 § TF också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. I de fall begärd handling inte utlämnas, ska den enskilde ges möjlighet att erhålla ett formellt, överklagbart beslut.

Myndigheters hantering av allmänna handlingar för att underlätta sökandet efter allmänna handlingar m.m. beskrivs i 4 kap. offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Registrering av allmänna handlingar ska enligt 5 kap. 1 OSL ske så snart de kommit in eller upprättats hos en myndighet. Av tidigare JO-uttalanden framgår att handlingar i normalfallet bör registreras senast påföljande vardag eller så snart det är praktiskt möjligt. Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad (se 5 kap. 1 § 4 st. OSL).

Redogörelse för myndighetens handläggning

Karolinska Universitetssjukhuset har under 2022 och 2023 timanställt två utredare att genomföra en intern genomlysning av delar av kvinnosjukvården hos myndigheten.... Genomlysningen redovisades för berörd ledningsgrupp den 24 maj 2023 i form av en muntlig föredragning med stöd av en powerpointpresentation.

Under arbetets gång har de interna utredarna under våren 2023 översänt tre skriftliga handlingar rubricerade Åtgärdsplan (i två versioner) respektive Summering, vilka skickades hem till f.d. sjukhusdirektören BB. Dessa diariefördes inte eftersom de bedömdes utgöra internt arbetsmaterial och då avsändarna vid tillfället var anställda vid myndigheten. Det är dock värt att notera att olika syn föreligger på handlingarnas status, då utredarna själva anser att de aktuella handlingarna var tänkta att utgöra en slutrapport.

Under våren 2024 inkom ett stort antal begäran om utlämnande av allmänna handlingar i form av en skriftlig rapport från de ”externa” utredarna, vilka under arbetets utförande var anställda vid myndigheten. Efter utredning fann registraturen att handlingar skickats hem till BB under våren 2023. BB betraktade dessa som internt arbetsmaterial som ännu inte fått sin slutliga utformning, och diarieförde dem därför inte. Däremot diariefördes den powerpointpresentation som användes vid den ovan nämnda muntliga redovisningen. Denna diariefördes i februari 2024.

Styrelseordförande CC har sedan begärt och erhållit handlingar med motsvarande rubricering från utredarna. Handlingarna överlämnades till CC den 3 april 2024 i samband med en tjänsteresa och bedömdes utgöra allmänna handlingar. Diarieföring skedde vid återkomsten från tjänsteresan, den 5 april 2024. Därefter har begärda utlämnanden kunnat verkställas.

Åtgärdsplanen innehåller dels en problembeskrivning med detaljerade intervjuer av olika befattningshavare, dels förslag till åtgärder, som berör såväl organisationen som enskilda medarbetare. Summeringen innehåller en kort sammanfattning av förslaget till åtgärder. Både Åtgärdsplan och Summering innehåller ofullständiga meningar. Åtgärdsplan överlämnades i två versioner, varav den ena daterad den 30 april 2023. Båda versionerna innehåller utredarnas arbetskommentarer av typen ”Ska vi ha med detta?” Handlingarnas utformning ger vid handen att Åtgärdsplanen och Summering inte var slutliga produkter, utan ett pågående arbete med bland annat frågor till uppdragsgivaren, inför en dialog under arbetets gång.

F.d. sjukhusdirektör BB uppger att Åtgärdsplan och Summering utgjort icke färdigställt internt arbetsmaterial, varför handlingarna inte diariefördes i samband med att BB erhöll dem. Powerpointpresentationen från den 24 maj 2023 har utgjort ett stöd i den muntliga redovisningen av genomlysningen. De skriftliga handlingarna Åtgärdsplan och Summering har således inte fått någon slutlig utformning. Arbetet med genomlysningen av kvinno-sjukvården pågår fortfarande efter det att de interna utredarnas anställningar avslutades.

-- --

Yttrande över det som förs fram i anmälan

Begärda handlingar fanns diarieförda när klagandens begäran om utlämnande inkom den 10 april 2024. Ett stort antal liknande ärenden och hög arbetsbelastning resulterade i att utlämnande av misstag skedde först den 8 maj 2024.

Handlingarna kom från de timanställda utredarna till dåvarande sjukhusdirektör BB i vad som betraktades som del av en intern dialog och därmed internt arbetsmaterial. Slutsatser av utredningen sammanfattades och föredrogs internt med bland annat hjälp av en powerpointpresentation.

Kopior av handlingarna diariefördes 5 april 2024. De överlämnades till CC i egenskap av företrädare för myndigheten den 3 april 2024, dvs. efter det att utredarnas anställningar hade avslutats, och betraktas därmed i och med detta som allmänna handlingar.

Myndigheten beklagar att utlämnandet dröjde och har justerat rutinerna för hanteringen av utlämnanden vid högt tryck. Myndigheten kommer vidare att genomföra insatser för att ytterligare öka kunskapen i organisationen avseende rutiner för hantering av handlingar.

Myndighetens bedömning

Handlingar från de interna utredarna har översänts till f.d. sjukhusdirektör BB till hans bostad. Handlingarna har av honom betraktats och hanterats som internt arbetsmaterial och därför inte diarieförts. Det förhållandet att handlingarna skickades till BB:s bostad innebär inte att de därigenom expedierades av myndigheten, eftersom de mottogs av BB i hans egenskap av företrädare för myndigheten och inte som enskild.

Medan det formellt var korrekt att ej diarieföra handlingarna, som utgjorde internt arbetsmaterial, ter det sig olyckligt att handlingarna skickades till f.d. sjukhusdirektörens hemadress, och att olika syn mellan uppdragsgivare och uppdragstagare avseende huruvida handlingar utgjort slutrapport eller arbetsmaterial förelegat.

Eftersom handlingarna inhämtades den 3 april 2024 från utredarna som inte längre är anställda, får de ses som inkomna till sjukhuset, utgöra allmänna handlingar och har därför diarieförts den 5 april 2024. Handlingarna har därefter kunnat utlämnas på begäran.

I ett beslut den 24 januari 2025 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättslig reglering m.m.

Karolinska Universitetssjukhuset har redogjort för viss rättslig reglering. Jag vill för egen del tillägga följande.

Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället. Den som begär det har också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (se 2 kap. 15 och 16 §§ TF). JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen gjordes. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material.

För det fall en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Den enskilde ska då också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas (6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). JO har i tidigare beslut påpekat att den enskilde har rätt att få ett sådant formellt beslut oavsett vad som är grunden för att avslå begäran (se bl.a. JO 2015/16 s. 628, dnr 6600-2013).

Bedömning

Den granskning som gjorts har utförts av personer som var anställda vid Karolinska Universitetssjukhuset. Utredarna har översänt tre dokument till sjukhuset genom att skicka dem till f.d. sjukhusdirektören BB:s bostad. Det rådde olika uppfattningar om handlingarna förelåg i sitt slutliga skick och därmed skulle anses vara upprättade och således allmänna. BB var av uppfattningen att så inte var fallet utan att dokumenten utgjorde arbetsmaterial.

Jag kommer inte att överpröva den bedömning som BB gjort beträffande frågan om handlingarna var upprättade och därmed allmänna.

Inte en utan samtliga tre handlingar skickades till BB:s bostad. Man kan i regel anta att ett sådant systematiskt förfaringssätt har valts på mottagarens initiativ. Sjukhuset har inte redogjort för skälen till att så skedde. Ett sådant förfarande är mycket sällan motiverat och som utgångspunkt i hög grad olämpligt. Detta gäller i synnerhet när det finns ett stort intresse av insyn och granskning från allmänhetens sida. Tillvägagångssättet kan ge upphov till misstankar om att en myndighet försöker kringgå offentlighetsprincipen, vilket i sin tur medför en risk för allvarlig förtroendeskada (jfr JO 2017/18 s. 197, dnr 5883-2015).

Av utredningen har framkommit att flera personer, i tiden innan handlingarna diariefördes, har begärt att få ta del av dessa. Styrelsen för sjukhuset har inte redogjort för hur framställningarna har hanterats, utöver att det företogs en utredning som visade att handlingar hade skickats hem till den dåvarande sjukhusdirektören. Det framgår inte om sjukhuset underrättat de personer som begärt att få del av handlingarna om att deras begäran inte kunde tillmötesgå samt att de hade rätt att begära myndighetens prövning och ett överklagbart beslut i frågan. Det förhållandet att sjukhuset inte har nämnt något om detta

talar för att någon sådan underrättelse inte har lämnats, men jag kan inte med bestämdhet uttala mig på denna punkt.

Jag vill med anledning av detta poängtera att JO i tidigare beslut har påpekat att den enskilde har rätt att få ett formellt beslut oavsett vad som är grunden för att avslå begäran. Ett sådant beslut ska således lämnas även om grunden är att myndigheten bedömer att handlingarna inte är allmänna. Ett sådant beslut är en förutsättning för att en enskild ska kunna få till stånd en prövning i domstol.

Den powerpoint som presenterades i maj 2023 diariefördes av sjukhuset nio månader senare, i februari 2024. Utifrån vad sjukhuset anförst förstår jag det som att sjukhuset har bedömt att handlingen var allmän. En registrering ska ske så snart det är praktiskt möjligt och i normalfallet senast påföljande arbetsdag (se bl.a. JO 2007/08 s. 565, dnr 3579-2005). Sjukhuset har således dröjt för länge med att registrera handlingen.

Vad gäller anmälarens begäran om att få del av handlingar som gjordes den 10 april 2024, framgår det av remissyttrandet att begäran hanterades först den 8 maj 2024. Ett sådant dröjsmål är inte acceptabelt.

Karolinska universitetssjukhuset kritiseras för de brister som jag nu påtalat. Dessa brister visar på nödvändigheten av att rutiner ses över och att informationsinsatser kommer till stånd.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Ellinor Gustavsson. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

En myndighet måste ha klart för sig vilka handlingar som begärs ut och pröva rätten till partsinsyn när den enskilde är part

(Dnr 6184-2024)

Beslutet i korthet: En enskild begärde att få ta del av socialtjänstens utredningar i ärenden som avsåg hans barn. Nämnden utgick från att begäran avsåg socialtjänstens skriftliga sammanställningar av utredningsmaterialet.

I beslutet konstaterar JO att en myndighet behöver reda ut vad en begäran om utlämnande av handlingar avser om den är oklar till sin innebörd. Myndigheten kan då även behöva klargöra vad en enskild menar med vissa begrepp. Inom socialtjänsten kan begreppet ”utredning” ha olika innebörd. Nämnden borde därför ha utrett vad den enskilde menade när han begärde att få ta del av sina barns utredningar. JO är kritisk till att nämnden inte gjorde det.

Den enskilde var part i de ärenden som hans begäran avsåg. Trots det prövades den enbart enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser om utlämnande av allmänna handlingar. JO anser att nämnden även borde ha prövat begäran enligt förvaltningslagens (2017:900), FL, bestämmelse om partsinsyn.

JO konstaterar att när nämnden prövar en begäran enligt bestämmelsen om partsinsyn är det avgörande för bedömningen om materialet har tillförts ärendet. Sådant material som inte har tillförts ärendet kan inte bli föremål

för partsinsyn. En särskild svårighet ligger i att avgöra när exempelvis ett utkast eller en minnesanteckning ska anses tillförd ärendet. En sådan handling, t.ex. ett utkast till beslutsunderlag med bedömningar som sammanställs när utredningsåtgärderna är genomförda, bör enligt JO anses tillförd ärendet endast om den innehåller sakuppgifter som är av betydelse för ärendets avgörande och som inte finns dokumenterade i akten i övrigt. Eftersom nämnden har en långtgående skyldighet att dokumentera sin handläggning av ärenden som rör enskilda och genomförda insatser, borde det inte förekomma att sakuppgifter av den karaktären endast finns antecknade i ett sådant utkast.

Avslutningsvis understryker JO att partsinsynen gäller ett mer omfattande material än vad myndighetens skyldighet att kommunicera beslutsunderlaget enligt 25 § FL gör.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på socialtjänsten i Kungälv kommun och framförde bl.a. följande. I mitten av juni 2024 begärde han att få ta del av handlingar från sina barns utredningar från socialtjänsten. Han fick dock inte några handlingar. Efter en och en halv vecka tog han kontakt med socialtjänsten på nytt och informerades om att handlingarna inte kunde skickas eftersom utredningarna fortfarande pågick. Han bad om att få de handlingar som fanns tillgängliga men fick samma svar. Därefter fick han ett sms med information om att han skulle få tillgång till barnens akter först efter den 18 augusti 2024, när utredningarna var avslutade.

Utredning

JO begärde att Sociala myndighetsnämnden i Kungälv kommun skulle yttra sig över anmälan.

I sitt yttrande redogjorde nämnden för handläggningen och uppgav bl.a. följande. Den 25 juni 2024 kontaktade AA socialtjänsten och uppgav att han veckan innan hade begärt att få ta del av utredningarna i sina barns ärenden för att få del av socialtjänstens bedömningar. Dagen efter skickade socialtjänsten ett sms till AA i vilket det framgick att utredningarna pågick och inte var sammanställda. Han informerades även om att beslutsunderlagen skulle kommuniceras så snart de var sammanställda och att utredningarna skulle vara klara i augusti 2024. AA:s begäran avsåg handlingar som inte var upprättade. Enligt nämndens bedömning hade hanteringen av begäran varit skyndsam. AA borde dock ha fått information om möjligheten att begära myndighetens prövning och att han kunde få ett skriftligt beslut för att kunna överklaga.

AA fick tillfälle att lämna synpunkter på yttrandet.

I ett beslut den 2 december 2025 anförde JO Thomas Norling följande:

Rättsliga utgångspunkter

En framställan om att få ta del av handlingar kan grundas på antingen tryckfrihetsförordningens, TF, bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar eller på förvaltningslagens (2017:900), FL, bestämmelser om partsinsyn. Vilket regelsystem som ska tillämpas, eller om prövningen ska göras enligt båda regelverken, får bedömas utifrån den framställning som den enskilde har gjort.

AA:s begäran avsåg de utredningar som nämnden inlett och som gällde hans två barn. Annat har inte framkommit än att AA var vårdnadshavare och därmed part i socialtjänstens ärenden. Det finns därför anledning för mig att redogöra för båda regelverken.

Utlämnande av allmänna handlingar enligt TF

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet och utlämnande av sådana handlingar finns i 2 kap. TF. Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (2 kap. 1–4 §§ TF).

Det finns också bestämmelser om vad som utgör en allmän handling, dvs. vad som avses med en inkommen eller upprättad handling. En handling anses enligt huvudregeln ha kommit in till myndigheten, när den kommit behörig befattningshavare till handa. När det gäller handlingar som har framställts inom myndigheten gäller som huvudregel att en handling anses upprättad när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt. Därtill anses diariet, journaler och liknande handlingar upprättade när de har färdigställts för anteckning eller införing. (2 kap. 9 och 10 §§ TF).

I 2 kap. 12 § TF anges det under vilka förutsättningar en myndighets minnesanteckning, utkast och koncept ska anses vara en allmän handling.

Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället (2 kap. 15 § TF). Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (2 kap. 16 § TF). JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen gjordes. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material (se t.ex. JO 2015/16 s. 665, dnr 6276-2012 m.fl.).

För det fall en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Den enskilde ska då också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet

ska kunna överklagas (6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). JO har i tidigare beslut påpekat att den enskilde har rätt att få ett sådant formellt beslut oavsett vad som är grunden för att avslå begäran (se t.ex. JO 2015/16 s. 628, dnr 6600-2013). Den enskilde har alltså rätt att få ett överklagbart beslut exempelvis om ställningstagandet grundas på att den begärda handlingen inte är allmän (se JO 2013/14 s. 569, dnr 1249-2012). Ett sådant beslut ska vara motiverat och försett med anvisning om hur det kan överklagas (32 och 33 §§ FL).

Rätten till partsinsyn enligt FL

Ett av förvaltningslagens övergripande syften är att den ska värna den enskildes rättssäkerhet. Det är därför av central betydelse att en part i ett ärende ges tillgång till allt material som ligger till grund för beslutet i ärendet. Insynen är i princip obegränsad och omfattar allt beslutsunderlag i form av handlingar och annat utredningsmaterial. Utöver allmänna och offentliga handlingar omfattar rätten till insyn även sådana handlingar som inte är allmänna enligt TF:s bestämmelser. Dessutom omfattar insynen handlingar vars innehåll är skyddat av sekretess. Vidare gäller som en förutsättning för partsinsynen att det material som en part vill ta del av har tillförts ärendet. (Se prop. 2016/17:180 s. 78–81.) Bestämmelsen om partsinsyn finns i 10 § FL och gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL.

Partsinsynen innebär alltså en rätt att ta del av det material som har tillförts ett ärende oavsett om handlingarna är allmänna eller inte. En part kan därför, till skillnad mot vad som gäller enligt TF, även ha rätt att ta del av handlingar som inte har nått det stadium som krävs för att det ska kunna anses som allmänna handlingar. (Se JO 2003/04 s. 389, dnr 1318-2002.)

Det är myndigheten som vid en begäran om partsinsyn måste ta ställning till om materialet har tillförts ärendet och i sådana fall omfattas av rätten till partsinsyn. Om en handling har getts in till en myndighet från t.ex. en part är det tydligt att materialet har tillförts ärendet. När det gäller material som myndigheten själv tagit fram eller författat är det däremot inte lika enkelt att avgöra vad som ska anses ha tillförts ärendet. Ordet tillförts ska nämligen inte uppfattas så att varje handling som faktiskt finns i ett ärendes akt⁷ utan vidare ska anses tillförd ärendet. En part kan därför inte göra anspråk på att få se allt som förvaras i akten. Det är ytterst myndigheten som avgör t.ex. i vilken utsträckning sådana handlingar som minnesanteckningar och föredragningspromemorior har sådan betydelse för avgörandet att de bör tillföras ärendet. (Se prop. 2016/17:180 s. 80 men även Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen – en kommentar, version 1C, publicerad i JUNO den 26 augusti 2024, kommentaren till 10 § FL.)

När det särskilt gäller bedömningen om minnesanteckningar eller andra uppteckningar som avses i 2 kap. 12 § TF omfattas av en parts rätt till insyn uttalades i förarbetena till 1971 års förvaltningslag att en sådan handling borde anses tillförd ärendet om den innehöll sakuppgifter som var av betydelse för

⁷ Med akt avses här de handlingar och material som hör till ett visst ärende, oavsett om dessa är samlade eller finns på olika platser och om akten är fysisk eller digital.

ärendets avgörande. I de fall t.ex. en föredragningspromemoria, utöver rättslig reglering, endast innehöll en sammanställning av redan kommunicerat sakmaterial, kunde det bara undantagsvis finnas skäl att föra promemorian till ärendet före avgörandet. (Se prop. 1971:30 del 2 s. 442.)

Vid bedömningen av om ett material ska anses ha tillförts ärendet eller inte måste myndigheten även beakta syftet med regleringen i 10 § FL, vilket är att ge parten en möjlighet att skaffa sig en fullständig insyn i allt material som finns i ärendet. Partsinsynen ska dels ge parten möjlighet att skaffa sig kunskap om vad som tillförts ärendet i sak, dels kunna användas för att kontrollera att handläggningen sker på ett korrekt sätt, t.ex. att inget relevant material saknas i akten. (Se prop. 2016/17:180 s. 78 och 294 f.) Dessutom kan insynsrätten ha betydelse som komplement till bestämmelsen i 25 § FL om kommunikation av utredningsmaterialet.

En begäran från part om att få ta del av material i ett ärende ska handläggas i enlighet med de allmänna regler som gäller för myndigheternas serviceskyldighet och ärendehantering (6 och 9 §§ FL). Liksom när det gäller en begäran om att få ta del av allmänna handlingar enligt TF ska alltså en framställan från en part om att få ta del av material som har tillförts ärendet behandlas skyndsamt (se JO 2003/04 s. 389).

Bedömning

Inriktningen på min granskning

Inledningsvis vill jag klargöra att JO främst granskar att myndigheterna har handlagt ärenden på ett korrekt sätt. JO kan inte ändra myndigheters beslut och uttalar sig i regel inte om huruvida en myndighets ställningstagande är riktigt i sak. Det finns inte anledning för mig att fråga om principen i detta fall. Jag kommer således inte att uttala mig om huruvida AA borde ha fått ta del av de begärda handlingarna eller inte.

Min granskning är i stället inriktad på nämndens hantering av AA:s begäran. Jag kommer i det följande att utveckla min syn på nämndens handläggning av AA:s framställan och hur den borde ha hanterats.

Skyldigheten att utreda vilket material som en begäran om utlämnande av handlingar avser

När en myndighet mottar en begäran om att få ta del av handlingar är det viktigt att den klargör vad begäran avser. Det är en fördel såväl för myndigheten som för den enskilde. Om det finns oklarheter i fråga om vilka handlingar som begäran avser måste myndigheten alltså reda ut den saken. Den åtgärd som ligger närmast till hands är att myndigheten kontaktar den som gjort framställan i syfte att klarlägga vilka handlingar som han eller hon vill ta del av. Myndigheten kan i det skedet också behöva klarlägga vad den enskilde menar med vissa begrepp.

Inom socialtjänstens verksamhet används begreppet ”utredning” för att beteckna det förfarande som ska inledas när socialnämnden får information om något som skulle kunna leda till en åtgärd av nämnden (se 14 kap. 2 § socialtjänstlagen [2025:400] och motsvarande bestämmelse i den numera upphävda

11 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]). De åtgärder som vidtas under handläggningen och dokumenteras i ärendet blir en del av utredningen.⁸ När begäran avser ”utredningar” inom socialtjänsten åligger det därför enligt min mening nämnden att reda ut vad den enskilde menar med begreppet. Nämnden ska därvid ta ställning till huruvida framställningen omfattar det färdigställda beslutsunderlaget som innehåller socialtjänstens förslag till beslut eller samtliga handlingar och sådant material som avser dokumenterade åtgärder som vidtagits under utredningens gång, dvs. hela akten.

AA har i sin anmälan till JO uppgett att han begärde att få ta del av handlingar från sina barns utredningar och att han – efter att ha fått besked om att utredningarna pågick och att han därför inte kunde få ta del av handlingarna – bad om att få sådana handlingar som redan fanns tillgängliga. Nämnden har å sin sida framfört att AA begärde att få ta del av de utredningar i barnens ärenden som skulle komma att läggas till grund för nämndens beslut. Eftersom meningarna går isär här, är det alltså inte klarlagt vad AA faktiskt sade eller vad han menade när han gjorde framställningen om att få ta del av de begärda handlingarna. Av nämndens yttrande framkommer emellertid inte något som tyder på att nämnden var oklar över vilka handlingar som AA begärde att få ta del av. Det kan bara förklaras av att nämnden utan vidare utgått från att AA:s begäran avsåg socialtjänstens skriftliga sammanställningar av utredningsmaterialet.

Oavsett hur det förhåller sig med den saken är det dock klart att AA begärde att få ta del av socialtjänstens utredningar. Mot bakgrund av att begreppet ”utredning” kan ha olika innebörder är min bedömning att nämnden, i syfte att undvika ett missförstånd, borde ha klarlagt vad AA menade när han begärde att få ta del av sina barns utredningar. Jag är kritisk till att nämnden inte gjorde det.

Prövningen enligt TF

Det framgår inte av utredningen om AA tydligt angav med stöd av vilket regelverk som han begärde att få ta del av handlingarna. Nämnden har heller inte berört den frågan i sitt yttrande till JO. Enligt nämndens bedömning kunde handlingarna inte lämnas ut eftersom de inte var sammanställda och upprättade. AA borde därför ha fått möjlighet att enligt 6 kap. 3 § OSL begära myndighetens prövning.

Det ligger närmast till hands att uppfatta nämnden som att prövningen endast gjordes utifrån regleringen i 2 kap. 12 § andra stycket TF och att skälet till att handlingarna inte lämnades ut var att nämnden ansåg att de utgjorde arbets-

⁸ Av 14 kap. 3 § SoL (2025:400) följer att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av insatser som huvudregel ska dokumenteras. Dokumentationsskyldigheten gäller även beslut och åtgärder i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Se även 11 kap. 5 § i den numer upphävda socialtjänstlagen (2001:453). Socialnämndens skyldighet att dokumentera följer även av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2014:5). I 4 kap. 9 § i föreskrifterna anges bl.a. att åtgärder som vidtas vid handläggning av ett ärende eller vid genomförande eller uppföljning av en insats fortlöpande och utan oskäligt dröjsmål ska dokumenteras i journalen. Detsamma gäller faktiska omständigheter och händelser av betydelse för handläggningen av ett ärende eller för genomförandet eller uppföljningen av en insats.

material och inte var allmänna. Nämnden har anført att AA inte informerades om möjligheten att få ett skriftligt beslut som han kunde överklaga. Jag är kritisk till den bristfälliga handläggningen i det avseendet.

Skyldigheten att pröva en begäran enligt FL:s bestämmelse om partsinsyn

Annat har inte framkommit än att AA i egenskap av vårdnadshavare var part i de ärenden som hans begäran avsåg. Under sådana omständigheter har det enligt min mening ålegat nämnden att pröva AA:s begäran utifrån båda regelverken, dvs. även enligt bestämmelsen i 10 § FL om rätt till partsinsyn.

För nämndens prövning enligt den bestämmelsen är det avgörande om handlingar och annat utredningsmaterial har tillförts ärendet. Sådant material som i det enskilda fallet inte kan anses ha blivit tillfört ärendet, kan inte heller bli föremål för partsinsyn. Bedömningen ska göras utifrån materialets karaktär vid tidpunkten för begäran och den kan falla ut på olika sätt beroende på vad det är för slags material som parten vill ta del av.

Om materialet har getts in till myndigheten från t.ex. en part eller annan myndighet, är det tydligt att materialet ska anses ha tillförts ärendet. Om materialet däremot består av sådant som myndigheten själv tagit fram är gränsdragningen svårare. En särskild svårighet ligger i att avgöra när en myndighets minnesanteckningar, utkast, föredragningspromemorior eller liknande ska anses tillförda ärendet. En sådan handling bör enligt min mening som utgångspunkt anses tillförd ärendet endast om den innehåller sakuppgifter som är av betydelse för ärendets avgörande och som inte finns dokumenterade i ärendet i övrigt. Ståndpunkten skiljer sig något åt i förhållande till vad som uttalades i 1971 års förarbeten (se ovan under rubriken Rätten till partsinsyn enligt FL) på så sätt att lagstiftaren då lade betoning på om sakmaterialet hade kommunicerats eller inte. Enligt min mening finns det emellertid inte skäl att fästa sådan vikt vid huruvida materialet kommunicerats eller inte, utan den avgörande omständigheten bör i stället vara om sakuppgifterna har dokumenterats i ärendet. För ett utkast som bara innehåller en sammanställning av sakuppgifter, som samtidigt finns dokumenterade någon annanstans i ärendet, och myndighetens bedömning av sakuppgifterna gäller därför som utgångspunkt att utkastet inte bör anses vara tillfört ärendet. Utkastet kan då inte heller bli föremål för partsinsyn.

Som redogjorts för ovan har nämnden tolkat AA:s begäran som att den avsåg socialtjänstens skriftliga sammanställningar av utredningsmaterialet, dvs. det beslutsunderlag med bedömningar som normalt sammanställs när utredningsåtgärderna är genomförda och utredningen avslutas. Det har inte framgått vad ärendet hos nämnden avsåg för sakfrågor. Ett exempel på en sådan skriftlig sammanställning av beslutsunderlaget som socialtjänsten tar fram är en s.k. BBiC-utredning. I den sammanfattar socialtjänsten de sakuppgifter som tillkommit i ärendet, anger sina ståndpunkter och slutsatser samt föreslår hur nämnden bör besluta i ärendet. Nämndens sätt att uttrycka sig i yttrandet till JO om att handlingarna ännu inte var sammanställda och upprättade kan inte förstås på annat sätt än att handlingarna vid tidpunkten för begäran bara hade karaktären av utkast.

När det gäller ett utkast till beslutsunderlag med bedömningar som sammanställs när utredningsåtgärderna är genomförda, bör en sådan handling i enlighet med vad jag konstaterat ovan alltså anses tillförd ärendet endast om den innehåller sakuppgifter som är av betydelse för ärendets avgörande och som inte finns dokumenterade i akten i övrigt. Eftersom nämnden har en långtgående skyldighet att dokumentera sin handläggning av ärenden som rör enskilda och genomförda insatser, borde det inte förekomma att sakuppgifter av den karaktären endast finns antecknade i ett sådant utkast.

Det anförda ligger också i linje med syftet med partsinsynen. Den ska, som nämnts ovan, ge parten möjlighet att skaffa sig kunskap om vad som tillförts ärendet i sak och kunna användas för att kontrollera att handläggningen sker på ett korrekt sätt. Syftet med partsinsynen är alltså inte att ge parten en möjlighet att få veta vilka bedömningar en myndighet kan komma att göra innan ärendet kommunicerats enligt 25 § FL. Så länge ett utkast till en sådan handling endast innehåller sakuppgifter som finns dokumenterade i akten, en redogörelse för rättslig reglering och nämndens bedömning, torde handlingen enligt min mening alltså inte kunna anses ha tillförts ärendet, och därför inte heller ge en part rätt till insyn.

För det fall nämnden hade prövat AA:s begäran enligt 10 § FL skulle den alltså först ha behövt ta ställning till om innehållet i utredningarna kunde anses ha tillförts barnens ärenden. Om nämnden hade kommit fram till att så var fallet, så hade materialet omfattats av AA:s rätt till partsinsyn. Nämnden hade då haft att pröva om det enligt 10 kap. 3 § OSL fanns något hinder mot att låta AA ta del av materialet. Om nämnden i stället hade bedömt att materialet inte hade tillförts ärendet, borde AA ha meddelats ett skriftligt beslut och fått en anvisning om hur det kunde överklagas. Ett sådant beslut skulle även ha meddelats AA om nämnden efter en prövning kommit fram till att materialet inte kunde lämnas ut enligt 10 kap. 3 § OSL.

Som framgått ovan förstår jag det som att nämnden överhuvudtaget inte prövade om AA kunde få del av utredningarna enligt bestämmelsen om partsinsyn trots att han var part i de ärenden som hans begäran avsåg. Nämnden borde ha gjort en sådan prövning. Jag är kritisk till att så inte skedde.

Förhållandet mellan FL:s bestämmelser om partsinsyn och kommunikation

Mot bakgrund av vad nämnden anför i sitt yttrande, finns i detta sammanhang anledning att understryka att det material som myndigheten är skyldig att kommunicera med den enskilde enligt 25 § FL inte nödvändigtvis omfattar samma material som rätten till partsinsyn enligt 10 § FL avser. Enligt 25 § FL ska en myndighet innan den fattar ett beslut i ett ärende, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Myndigheten får dock avstå från sådan kommunikation i vissa fall. Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL.

Medan partsinsynen enligt 10 § FL omfattar allt material som har tillförts ett ärende, tar alltså kommunikationsskyldigheten i 25 § FL sikte på allt material som är av betydelse för beslutet. Partsinsynen gäller således ett mer

omfattande material än vad myndighetens skyldighet att kommunicera beslutsunderlaget gör. Partsinsynen förutsätter därtill att parten är aktiv och själv begär att få insyn i ett ärende. Regleringen i 25 § FL innebär i stället ett krav på myndigheten att se till att parten får del av material och får tillfälle att yttra sig över det.

Avslutning

Nämndens handläggning och den bedömning som redovisats i yttrandet visar på en bristande kunskap om hur en enskilds begäran om att ta del av handlingar ska hanteras i de fall han eller hon också är part i de ärenden som begäran rör. I yttrandet har nämnden uppgett att den har för avsikt att uppdatera sina rutiner om att lämna ut handlingar i pågående ärenden. Jag förutsätter att det omfattar hanteringen av såväl utlämnande av allmänna handlingar enligt TF som rätten till partsinsyn enligt FL.

Jag har denna dag fattat ytterligare ett beslut som gäller en socialnämnds hantering av en begäran om utlämnande av handlingar (dnr 7391-2024).

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Ellinor Gustavsson. I beredningen deltog även tf. byråchefen Maria Karlströms.

En socialnämnd utredde inte vilka handlingar som en begäran om utlämnande avsåg och prövade inte den enskildes rätt till partsinsyn

(Dnr 7391-2024)

Beslutet i korthet: En enskild begärde att få ta del av handlingar i ett ärende där han var part. Nämnden synes ha varit av uppfattningen att begäran inte var tillräckligt specificerad men vidtog trots det inte någon åtgärd för att klargöra vilka handlingar som framställan avsåg. I beslutet konstaterar JO att en myndighet behöver reda ut vad en begäran om utlämnande av handlingar avser om det är oklart vilka handlingar som den enskilde vill få del av. JO är kritisk till att nämnden inte gjorde det.

Vid ett senare möte framställde den enskilde sin begäran på nytt och enligt nämnden avsåg den då en utredning. Den enskilde fick besked om att utredningen inte var klar och att han skulle få del av den i samband med kommunikeringen. Eftersom begreppet ”utredning” inom socialtjänsten kan ha olika innebörd anser JO att nämnden även vid det tillfället borde ha tagit reda på vilka handlingar som den enskilde efterfrågade. Nämnden får kritik för att den inte klargjorde den saken.

Den enskilde fick inte del av några handlingar eftersom nämnden ansåg att det som begäran avsåg utgjorde arbetsmaterial som inte kunde lämnas ut. Nämnden får därför också kritik för att den inte informerade den enskilde om möjligheten att enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) begära myndighetens prövning och få ett överklagbart beslut.

Trots att den enskilde var part i det ärende som begäran rörde prövades den enbart enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser om utlämnande av

allmänna handlingar. JO anser att nämnden även borde ha prövat framställan enligt förvaltningslagens (2017:900) bestämmelse om partsinsyn och är kritisk till att det inte skedde.

Avslutningsvis understryker JO att en myndighet inte kan underlåta att pröva en parts begäran om att ta del av handlingar enbart på grund av att beslutsunderlaget i ärendet ska kommuniceras.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på socialtjänsten i Ängelholms kommun och framförde i huvudsak följande. Den 21 mars 2024 begärde han per mejl att få ta del av de journalanteckningar och mötesanteckningar som rörde honom i en utredning som pågick. Han efterfrågade handlingarna på nytt vid ett möte den 3 april 2024. När anmälan till JO gjordes, den 25 augusti 2024, hade han fortfarande inte fått några handlingar.

Utredning

JO begärde att Familje- och utbildningsnämnden i Ängelholms kommun skulle yttra sig över anmälan.

I sitt yttrande redogjorde nämnden för handläggningen och anförde bl.a. följande. Den 21 mars 2024 begärde AA i ett mejl att få ta del av journaler. Det gjorde AA också vid ett möte den 3 april 2024 och det framkom då att det som han efterfrågade var utredningen. AA informerades om att handläggaren arbetade med utredningen men att den inte var klar. Den 29 maj 2024 skickade handläggaren ett mejl till AA om att utredningen var klar och den kommunicerades sedan till AA den 12 juni 2024. Enligt nämndens bedömning lämnades de efterfrågade handlingarna ut inom rimlig tid.

AA kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 2 december 2025 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättsliga utgångspunkter

En framställan om att få ta del av handlingar kan grundas på antingen tryckfrihetsförordningens, TF, bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar eller på förvaltningslagens (2017:900), FL, bestämmelser om partsinsyn. Vilket regelsystem som ska tillämpas, eller om prövningen ska göras enligt båda regelverken, får bedömas utifrån den framställning som den enskilde har gjort.

Det har inte framkommit annat än att AA i egenskap av vårdnadshavare var part i det ärende som han begärde ut handlingar i. Det finns därför anledning för mig att redogöra för båda regelverken.

Utlämnande av allmänna handlingar enligt TF

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet och utlämnande av sådana handlingar finns i 2 kap. TF. Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är

inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (2 kap. 1–4 §§ TF).

Det finns också bestämmelser om vad som utgör en allmän handling, dvs. vad som avses med en inkommen eller upprättad handling. En handling anses enligt huvudregeln ha kommit in till myndigheten, när den kommit behörig befattningshavare till handa. När det gäller handlingar som har framställts inom myndigheten gäller som huvudregel att en handling anses upprättad när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt. Därtill anses diaries, journaler och liknande handlingar upprättade när de har färdigställts för anteckning eller införing. (2 kap. 9–10 §§ TF.)

I 2 kap. 12 § TF anges det under vilka förutsättningar en myndighets minnesanteckning, utkast och koncept ska anses vara en allmän handling.

Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället (2 kap. 15 § TF). Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (2 kap. 16 § TF). JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen gjordes. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material (se t.ex. JO 2015/16 s. 665, dnr 6276-2012 m.fl.).

För det fall en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Den enskilde ska då också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas (6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). JO har i tidigare beslut påpekat att den enskilde har rätt att få ett sådant formellt beslut oavsett vad som är grunden för att avslå begäran (se t.ex. JO 2015/16 s. 628, dnr 6600-2013). Den enskilde har alltså rätt att få ett överklagbart beslut exempelvis om ställningstagandet grundas på att den begärda handlingen inte är allmän (se JO 2013/14 s. 569, dnr 1249-2012). Ett sådant beslut ska vara motiverat och försett med anvisning om hur det kan överklagas (32 och 33 §§ FL).

Rätten till partsinsyn enligt FL

Ett av förvaltningslagens övergripande syften är att den ska värna den enskildes rättssäkerhet. Det är därför av central betydelse att en part i ett ärende ges tillgång till allt material som ligger till grund för beslutet i ärendet. Insynen är i princip obegränsad och omfattar allt beslutsunderlag i form av handlingar och annat utredningsmaterial. Utöver allmänna och offentliga handlingar omfattar rätten till insyn även sådana handlingar som inte är allmänna enligt TF:s bestämmelser. Dessutom omfattar insynen handlingar vars innehåll är skyddat av

sekretess. Vidare gäller som en förutsättning för partsinsynen att det material som en part vill ta del av har tillförts ärendet. (Se prop. 2016/17:180 s. 78–81.) Bestämmelsen om partsinsyn finns i 10 § FL och gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL.

Partsinsynen innebär alltså en rätt att ta del av det material som har tillförts ett ärende oavsett om handlingarna är allmänna eller inte. En part kan därför, till skillnad mot vad som gäller enligt TF, även ha rätt att ta del av handlingar som inte har nått det stadium som krävs för att de ska kunna anses som allmänna handlingar. (Se JO 2003/04 s. 389, dnr 1318-2002.) Dessutom kan insynsrätten ha betydelse som komplement till bestämmelsen i 25 § FL om kommunikation av utredningsmaterialet.

Partsinsynen ska dels ge parten möjlighet att skaffa sig kunskap om vad som tillförts ärendet i sak, dels kunna användas för att kontrollera att handläggningen sker på ett korrekt sätt, t.ex. att inget relevant material saknas i akten. (Se prop. 2016/17:180 s. 78.) En begäran från part om att få ta del av material i ett ärende ska handläggas i enlighet med de allmänna regler som gäller för myndigheternas serviceskyldighet och ärendehantering (6 och 9 §§ FL). Liksom när det gäller en begäran om att få ta del av allmänna handlingar enligt TF ska alltså en framställan från en part om att få ta del av material som har tillförts ärendet behandlas skyndsamt (se JO 2003/04 s. 389).

Bedömning

Inriktningen på min granskning

Inledningsvis vill jag klargöra att JO främst granskar att myndigheterna har handlagt ärenden på ett korrekt sätt. JO kan inte ändra myndigheters beslut och uttalar sig i regel inte om huruvida en myndighets ställningstagande är riktigt i sak. Det finns inte anledning för mig att frångå den principen i detta fall. Jag kommer således inte att uttala mig om huruvida AA borde ha fått ta del av de begärda handlingarna eller inte.

Min granskning är i stället inriktad på nämndens handläggning av AA:s begäran. Jag kommer i det följande att utveckla min syn på nämndens handläggning av AA:s framställan och hur den borde ha hanterats.

Nämnden borde ha klarlagt vilka handlingar som AA ville ta del av

När en myndighet mottar en begäran om att få ta del av handlingar är det viktigt att den klargör vad begäran avser. Det är en fördel såväl för myndigheten som för den enskilde. Om det finns oklarheter i fråga om vilka handlingar som begäran avser måste myndigheten alltså reda ut den saken. Den åtgärd som ligger närmast till hands är att myndigheten kontaktar den som gjort framställan i syfte att klarlägga vilka handlingar som han eller hon vill ta del av.

AA har i sin anmälan uppgett att han den 21 mars 2024 begärde att få ta del av journal- och mötesanteckningar. I sitt yttrande till JO har nämnden å sin sida framfört att AA:s begäran inte var specificerad på något annat vis än att den avsåg journaler. Trots att nämnden tycks ha varit av uppfattningen att begäran inte var tillräckligt specificerad har det inte framkommit att nämnden vidtog

någon åtgärd för att reda ut vad AA menade och vilka handlingar som han ville ta del av. I enlighet med vad jag har anfört ovan borde nämnden skyndsamt ha kontaktat AA för ett klargörande i frågan. Jag är kritisk till att nämnden inte gjorde det.

Vidare har AA i sin anmälan uppgett att han även vid mötet den 3 april 2024 begärde att få ta del av journal- och mötesanteckningar. Nämnden har å sin sida anfört att AA då begärde att få ta del av utredningen. Eftersom nämnden och AA har lämnat oförenliga uppgifter är det inte klarlagt vad AA faktiskt sade eller vad han menade vid mötet. Nämnden verkar emellertid ha varit av uppfattningen att det var utredningen som begäran avsåg.

Jag har i ett annat beslut denna dag (dnr 6184-2024) behandlat frågor som rör en socialnämnds handläggning av en begäran om utlämnande av handlingar. I det beslutet har jag uttalat att en myndighet, när den ska reda ut vad en begäran avser, även kan behöva klarlägga vad den enskilde menar med vissa begrepp. När det särskilt gäller begreppet ”utredning” inom socialtjänsten har jag i det beslutet anfört följande.

Inom socialtjänstens verksamhet används begreppet ”utredning” för att beteckna det förfarande som ska inledas när socialnämnden får information om något som skulle kunna leda till en åtgärd av nämnden (se 14 kap. 2 § socialtjänstlagen [2025:400] och motsvarande bestämmelse i den numera upphävda 11 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]). De åtgärder som vidtas under handläggningen och dokumenteras i ärendet blir en del av utredningen.⁹ När begäran avser en ”utredning” inom socialtjänsten åligger det därför enligt min mening nämnden att reda ut vad den enskilde menar med begreppet. Nämnden ska därvid ta ställning till huruvida framställningen omfattar det färdigställda beslutsunderlaget som innehåller socialtjänstens förslag till beslut eller samtliga handlingar och sådant material som avser dokumenterade åtgärder som vidtagits under utredningens gång, dvs. hela akten.

I det nu aktuella fallet var nämndens uppfattning att det som AA ville ta del av var en utredning. Nämnden borde därför, i syfte att undvika missförstånd, ha frågat AA vad han menade med begreppet och på det sättet kunnat klargöra vilka handlingar som hans begäran avsåg. Detta gör sig särskilt gällande eftersom AA begärde helt andra handlingar i sitt mejl den 21 mars 2024. Jag är även kritisk till att nämnden inte gjorde det.

⁹ Av 14 kap. 3 § SoL (2025:400) följer att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av insatser som huvudregel ska dokumenteras. Dokumentationsskyldigheten gäller även beslut och åtgärder i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Se även 11 kap. 5 § i den numera upphävda socialtjänstlagen (2001:453). Socialnämndens skyldighet att dokumentera följer även av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2014:5). I 4 kap. 9 § i föreskrifterna anges bl.a. att åtgärder som vidtas vid handläggning av ett ärende eller vid genomförande eller uppföljning av en insats fortlöpande och utan oskäligt dröjsmål ska dokumenteras i journalen. Detsamma gäller faktiska omständigheter och händelser av betydelse för handläggningen av ett ärende eller för genomförandet eller uppföljningen av en insats.

Nämnden borde ha informerat AA om hans rätt att få ett överklagbart beslut vid prövningen enligt TF

Det framgår inte av utredningen om AA angav med stöd av vilket regelverk som han begärde att få ta del av handlingarna. Nämnden har heller inte berört den frågan i sitt yttrande till JO men har hänvisat till att arbetsmaterial, t.ex. anteckningar, koncept och utkast, inte är allmänna handlingar så länge arbetet eller ärendet pågår. Det ligger därför närmast till hands att förstå nämnden på så sätt att den vid en tillämpning av 2 kap. 12 § andra stycket TF ansåg att några handlingar inte kunde lämnas ut eftersom de inte var allmänna.

Som jag har redovisat ovan har en enskild rätt att få ett överklagbart beslut om en begärd handling inte lämnas ut på grund av att den inte är allmän. AA borde alltså ha fått information om möjligheten att enligt 6 kap. 3 § OSL begära myndighetens prövning och få ett beslut. Det har inte framkommit att AA fick någon sådan information och jag utgår därmed från att så inte heller skedde. Jag är kritisk till nämndens bristfälliga handläggning i det avseendet.

Nämnden borde även ha prövat AA:s begäran enligt FL:s bestämmelse om partsinsyn

Jag har ovan konstaterat att AA i egenskap av vårdnadshavare var part i det ärende som hans begäran avsåg. Under sådana omständigheter har det enligt min mening ålegat nämnden att pröva AA:s begäran utifrån båda regelverken, dvs. även enligt bestämmelsen i 10 § FL om rätt till partsinsyn. Det finns inte något som tyder på att nämnden gjorde det. Nämnden borde ha gjort en sådan prövning och jag är kritisk till att så inte skedde.

Jag kommer inte att göra några uttalanden om vad en prövning enligt 10 § FL borde ha resulterat i. Som jag har redovisat har jag idag fattat ytterligare ett beslut om en socialnämnds hantering av en begäran om utlämnande av handlingar (dnr 6184-2024). I det beslutet har jag även utvecklat min syn på vad som bör beaktas när en nämnd, som i detta fall, har att pröva en begäran enligt bestämmelsen om partsinsyn i FL.

Jag vill dock i detta sammanhang framföra följande. I sin anmälan till JO har AA uppgett att han begärde att få ta del av journal- och mötesanteckningar. Partsinsynen är obegränsad och omfattar allt beslutsunderlag i form av handlingar och annat utredningsmaterial. Den omfattar även handlingar som inte är allmänna enligt TF:s bestämmelser. Sådana handlingar som AA har uppgett att han begärde att få ta del av skulle alltså kunna vara sådant material som omfattas av rätten till partsinsyn.

Nämnden har också anfört att den vid mötet informerade AA om att utredningen inte var klar och att den vid ett senare tillfälle kommunicerades till honom. Det finns med anledning av det skäl för mig att upplysa nämnden om följande.

Enligt 25 § FL ska en myndighet innan den fattar ett beslut i ett ärende, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Myndigheten får dock avstå från sådan kommunikation i vissa fall. Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL.

Bestämmelsen om partsinsyn enligt 10 § FL innebär att den som är part har rätt att ta del av allt material som har tillförts ett ärende. Regeln i 25 § FL om kommunikation tar i stället sikte på allt material som är av betydelse för beslutet. Partsinsynen gäller således ett mer omfattande material än vad myndighetens skyldighet att kommunicera beslutsunderlaget gör. En myndighet kan därför inte underlåta att pröva en parts begäran om att ta del av handlingar enbart på grund av att beslutsunderlaget i ärendet ska kommuniceras.

Avslutning

I sitt yttrande har nämnden redogjort för sin handläggning och bedömning enligt vissa bestämmelser i TF och OSL. Det framstår som att nämnden över huvud taget inte har reflekterat över hur en enskilds begäran om att ta del av handlingar ska hanteras i de fall han eller hon också är part i det ärende som begäran rör. Nämndens handläggning och den bedömning som redovisats i yttrandet visar på en bristande kunskap om hur en begäran om utlämnande ska hanteras. Detta måste nämnden komma till rätta med. Jag förutsätter därför att nämnden vidtar åtgärder för att se till att det finns tillräcklig kunskap inom förvaltningen både vad gäller utlämnande av allmänna handlingar enligt TF och rätten till partsinsyn enligt FL.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Malin Jonasson. I beredningen deltog även tf. byråchefen Maria Karlströms.

Uttalanden med anledning av att en myndighet hänvisat en anställd till att själv gå in i myndighetens system och ta del av handlingar som den anställde begärt ut

(Dnr 9982-2024)

Beslutet i korthet: En kommun fick in en begäran om att få ta del av allmänna handlingar från en person som var anställd i kommunen. Personen hänvisades till att själv gå in i myndighetens system och ta del av handlingarna.

Utredningen ger i det aktuella fallet inte stöd för att de handlingar som begärdes ut verkligen var allmänna. JO gör därför inte någon bedömning av om kommunens handläggning var förenlig med tryckfrihetsförordningen. JO gör i stället generella uttalanden om att en myndighet, när en anställd begärt ut en allmän handling, inte kan hänvisa den anställde till att själv gå in i myndighetens system och ta del av handlingen.

Anmälan

I en anmälan till JO den 5 november 2024 klagade AA på att Leksands kommun inte hade lämnat ut allmänna handlingar. Av anmälan med bilagor framgick bl.a. följande.

I april 2024 var AA anställd i kommunen men han saknade tillgång till sitt mejlkonto. Han begärde därför av kommunen att få del av mejl- och chattkon-

versationer som han hade haft med en avdelningschef. Trots att han upprepade begäran flera gånger lämnades inga handlingar ut. Efter ytterligare en påminnelse i oktober 2024 fick han avslag på begäran med hänvisning till att handlingarna inte längre fanns förvarade hos kommunen annat än som säkerhetskopia.

Utredning

JO hämtade in handlingar i ärendet och begärde därefter att Kommunstyrelsen i Leksands kommun skulle yttra sig över anmälan.

Kommunstyrelsen förde fram bl.a. följande om handläggningen.

AA gav in en begäran om handlingar till registraturen den 8 april 2024. Han hade då lämnat ifrån sig sin arbetsdator och tjänstetelefon men hade fortfarande behörighet till sitt mejlkonto. Begäran skickades till den berörda avdelningschefen. När registraturen följde upp om ärendet hade hanterats var svaret att AA var anställd i kommunen och själv hade tillgång till de begärda handlingarna. I samband med att AA hade kontakt med en annan tjänsteman inom kommunen meddelade han att han ännu inte hade fått ut handlingarna. Under den efterföljande hanteringen hänvisades AA vid flera tillfällen till att själv gå in i kommunens system för att ta del av de begärda handlingarna. Ärendet föll sedan mellan stolarna.

AA återkom i oktober 2024 med en ny begäran om att få del av handlingarna. Då hade emellertid både AA och den berörda avdelningschefen avslutat sina anställningar och deras mejlkonton fanns därför inte längre kvar.

Kommunstyrelsen redovisade bl.a. följande bedömning.

Det ska inte spela någon roll för handläggningen av en begäran om allmänna handlingar om den har gjorts av en person som är anställd. I detta fall var dock situationen ovanlig då den anställda begärde ut handlingar som han själv hade varit med och framställt, i ett system som han fortfarande hade behörighet och tillgång till. Han hade i formell mening handlingarna i sin vård och begäran rörde mejlväxling som han själv var part i. Med hänsyn till rätten till partsinsyn bedömdes det inte finnas risk för att något som inte fick lämnas ut skulle röjas. Formen för utlämnande valdes efter dialog med AA. Att hänvisa en anställd till att själv gå in på sitt mejlkonto och ta del av begärda handlingar kan vara ett sätt att hantera ett utlämnande på om det ges tillräcklig information om hur det ska göras. Avsikten med förfarandet var inte att försvåra utlämnandet, utan att vara transparent.

Kommunstyrelsen beklagade att det tog så lång tid att handlägga ärendet att berörda mejlkonton hann bli borttagna.

AA kommenterade yttrandet. Han tillbakavisade bl.a. uppgifterna om att det förts en dialog om formen för utlämnande.

I ett beslut den 24 juni 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Bedömning

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Den som begär ut en allmän handling som får

lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Den som begär det har också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. (2 kap. 15 och 16 §§ TF)

AA:s begäran avsåg mejl och chattmeddelanden som – såvitt framkommit av utredningen – hade skickats internt mellan honom och hans chef. Det finns därför anledning att inledningsvis säga något om regleringen om vad som är en allmän handling.

En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet (2 kap. 4 § TF). En handling anses ha upprättats hos en myndighet, när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt. (2 kap. 10 § första stycket TF) Att ett mejl har skickats mellan tjänstemän inom en myndighet innebär inte i sig att handlingen är att anse som färdigställd och därmed upprättad enligt tryckfrihetsförordningen (HFD 2013 ref. 86).

Jag förstår remissvaret som att kommunstyrelsen utgått från att den aktuella korrespondensen utgjorde allmänna handlingar. AA:s begäran avsåg mejl- och chattkonversationer med en chef inom kommunen. Det framstår alltså inte som att det har varit fråga om handlingar som kommit in till myndigheten eller expedierats från den. Det har inte heller kommit fram att det vidtagits några åtgärder som medför att handlingarna ska anses färdigställda eller att de hade någon ärendeanknytning.

Utredningen ger således inte stöd för att AA:s begäran verkligen avsåg allmänna handlingar. Jag gör därför inte någon bedömning av hur handläggningen i detta fall förhåller sig till de krav som ställs i tryckfrihetsförordningen. Jag uttalar mig i stället i generella termer om det fallet när en myndighet hänvisar en person som också är anställd, till att själv gå in i myndighetens system och ta del av allmänna handlingar som begärts ut.

Handlingsoffentligheten enligt tryckfrihetsförordningen bygger på att en handling som begärs ut ska tas fram och tillhandahållas av en tjänsteman, som före utlämnandet ska pröva om handlingen är allmän och offentlig (se t.ex. Bohlin, Offentlighetsprincipen, nionde uppl. s. 113). Myndigheten har ett långtgående ansvar att tillhandahålla handlingen på ett sådant sätt att sökanden kan tillgodogöra sig innehållet i den. Att det kan finnas andra möjligheter för sökanden att få del av handlingen frångår inte myndigheten det ansvaret. När det är fråga om en allmän handling som ska lämnas ut enligt tryckfrihetsförordningen kan en myndighet således inte enbart hänvisa en sökande som är anställd vid myndigheten till att själv ta fram handlingen genom sin egen åtkomst till myndighetens system.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till någon åtgärd eller ytterligare uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Madeleine Sjödin. I beredningen deltog även byråchefen Charlotte Håkansson.

Polismyndigheten nekade en person att avbilda allmänna handlingar i ett polishus som var ett skyddsobjekt

(Dnr 10252-2024)

Beslutet i korthet: En person som tog del av allmänna handlingar på plats i ett polishus nekades att fotografera handlingarna på grund av att avbildningsförbud rådde i delar av huset.

JO uttalar att ett beslut om avbildningsförbud, oavsett om beslutet grundar sig på skyddslagen eller är av administrativ art, inte kan befria en myndighet från de grundlagsfästa kraven på handlingsoffentlighet. Om det fanns hinder mot att låta personen fotografera handlingarna där de lämnades ut borde personen ha getts möjlighet att avbilda handlingarna på en annan plats.

Polismyndigheten kritiseras för att utlämnandet inte hanterades i enlighet med tryckfrihetsförordningens krav.

Anmälan

I en anmälan till JO den 14 november 2024 förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten. Han var kritisk till att han hade nekats att fotografera allmänna handlingar som han tog del av på plats i ett polishus. När han ifrågasatte lagligheten av förbudet hänvisade polisen i receptionen och tjänstgörande stationsbefäl till direktiv från den jurist som hade beslutat om utlämnande av handlingarna.

Till sin anmälan bifogade AA ett mejl som den ansvariga juristen hade skickat till honom ett par dagar innan besöket på polisstationen. Även i mejlet angavs att AA inte skulle få fotografera handlingarna om han tog del av dem på plats.

Utredning

Polismyndigheten (juristen BB) yttrade sig den 13 mars 2025, efter att ha hämtat in upplysningar från berörda befattningshavare.

Av Polismyndighetens redogörelse och den övriga utredningen hos JO framgår bl.a. följande.

AA begärde den 4 november 2024 ett myndighetsbeslut rörande en begäran om utlämnande av allmänna handlingar. Juristen CC fick ärendet fördelat till sig.

CC kontaktade AA för att fråga hur han ville ta del av handlingarna. AA ville inte ha kopior av handlingarna utan de kom överens om att AA ett par dagar senare skulle få ta del av handlingarna på plats i polishusets reception.

CC lämnade myndighetsbeslutet och de aktuella handlingarna i receptionen tillsammans med några nedtecknade instruktioner kring utlämnandet. Av instruktionerna framgick bl.a. att AA inte fick fotografera handlingarna.

AA tog del av handlingarna i polishuset den 13 november 2024. Detta skedde i ett anmälningssum i anslutning till receptionen. I samband med det uttryckte han önskemål om att få fotografera handlingarna, vilket han nekades. När AA bad att få tala med stationsbefälet, polisinspektören DD, förklarade

hon att de följer direktiv från rättsavdelningen, vilka i det här fallet innebar ett förbud mot att fotografera handlingarna. Den polis som arbetade i receptionen kontaktade CC efter besöket och informerade honom om att AA hade varit väldigt missnöjd över det inträffade.

CC har inför Polismyndighetens yttrande till JO uppgett bl.a. följande. Anledningen till att han gav instruktioner om att AA inte fick fotografera handlingarna var att han och hans kollegor hade informerats om att det aktuella polishuset numera är ett skyddsobjekt och att det råder fotoförbud i vissa delar av huset. Dagen efter AA:s besök i polishuset lyfte han frågan med några juristkollegor och gjorde vissa utredningar för att säkerställa att han hade gjort en korrekt bedömning. Han konstaterade att rättsläget kring avbildningsförbud kopplat till skyddsobjekt i samband med utlämnande av allmän handling på plats framstod som oklart. Han informerade därför sin gruppchef om händelsen och sina bedömningar. I samråd med gruppchefen kontaktade han AA samma dag och redogjorde för sin bedömning gällande fotoförbudet samt erbjöd honom att avgiftsfritt få handlingarna skickade till sig. AA verkade uppskatta återkopplingen och den föreslagna lösningen. CC skickade handlingarna direkt efter samtalet.

Polismyndigheten upplyste i sitt yttrande att det aktuella polishuset enligt beslut från länsstyrelsen är ett skyddsobjekt enligt skyddslagen, men att beslutet inte är förenat med ett sådant särskilt beslut om avbildningsförbud som kan fattas enligt 7 § andra stycket samma lag. Enligt uppgift från chefen för det aktuella lokalpolisområdet fanns däremot ett muntligt verksamhetsbeslut om avbildningsförbud innanför skalskyddet i lokalerna.

Vidare uppgav Polismyndigheten att polisregionen i februari 2025 fattade beslut om avsteg från avbildningsförbudet rörande ett mötesrum i polishuset. Syftet med beslutet var enligt myndigheten att inrätta en plats där avbildning av allmänna handlingar kan ske.

Därtill beslutade polisregionen i mars 2025 om avbildningsförbud innanför skalskyddet i polishusets lokaler. I beslutet anges att det formaliserar det muntliga verksamhetsbeslutet om avbildningsförbud.

Polismyndighetens beslut bifogades yttrandet.

Polismyndigheten redovisade följande rättsliga reglering.

Tryckfrihetsförordningen

Av 2 kap. 15 § första stycket tryckfrihetsförordningen ... (TF) framgår det att den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut genast eller så snart det är möjligt och utan avgift ska få ta del av handlingen på stället. En handling får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring.

Den som önskar ta del av en sådan handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut, vilket följer av 2 kap. 16 § TF. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

Skyddsobjekt och avbildningsförbud

Skyddslagen ger ett förstärkt skydd för vissa byggnader, anläggningar, områden och andra objekt (skyddsobjekt) mot viss grov brottslighet (se 1, 3 och 4 §§ skyddslagen ...).

Enligt 7 § andra stycket skyddslagen kan det genom ett särskilt beslut införas ett förbud mot att göra avbildningar av skyddsobjektet. För en

överträdelse av avbildningsförbudet är det, enligt 30 a § skyddslagen, föreskrivet ett straffansvar.

Normhierarki

Om en rättsregel av lägre rang bryter mot, ”kolliderar med”, en rättsregel av högre rang så ska som princip den av högre rang ha företräde och tillämpas, jfr. 8 kap. 18 § regeringsformen samt 8 kap. 14–17 §§ regeringsformen.

Polismyndighetens handbok om offentlighet och sekretess

I Polismyndighetens handbok om offentlighet och sekretess (PM 2022:3) finns stöd för hanteringen och handläggningen av ärenden om utlämnande av allmän handling. Handboken syftar till en rättsenlig, effektiv och enhetlig hantering av dessa ärenden hos myndigheten.

I avsnitt 2.3.9.1 anges följande. Sökanden har rätt att avbilda handlingarna om det inte har ställts upp ett förbehåll om förbud mot detta. Avbildning kan ske med t.ex. mobilkamera, egen skanner eller genom att uppgifterna skrivs av. Utlämnande med förbehåll beslutas av jurist vid rättsavdelningen.

Polismyndigheten gjorde därefter följande bedömning.

Utredningen visar att AA ville använda sin grundlagsstadgade rätt att avbilda allmänna handlingar. Trots detta nekades han med hänvisning till att det rådde avbildningsförbud i den lokal där Polismyndigheten hade anvisat honom att ta del av handlingarna.

Att AA:s rätt att avbilda de aktuella handlingarna begränsades med hänvisning till det muntliga verksamhetsbeslutet om avbildningsförbud är inte godtagbart eftersom AA:s rätt enligt tryckfrihetsförordningen i detta fall står över det aktuella förbudet som myndigheten hänvisat till. Polismyndigheten konstaterar att det inte heller varit fråga om ett sådant meddelat förbehåll som i vissa fall möjliggör avsteg från rätten att få avbilda en allmän handling. Enligt Polismyndighetens mening borde AA, när han gav uttryck för att han önskade att avbilda handlingarna med sin mobilkamera, erbjudits att få ta del av handlingarna på en plats där avbildning var möjlig. Polismyndigheten beklagar det inträffade.

Det framgår av utredningen att AA dagen efter han besökte Polismyndigheten fick de aktuella handlingarna avgiftsfritt skickade till sig. Den bristfälliga hanteringen har således inte lett till några konkreta följder i det aktuella ärendet. Det i sig innebär dock inte att det inträffade kan anses ursäktligt.

Som tidigare nämnts har det muntliga beslutet om avbildningsförbud i den aktuella lokalen nu formaliserats genom ett skriftligt beslut. Detta formella beslut påverkar inte myndighetens skyldighet att erbjuda en annan lämplig plats för den som vill avbilda en allmän handling.

Polismyndigheten uppgav vidare att en liknande händelse hade inträffat i en annan polisregion och att man därför även där hade fattat beslut om undantag från avbildningsförbudet. Enligt Polismyndigheten har frågan uppmärksammat såväl regionalt som nationellt och ett nationellt arbete ska initieras för att undvika situationer som den nu aktuella.

I ett beslut den 22 oktober 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Var och en har en grundlagsskyddad rätt att ta del av allmänna handlingar. Bestämmelser om det finns bl.a. i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF).

En allmän handling som får lämnas ut, dvs. som inte omfattas av sekretess, ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Handlingen får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. (Se 2 kap. 15 § första stycket TF.) Att en handling får avbildas innebär att sökanden har rätt att fotografera den (se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen [17 juni 2025, version 31, JUNO], kommentaren till bestämmelsen).

Det förhållandet att en myndighetsbyggnad utgör ett skyddsobjekt enligt skyddslagen befriar inte myndigheten från skyldigheten att uppfylla de grundlagsfästa kraven på handlingsoffentlighet. I förarbetena till skyddslagen betonas särskilt att allmänhetens rätt att anonymt få ta del av allmänna handlingar på plats hos en myndighet måste säkerställas (se prop. 2009/10:87 s. 37 och 68).

Bedömning

Juristen CC har förklarat att hans direktiv om att inte låta AA fotografera handlingarna hade sin grund i den information han hade fått om att polishuset var ett skyddsobjekt och att det rådde ett fotoförbud i delar av huset.

Polismyndigheten har i sin bedömning hänvisat till ett muntligt verksamhetsbeslut om avbildningsförbud.

Ett administrativt beslut av detta slag kan självfallet inte begränsa en myndighets skyldigheter enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Inte heller hade ett avbildningsförbud enligt skyddslagen befriat myndigheten från de grundlagsfästa kraven på handlingsoffentlighet. Om det enligt Polismyndigheten fanns något hinder mot att AA fotograferade handlingarna i receptionen eller i anslutande utrymmen borde han ha getts möjlighet att avbilda handlingarna på en annan plats.

Polismyndigheten kritiseras för att AA:s begäran inte hanterades i enlighet med tryckfrihetsförordningens krav.

Jag ser positivt på att Polismyndigheten avser inleda ett nationellt arbete för att se till att något liknande inte ska inträffa igen.

Avslutningsvis vill jag säga att jag är mycket frågande till att det administrativa beslutet om avbildningsförbud inte dokumenterades vid beslutstidpunkten. Min granskning har dock inte avsett de beslut om avbildningsförbud i lokalerna som har fattats av Polismyndigheten.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Johanna Nilsson. I beredningen deltog även byråchefen Nils Västberg.

Utformningen av en kommuns digitala tjänst för utlämnande av allmänna handlingar som kräver e-legitimation har inte ansetts förenlig med anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen

(Dnr 10735-2024)

Beslutet i korthet: På kommunens hemsida används en tjänst för framställningar om allmänna handlingar som kräver e-legitimation.

JO uttalar att en digital tjänst med e-legitimering inte får utformas som ett förstahandsalternativ för tillgången till allmänna handlingar och medföra att andra kontaktvägar kommer i skymundan eller diskrimineras på något annat sätt.

Kommunstyrelsen kritiseras bl.a. för att utformningen av tjänsten inte är förenlig med anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen.

Anmälan

AA anmälde Kristinehamns kommun den 28 november 2024 och förde fram följande.

När man ska begära en allmän handling från kommunen blir man vidarebefordrad till en självservicefunktion för att skapa en beställning. För att sedan skapa en beställning tvingas man logga in via bank-id. Med kommunens egna ord så används bank-id ”för att kommunen ska vara säker på vem det är som använt e-tjänsten”. Detta går rakt emot att man har rätt att vara anonym vid utkrävande av allmän handling.

Till anmälan fogade AA bilder på information från kommunens hemsida och ett mejl i vilket en tjänsteman hänvisade honom till kommunens digitala självservice.

Utredning

Kommunstyrelsen i Kristinehamns kommun (tf. enhetschefen BB) yttrade sig den 6 mars 2025 och uppgav följande.

AA begärde via mejl ut lönelistor innehållande personuppgifter. För att kunna hantera personuppgifter på ett säkert sätt har kommunen en e-tjänst för sådana framställningar. AA hänvisades dit. AA återkom och meddelade att han ville vara anonym varpå registrator vidarebefordrade mejlet till kommunens HR-avdelning som hanterade begäran och lämnade ut handlingarna. Kommunen har därmed hanterat AA:s begäran och hans önskemål om att vara anonym.

Kommunens e-tjänst har förtydligats med hur den som vill vara anonym ska gå till väga för att begära ut en handling. På hemsidan anges nu följande under rubriken ”Rätt att vara anonym”.

Den som begär ut handlingar har rätt att vara anonym. För att begära ut anonymt kan du ringa kommunens växel på 0550-880 00 eller kontakta kommunen@kristinehamn.se. Ange i meddelandet till kommunen att du vill vara anonym. Eventuell betalning av handlingarna sker då kontant.

AA gavs möjlighet att kommentera kommunens yttrande.

I ett beslut den 10 juni 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Bedömning

Utformningen av kommunens självservice är inte förenlig med anonymitetsskyddet

En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem denne är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut (2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen, anonymitetsskyddet). En myndighet kan därför inte kräva att en enskild legitimerar sig som ett villkor för att framställa en begäran om allmän handling eller för att ta del av en sådan handling.

Det finns inget förbud mot att en myndighet som en service erbjuder en digital tjänst för utlämnande av allmänna handlingar. Om det tydligt framgår att det finns andra sätt att göra en begäran om utlämnande ser jag inget hinder mot att den digitala tjänsten förutsätter e-legitimering. Det är dock viktigt att myndigheten formulerar sig omsorgsfullt så att en enskild inte ges uppfattningen att uppgifter om dennes identitet måste lämnas för att en begäran överhuvudtaget ska kunna ges in. Det är även lämpligt att myndigheten tydligt upplyser hur en begäran kan göras av den som vill vara anonym.

En digital tjänst med e-legitimering får alltså inte utformas som ett första handsalternativ för tillgången till allmänna handlingar och medföra att andra kontaktvägar kommer i skymundan eller diskrimineras på något annat sätt.

Kommunens självservice för allmänna handlingar är utformad på så sätt att den enskilde direkt länkas till en inloggning med e-legitimation. Där finns också information om att legitimeringen används för att kommunen ska vara säker på vem som använder e-tjänsten. Utformningen är inte förenlig med tryckfrihetsförordningens anonymitetsskydd.

Informationen på webbplatsen är missvisande

Det är positivt att kommunen efter JO:s remiss har justerat informationen på sin hemsida om rätten att vara anonym. Jag ser trots det anledning att påtala att även enskilda som inte önskar vara anonyma har möjlighet att per telefon eller via mejl begära ut handlingar. Dessutom har enskilda enligt tryckfrihetsförordningen alltid rätt att göra sådana framställningar på plats hos myndigheten.

Informationen på kommunens webbplats är alltså fortfarande inte helt rättvisande. Brister i informationen till den som vill ta del av allmänna handlingar kan leda till att den som överväger att begära ut en handling väljer att inte göra det. Det finns därför anledning att understryka vikten av att den information som en myndighet lämnar till enskilda är tydlig och korrekt.

Hanteringen av AA:s begäran

AA gav in sin begäran till myndigheten via mejl, men han hänvisades till att i stället göra begäran via kommunens självservice på hemsidan.

JO har tidigare uttalat att en begäran kan ställas till vem som helst inom en myndighet. Den som vill ta del av handlingar har ingen skyldighet att vända sig till en särskilt inrättad utlämningsfunktion med sin begäran. Om begäran om att ta del av handlingar kommer in till myndigheten via någon annan kontaktväg än den som anvisats är det myndighetens uppgift att hantera den. (JO 2024 s. 26, dnr 3055-2023, och JO 2024 s. 242, dnr 1274-2023)

I stället för att hänvisa AA till att göra en ny begäran via självservicen på kommunens hemsida borde kommunen skyndsamt ha tagit ställning till om de begärda handlingarna kunde lämnas ut.

Kritik

Kommunstyrelsen i Kristinehamns kommun kritiseras för att självservicen för tillgången till allmänna handlingar är utformad på ett sätt som inte är förenligt med anonymitetsskyddet och för att AA:s begäran inte behandlades i enlighet med tryckfrihetsförordningens krav. Jag förutsätter att kommunen ändrar självservicens utformning och informationen på webbplatsen om hur en begäran om allmänna handlingar kan göras.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Johanna Cervin-Ellqvist. I beredningen deltog även byråchefen Charlotte Håkansson.

En regionstyrelse har dröjt med att diarieföra en visseblåsar rapport och inte heller uppfyllt sina skyldigheter att biträda JO i utredningen

(Dnr 1493-2025)

Beslutet i korthet: En visseblåsar rapport kom in till Region Blekinge den 2 juli 2024. Rapporten diariefördes dock först den 28 oktober 2024, eller nästan fyra månader senare. JO konstaterar att ett sådant dröjsmål givetvis är helt oacceptabelt och kritiserar regionstyrelsen för det.

I yttrande till JO angav regionstyrelsen först att ärendet diariefördes den 10 juli 2024. Det framkom därefter bland annat genom uppgifter i media att rapporten visserligen diariefördes då men endast under några minuter. Efter att JO begärt ett förnyat yttrande har regionstyrelsen medgett att en fullständig diarieföring skedde den 28 oktober 2024.

Det går inte med stöd av utredningen att dra slutsatsen att regionstyrelsen medvetet har försökt vilseleda JO. Regionstyrelsen har dock inte uppfyllt sina skyldigheter enligt regeringsformen att biträda JO i utredningen, något som JO ser allvarligt på. Regionstyrelsen kritiseras även för detta.

Avslutningsvis uttalar JO att regionens hantering har medfört spekulationer om att den önskat dölja något i rapporten och att det finns en risk för förtroendeskada och kvarstående misstro.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 8 februari 2025 klagade AA på att Region Blekinge dröjt nästan fyra månader med att diarieföra en rapport avseende en visselblåsarutredning. Rapporten var daterad den 2 juli 2024 och av en bilaga till anmälan framgick att AA fått svar från en registrator att rapporten diariefördes den 28 oktober 2024.

Utredning

JO kontaktade regionen för att hämta in upplysningar om när rapporten kom in till myndigheten. En registrator kunde inte svara på vilken dag som rapporten kom in men uppgav att det kan ha dröjt innan rapporten diariefördes.

JO:s remiss

JO begärde den 28 april 2025 att Regionstyrelsen i Region Blekinge skulle yttra sig över anmälan. Regionstyrelsen skulle även ange när den aktuella rapporten kom in till myndigheten.

Regionstyrelsens yttrande den 5 juni 2025

Regionstyrelsen förde fram i huvudsak följande.

Rapporten delgavs regionens hanteringsgrupp för visselblåsarärenden den 2 juli 2024. Den överlämnades samma dag, enligt rutin, av säkerhetschefen som företrädare för gruppen till regiondirektören i egenskap av ansvarig för vidare hantering av ärendet. Rapporten kom in till regionen när den kom behörig befattningshavare tillhanda den 2 juli 2024 och utgjorde därmed en allmän handling. Då rapporten omfattas av sekretess skulle den ha registrerats så snart den kommit behörig tjänsteperson tillhanda, i normalfallet senast påföljande arbetsdag. Det är regionstyrelsens uppfattning att handläggningen av ärendet har brustit vilket är olyckligt.

Under rubriken ”Synpunkter från berörda befattningshavare” angavs att ärendet diariefördes den 10 juli 2024.

Kommentar från anmälaren m.m.

AA gav den 9 juni 2025 in en skrivelse i vilken han förde fram bl.a. följande. Det stämmer inte att rapporten diariefördes den 10 juli 2024. Han har tagit del av ett utkast till regionens yttrande till JO. I det medgav regionen att rapporten diariefördes den 28 oktober 2024. AA bifogade en tidigare version av förslag till yttrande samt en logg från ärendehanteringssystemet.

JO tog under juni 2025 även del av uppgifter i media om att den aktuella rapporten diariefördes den 10 juli 2024 men drogs tillbaka efter två minuter.

JO:s återremiss

JO begärde den 26 juni 2025 att regionstyrelsen skulle yttra sig på nytt och tydliggöra bl.a. vad som avsågs med att ”ärendet diariefördes den 10 juli 2024” och ge in en logg för det aktuella ärendet.

Regionstyrelsens yttrande den 4 september 2025 m.m.

Regionstyrelsen förde fram i huvudsak följande.

Handlingen diariefördes första gången den 10 juli 2024. Loggen visar att dokument med tillhörande fil då skapas samt att visselblåsarrapporten diarieförs och får status diarieförd. Loggen visar vidare att status ändrades från diarieförd till reserverad två minuter senare.

Statusändringen betyder inte att något tagits bort ur systemet, däremot innebär den ändrade statusen att ärendet gått från att vara en inkommen handling till att vara ett inte färdigställt arbetsmaterial. Åtkomst i ärendehanteringssystemet till ett dokument med status reserverad har endast ansvarig handläggare, eventuell medhandläggare och medarbetare med systemrollen registrator.

Av den kompletterande redogörelse som lämnats av säkerhetschefen framkommer att enligt då gällande arbetssätt hade den person som berördes av ett visselblåsarärende rätt att delges rapportens slutsats innan utredningen ansågs färdigställd och därmed skulle diarieföras. I direkt anslutning till diarieföringen den 10 juli 2024 upptäcktes att sådan delgivning av rapporten inte hade skett. Rapporten fick då status reserverad i avvaktan på att delgivning skulle ske. Efter att delgivning väl skedde under hösten diariefördes visselblåsarärendet den 28 oktober 2024.

Det skedde alltså en diarieföring den 10 juli 2024, men endast under två minuter. Detta uppdagades vid en fördjupad analys av loggarna i ärendehanteringssystemet och kom regionstyrelsen till handa med mycket kort framförhållning inför regionstyrelsens beslut om yttrande till JO. Utifrån det underlag som fanns vid styrelsens första svar till JO kunde inte regionen säga att diarieföringen som skett den 10 juli 2024 inte var korrekt. Det är oavsett detta regionstyrelsens uppfattning att dokumenthanteringen inte skett på ett fullgott sätt och inte heller tydligt nog beskrivits i tidigare svar till JO.

Dåvarande regiondirektör har uppgett att enligt då gällande rutin så var det inte regiondirektörens ansvar att diarieföra rapporten, utan ansvaret låg på hanteringsgruppen.

Regionstyrelsens bedömning är fortsatt att handläggningen av ärendet och rapporten brustit, vilket är olyckligt. Rapporten kom in till regionen den 2 juli 2024 och en fullständig diariehantering skedde först den 28 oktober 2024. Det är ett flertal olyckliga omständigheter som sammanfallit; en kombination av dåvarande arbetssätt, en rutin som pekat ut ansvar för en grupp i stället för en funktion, en otydlighet i den interna kommunikationen som grundar sig till del i hög arbetsbelastning samt en större organisatorisk förändring i regionen.

Det är regionstyrelsens bestämda uppfattning att ett förbättringsarbete behöver inledas för att ytterligare förbättra förutsättningarna för en god dokumenthantering och hög lagefterlevnad. Regionstyrelsen har också reviderat rutinen för visselblåsarärenden. En extern part har övertagit ansvaret till större del och den tidigare hanteringsgruppen har upplösts.

AA kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 17 november 2025 anförde JO Per Lennerbrant följande:

Bedömning

Diarieföringen av rapporten

Rättslig reglering

En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. En handling anses ha kommit in till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. (2 kap. 4 § och 9 § första stycket tryckfrihetsförordningen, TF.)

Allmänna handlingar ska som utgångspunkt registreras (diarieföras) så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad. (5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen.)

JO har tidigare uttalat att registrering i normalfallet bör ske senast påföljande dag eller så snart det är praktiskt möjligt (JO 2009/10 s. 462, dnr 5807-2007, och JO 2007/08 s. 565, dnr 3579-2005).

Genom registrering ges den enskilde möjlighet att kontrollera vilka ärenden och handlingar som finns hos en myndighet. Om handlingar inte registreras eller om registreringen fördröjs inskränks allmänhetens möjlighet till insyn i myndighetens verksamhet (JO 2009/10 s. 462). Det är därför av vikt att en myndighet diarieför handlingar på ett korrekt sätt.

Bedömningen av detta fall

Den aktuella rapporten togs fram av en extern och fristående aktör. Enligt uppgifter från regionstyrelsen kom rapporten in till myndigheten den 2 juli 2024 och utgjorde därmed från och med detta datum en allmän handling (2 kap. 9 § TF). Jag har utgått från detta i min granskning. Det framgår av utredningen att rapporten omfattades av sekretess och att det inte rörde sig om en handling som var undantagen från kravet på registrering. Den skulle alltså diarieföras.

Rapporten var visserligen tekniskt sett diarieförd under ett par minuter den 10 juli 2024. Detta kan dock knappast sägas uppfylla kravet på registrering av allmänna handlingar eller syftet med diarieföringen. Först den 28 oktober 2024 kan rapporten anses korrekt diarieförd, vilket regionstyrelsen också medgett i sitt senare yttrande.

Det tog alltså nästan fyra månader innan rapporten diariefördes. Ett sådant dröjsmål är givetvis helt oacceptabelt. Regionstyrelsen förtjänar kritik för detta.

Jag noterar att det arbetssätt för diarieföring som säkerhetschefen utgick från inte längre tillämpas. Arbetssättet ger därför inte anledning till något uttalande från min sida. Jag vill dock peka på att frågan om huruvida en handling kan anses färdigställd har betydelse för frågan om när en allmän handling kan anses upprättad hos en myndighet (2 kap. 10 § första stycket TF). Det sagda gäller alltså inte handlingar som kommer in till myndigheten på det sätt som skedde i det här fallet.

Skyldigheten att biträda JO i en utredning

Rättslig reglering

JO utövar tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter (13 kap. 6 § regeringsformen.). För att JO ska kunna fullgöra sitt grundlagsfästa tillsynsuppdrag är ett korrekt och fullständigt beslutsunderlag en förutsättning. De som står under JO:s tillsyn är därför skyldiga att lämna de upplysningar och yttranden som JO begär. Bestämmelsen i regeringsformen innebär en skyldighet för myndigheter och enskilda tjänstemän att biträda JO i en utredning. Konstitutionsutskottet har uttalat att det är av stor vikt att denna grundlagsfästa skyldighet alltigenom efterlevs (bet. 2023/24:KU11 s. 18).

För berörda tjänstemän medför grundlagsbestämmelsen en skyldighet att sanningsenligt och utan att dölja något uppge alla sakförhållanden som rör tjänsten och t.ex. ge besked om de tjänsteåtgärder de har vidtagit i form av beslut eller på andra sätt. En befattningshavare kan inte avstå från att lämna upplysningar om dessa har betydelse för JO:s utredning.

Den granskade myndigheten ska utföra en egen utredning och göra det som är möjligt för att klarlägga de sakförhållanden som är aktuella. Om JO i sin remiss ställt frågor ska dessa självfallet besvaras på ett noggrant och uttömmande sätt. Eventuella oklarheter, motsägelser eller luckor i de upplysningar som en befattningshavare lämnat är myndigheten skyldig att avhjälpa bl.a. genom påpekanden och frågor till tjänstemannen (JO 2024 s. 449, dnr 5614-2023).

Bedömningen av detta fall

Regionstyrelsens första yttrande till JO innehöll, under rubriken ”Synpunkter från berörda befattningshavare”, uppgiften att ”ärendet” diariefördes den 10 juli 2024. Efter att JO fått in en skrivelse från AA och tagit del av rapportering i media uppstod skäl att ifrågasätta om uppgiften om diarieföringen stämde. Det kunde också noteras att regionstyrelsen inte berörde uppgiften närmare och att någon annan datumangivelse för diarieföring inte fanns med i yttrandet.

Det var inte heller tydligt om regionstyrelsen menade att rapporten diariefördes den 10 juli 2024 eller om det var något annat som avsågs med att ”ärendet” diariefördes. Regionstyrelsen hade för övrigt överhuvudtaget inte kommenterat uppgiften i anmälan om att rapporten diariefördes den 28 oktober 2024, en uppgift som en registrator vid myndigheten lämnat per mejl till AA och som bifogades JO:s remiss. JO bedömde mot denna bakgrund att det var nödvändigt att begära ett förnyat yttrande från regionstyrelsen.

Efter JO:s återremiss har myndigheten medgett att en fullständig diarieföring skedde den 28 oktober 2024. Uppgiften om diarieföring den 10 juli 2024 var alltså missvisande. Regionstyrelsen har angett att uppgifterna om hur diarieföringen gick till, kom in till styrelsen med mycket kort framförhållning och att man då inte kunde säga att diarieföringen den 10 juli 2024 inte var korrekt.

Om det kommer fram uppgifter som kräver ytterligare utredning ska myndigheten begära anstånd med att yttra sig eller på något annat sätt redovisa detta till JO. Myndigheten kan självfallet inte utan någon närmare kommentar ge in ett bristfälligt eller ofullständigt yttrande.

Utformningen av det första yttrandet kunde ge intrycket att regionstyrelsen valt att utelämnat viss information för att dröjsmålet med diarieföringen skulle framstå som kortare än vad som faktiskt var fallet. Jag kan inte med stöd av utredningen dra slutsatsen att regionstyrelsen medvetet har försökt vilseleda JO. Regionstyrelsens agerande har dock medfört att JO behövt begära ett förnyat yttrande vilket har fördröjt granskningen.

Regionstyrelsen har inte uppfyllt sina skyldigheter enligt regeringsformen att biträda JO i utredningen. Jag ser allvarigt på det och regionstyrelsen förtjänar kritik även för detta.

Avslutande uttalande

Den aktuella rapporten hade redan före anmälan till JO uppmärksammats i media. Regionens agerande har medfört spekulationer om att den önskat dölja något i rapporten. Även myndighetens yttranden till JO har kunnat ge det intrycket. Detta har medfört en risk för förtroendeskada och kvarstående misstro mot regionen.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Hanna Hansson. I beredningen deltog även byråchefen Charlotte Håkansson.

En kommun har på sitt intranät uppmanat anställda att utmana offentlighetsprincipen

(Dnr 1524-2025)

Beslutet i korthet: På en kommuns intranät uppmanades de anställda bl.a. att ”utmana offentlighetsprincipen”. JO uttalar att uppmaningen är uppseendeväckande och att den kan ge upphov till misstankar om att kommunen avsiktligt försökt begränsa den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar och rätten att ta del av uppgifter ur sådana handlingar. JO ser allvarigt på att formuleringen användes på intranätet och kommunstyrelsen kritiseras för det.

Något illegitimt syfte med uppmaningen till de anställda synes enligt JO inte ha funnits. JO erinrar dock kommunen om att de åtgärder som vidtas ska ha stöd i författning och att kommunen har ansvaret för att personalen har den kunskap och erfarenhet som krävs för en korrekt handläggning vid en begäran om utlämnande av en allmän handling.

I ett beslut den 30 oktober 2025 anförde JO Per Lennerbrant följande:

JO:s initiativ

I tre anmälningar som kom in till JO i februari 2025 fördes det fram klagomål mot information som Kumla kommun publicerat internt. Enligt en bifogad bild angavs följande på kommunens intranät.

Vi får fortfarande många mejl där utomstående aktörer begär ut uppgifter samt utger sig att vara studenter, media med mera. Vi ber er därför att vara extra uppmärksamma samt att utmana offentlighetsprincipen genom att inte

lämna ut uppgifter i största möjliga mån, utan att tillgodose behovet av utlämnade på ett annat sätt, exempelvis genom att man får komma och hämta på plats. Vi vet att detta även påverkar legitima ärenden men det försvårar främst för aktörer som begär ut information kring samhällsviktiga verksamheter i syfte att kartlägga kommunen.

Är du osäker på om mejlet är en bluff eller inte ber vi dig att kontakta vår jurist eller nämndesekreterare samt vidarebefordra mejlet till vår IT-avdelning ...

Med anledning av det som kommit fram beslutade jag att utreda saken i det här initiativärendet.

Utredning

Kommunstyrelsen i Kumla kommun uppmanades att yttra sig över informationen på intranätet. I ett yttrande den 16 april 2025 uppgav kommunstyrelsen, med antagande av förvaltningens förslag, bl.a. följande.

De senaste åren har kommunen fått en ökad mängd framställningar som sticker ut. Efter ett inslag i Sveriges Radio sommaren 2023 började man i olika sammanhang att diskutera utlämnande av uppgifter. Det fanns en oro över att lämna ut information som på en aggregerad nivå kunde riskera att skada kommunen, eller i värsta fall Sveriges säkerhet. Även enskildas skydd enligt bl.a. dataskyddsförordningen diskuterades.

Parallellt uppmärksammades att en del framställningar tycktes syfta till att kartlägga svagheter i kommunens organisation. Därför gick kommunen i början av 2024 ut med information till alla chefer om att vara uppmärksamma på mejl med detta syfte. Kort därefter gjorde SVT ett inslag om misstänkt kartläggning av landets elberedskap. På en konferens under våren 2024 fick kommunen information från militären om en stor påverkansaktion där man begärde ut uppgifter och utgav sig för att vara student, media eller annat. Det bekräftade den bild som ledningen haft under nära ett år och man såg ett behov av att informera medarbetare. I maj 2024 publicerades en snarlik nyhet på intranätet, som den som nu uppmärksammas.

På grund av ett cyberangrepp mot kommunen i november 2024 bedömde ledningen att det var angeläget att påminna om den tidigare nyheten. När informationen började cirkulera i lokal media förstod förvaltningen att nyheten kunde misstolkas. Tillsammans med kommunikatörer uppdaterade administrativ chef innehållet.

Administrativa chefen uppgav bl.a. att nyheten aldrig haft för avsikt att begränsa insynen i verksamheten samt att nyheten lett till ökad dialog om bedömningen vid utlämnanden.

Kommunstyrelsen redovisade därefter följande bedömning.

Syftet har som framkommit ovan varit att främja en rättssäker bedömning av inkomna begäran där Kumla kommun har velat skydda registrerade enligt 21 kap. 7 § OSL [*offentlighets- och sekretesslagen, JO:s anm.*] och kommunens möjligheter att fortsatt upprätthålla samhällsviktig verksamhet i ett otryggt säkerhetsläge.

Kommunledningsförvaltningen har förståelse för att vissa formuleringar och ordval har kunnat leda till missförstånd. Kommunledningsförvaltningens bedömning är att nyheten i praktiken inte har lett till mer än obetydlig

skada för enskilda i enstaka fall, i form av att begärda uppgifter inte lämnats ut på önskat sätt eller att utlämnande av uppgifter har nekats med hänvisning till sekretess. Däremot kan nyheten ha skadat enskildas bild av offentlig verksamhet. Kommunledningsförvaltningen har därför sett över informationen i nyheten på Kumlaportalen redan i samband med att dess innehåll blev känt i media och innan ärendet nådde JO.

Ett annat syfte med nyheten har varit att ändra kulturen från att vi lämnar ut uppgifter utan större eftertanke till att få enskilda medarbetare att tänka ett varv extra i situationer där ett utlämnande kan exponera sårbarheter som ska skyddas enligt 18 kap. 8 eller 13 §§ eller i värsta fall 15 kap. 2 § OSL.

En korrekt prövning, och således ett utmanande av tidigare bedömningar, är av synnerlig vikt ur allmänt intresse då det främst drabbar kommunens invånare om kommunen röjer känsliga uppgifter och därmed utsätter samhällsviktig verksamhet för onödig risk som kan leda till bortfall av kritisk infrastruktur.

Bedömning

Med offentlighetsprincipen menas ofta grundsatsen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars offentlighet (se även 6 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen om skyldigheten att lämna uppgifter ur sådana handlingar). Handlingsoffentlighetens ändamål är att garantera rättssäkerheten, effektivitet i förvaltningen och effektivitet i folkstyret. Genom tillgången till allmänna handlingar får allmänheten och massmedierna en allsidig och objektiv information om myndigheternas ärenden och verksamhet i stort. Regleringen möjliggör alltså en fri och konstruktiv debatt i skilda samhällsfrågor samtidigt som den är en väsentlig förutsättning för den medborgerliga kontrollen av att den offentliga makten utövas under lagarna. (Prop. 1975/76:160 s. 70 och prop. 2001/02:70 s. 9.)

Mot den beskrivna bakgrunden är det uppseendeväckande att kommunen uppmanat sina anställda att ”utmana offentlighetsprincipen”. Formuleringen kan ge upphov till misstankar om att kommunstyrelsen avsiktligt försökt begränsa den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar och rätten att ta del av uppgifter ur sådana handlingar. Detta riskerar att skada förtroendet för myndigheten. Jag ser allvarligt på att formuleringen användes på intranätet och kommunstyrelsen kritiserar för det.

Jag har uppfattat kommunens yttrande som att det inte fanns något illegitimt syfte med uppmaningen till de anställda. I stället har det bland annat handlat om att åstadkomma en mer noggrann sekretessprövning i varje enskilt fall och att motverka försök till kartläggning av skyddsvärda uppgifter hos kommunen. Mot detta har jag ingen invändning i och för sig. Jag vill dock erinra kommunen om att de åtgärder som vidtas ska ha stöd i författning.

Av yttrandet går det också att dra slutsatsen att det inte alltid har gjorts grundliga sekretessprövningar, något som är en väsentlig del av offentlighetsprincipen. Kommunen har ansvaret för att personalen har den kunskap och erfarenhet som krävs för en korrekt handläggning vid en begäran om utlämnande av en allmän handling eller uppgifter ur en sådan handling.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Johanna Cervin-Ellqvist. I beredningen deltog även byråchefen Charlotte Håkansson.

Regeringskansliet har inte handlagt framställningar om utlämnande av allmänna handlingar tillräckligt skyndsamt

(Dnr 3792-2025)

Beslutet i korthet: I beslutet uttalar sig JO om huruvida Regeringskansliet har handlagt sju framställningar om utlämnande av allmänna handlingar tillräckligt skyndsamt. Framställningarna hade gjorts av reportrar vid Dagens Nyheter i samband med deras granskning av den dåvarande nationella säkerhetsrådgivaren och personer nära honom.

JO kritiserar Regeringskansliet för att de aktuella framställningarna inte handlagts med den skyndsamhet som tryckfrihetsförordningen kräver. I beslutet framhåller JO vikten av att just Regeringskansliet respekterar den insynsrätt som tryckfrihetsförordningen avser att garantera.

JO anser att Regeringskansliet inte redovisat en tillräckligt utförlig bedömning av de enskilda framställningarna och att detta har försvårat granskningen. JO är kritisk till denna brist.

Anmälan

I en anmälan den 4 april 2025 klagade Dagens Nyheter (DN) på Regeringskansliets handläggning av sju framställningar om allmänna handlingar under oktober 2024–januari 2025. DN uppgav att grunden för anmälan var att myndighetens handläggningstid inte varit förenlig med skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen och förde fram bl.a. följande.

Under aktuell period granskade reportrar vid redaktionen uppgifter om dåvarande nationella säkerhetsrådgivaren AA och personer nära honom. Som ett led i arbetet vände sig tidningens medarbetare till Regeringskansliet för att få ut allmänna och offentliga handlingar. I sju fall har Regeringskansliet efterkommit dessa framställningar med ett inte godtagbart dröjsmål.

Utredning

JO begärde att Regeringskansliet skulle yttra sig över det som fördes fram i anmälan. Begäran om yttrande avsåg inte den del av anmälan som rörde e-postloggar för statsministern och hans statssekreterare (jfr 15 § 4 lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän [JO]).

I ett yttrande den 1 september 2025 redogjorde Statsrådsberedningen (rättschefen BB) för relevanta regleringar och rutiner i Regeringskansliet, för omständigheter i allmänhet som påverkat handläggningen samt för handläggningen i de konkreta fallen. Yttrandet återges inte i detta referat.

DN kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 23 december 2025 anförde JO Per Lennerbrant följande:

Rättsliga utgångspunkter

En begäran om att få en kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt (2 kap. 16 § andra stycket tryckfrihetsförordningen).

Skyndsamhetskravet innebär att myndigheten normalt sett måste ge ett besked i utlämnandefrågan samma dag som begäran görs. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om handlingen kan lämnas ut. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om begäran avser eller kräver genomgång av ett omfattande material.

Bedömning

Granskningen

Dagens Nyheter (DN) granskade under hösten 2024 och början av 2025 den dåvarande nationella säkerhetsrådgivaren AA och personer nära honom i Regeringskansliet. Som en del i arbetet begärde reportrar vid tidningen att få ta del av allmänna handlingar hos myndigheten. Enligt anmälan har Regeringskansliet inte handlagt framställningarna så skyndsamt som tryckfrihetsförordningen kräver.

Sammanlagt sju framställningar är föremål för JO:s granskning. En av dem gjordes i oktober 2024, fem i slutet av november och i december 2024 samt en i januari 2025. Handlingarna som begärdes var bl.a. anställningsavtal och beslut som säkerhetsrådgivaren fattat, direktmeddelanden i hans tjänstetelefon, e-postloggar och e-postmeddelanden för flera tjänstemän samt fakturor och verifikationer. Fyra av framställningarna rörde ett stort antal handlingar.

Vikten av att kravet på skyndsamhet efterlevs

Den grundlagsfästa handlingsoffentligheten är central i den svenska rättsordningen och ett fundament i vår demokrati. Handlingsoffentlighetens ändamål är att garantera rättssäkerheten samt effektivitet i förvaltningen och i folkstyret. Genom tillgången till allmänna handlingar får allmänheten och massmedierna en allsidig och objektiv information om myndigheternas ärenden och verksamhet i stort. Regleringen möjliggör alltså en fri och konstruktiv debatt i skilda samhällsfrågor samtidigt som den är en väsentlig förutsättning för den medborgerliga kontrollen av att den offentliga makten utövas under lagarna. (Prop. 1975/76:160 s. 70 och prop. 2001/02:70 s. 9.)

För att rätten till insyn inte ska urholkas är det viktigt att handläggningen sker skyndsamt på det sätt som tryckfrihetsförordningen föreskriver. Det får anses vara av särskild betydelse för offentlighetsprincipens genomslag att medier kan bevaka myndigheters handlingar och förmedla uppgifter ur dessa till allmänheten.

Jag vill framhålla att det är särskilt viktigt att just Regeringskansliet respekterar insynsrätten. Risker är annars stor att inte heller andra myndigheter anser sig behöva leva upp till grundlagens krav, vilket på sikt skulle kunna vara ett hot mot handlingsoffentligheten. (JO 2013/14 s. 585, dnr 639-2012 m.fl.)

Handläggningen har inte varit förenlig med kravet på skyndsamhet

Några inledande frågor

Tryckfrihetsförordningens reglering om skyndsamhet vid handlingsutlämnanden är sträng men inte rigid. En bedömning måste göras i varje enskilt fall med beaktande av alla relevanta omständigheter. Varje dröjsmål behöver dock kunna motiveras. Även om det måste godtas att det tar en viss tid att exempelvis identifiera den handling som efterfrågas och göra en sekretessprövning, finns en gräns för hur lång tid sådana åtgärder får ta.

Det kan många gånger vara svårt för JO att bedöma rimligheten i tidsåtgången endast utifrån upplysningen att en viss åtgärd behövt utföras. För att frågan ska få en tillräcklig belysning vid JO:s granskning är det därför av stor betydelse att myndigheten redovisar sin egen bedömning på ett så utförligt sätt som omständigheterna ger anledning till. (13 kap. 6 § regeringsformen och t.ex. JO 2024 s. 449, dnr 5614-2023 och JO 2013/14 s. 585.)

I Regeringskansliets yttrande redogörs för vilka åtgärder som behövt vidtas innan respektive framställning var slutligt behandlad och det uttalas att det funnits flera omständigheter som försvårat en skyndsam hantering. Samtidigt konstateras att flera av framställningarna ändå borde ha besvarats snabbare, men utan att det anges vilka framställningar som därmed avses. Någon närmare och mer precis bedömning av handläggningen av de enskilda framställningarna redovisas inte heller. Detta har försvårat min granskning, och jag är kritisk till denna brist.

I yttrandet anges vidare att den politiska ledningen informeras före ett utlämnande om ett utlämnandeärende bedöms kunna få politiska konsekvenser. Det anges inte närmare om så skett med anledning av någon av de aktuella framställningarna. Jag vill med anledning av detta rent allmänt säga att jag inte ser något principiellt hinder mot att exempelvis en politisk ledning informeras så länge det sker på objektiva grunder och att de krav som gäller för ett handlingsutlämnande inte åsidosätts (JO 2024 s. 233, dnr 10048-2022). Informationsgivningen får alltså inte medföra att ett utlämnande fördröjs.

Min bedömning av Regeringskansliets handläggning

Det har generellt sett tagit lång tid att behandla framställningarna. Jag noterar dock att det förekommit att Regeringskansliet i ett par fall bett om förtydliganden om vilka handlingar som efterfrågades och att ett antal delutlämnanden gjordes. Sådana åtgärder är ägnade att påskynda handläggningen.

Skälen till den långa handläggningstiden har varierat. Statsrådsberedningen har bl.a. pekat på en hög arbetsbelastning och lyft fram att det pågick flera parallella granskningar som rörde den nationella säkerhetsrådgivaren samt att kvalificerade sekretessprövningar behövde göras. Det hänvisas också till missförstånd som orsak till att utlämnanden tagit lång tid.

Jag ifrågasätter inte att organisationen inom Regeringskansliet var pressad och inte heller att noggranna överväganden om sekretess behövde göras. En myndighet som Regeringskansliet måste dock även vid sådana förhållanden

alltid ha en beredskap att hantera framställningar om allmänna handlingar i enlighet med tryckfrihetsförordningens krav.

Med anledning av att missförstånd mellan medarbetare inom Regeringskansliet i flera fall synes ha fördröjt handläggningen vill jag erinra om vikten av att det finns tydliga och väl kända rutiner för handlingsutlämnande. Detta kan vara särskilt värdefullt när trycket på organisationen är högt.

En övergripande iakttagelse är att handlingar inte alltid lämnats ut så snart de tagits fram och sekretessprövats vilket naturligtvis inte är acceptabelt. Till exempel tog det nästan fyra veckor från det att myndigheten var färdig med sekretessprövningen av en tjänstemans e-postmeddelanden till dess att de lämnades ut (framställning 3, som också behandlas nedan).

Vissa handlingar är till sin karaktär sådana att de typiskt sett bör kunna tas fram mycket snabbt. Det gäller till exempel anställningsavtal, fakturor och e-postloggar. Sekretessprövningen bör i normalfallet inte ta någon längre tid. En handläggningstid på en vecka eller mer för en enskild sådan handling kan i det här fallet inte anses vara godtagbar (framställning 1 och 2). Inte heller är det tillräckligt skyndsamt att det tog fem respektive sex veckor att lämna ut 25 tydligt angivna fakturor och verifikationer (framställning 6).

En framställning gällde sju tjänstemäns e-postloggar under en period om 14 dagar. En e-postlogg innehåller normalt endast en ärendemening och uppgifter om avsändare, mottagare samt tid. Framställningen besvarades genom flera delutlämnanden. Även med beaktande av att det handlade om flera tjänstemäns loggar, att vissa uppgifter i loggarna omfattades av sekretess och att framställningen gjordes i anslutning till jul- och nyårshelgerna borde utlämnandet ha gått att genomföra snabbare än vad som skedde. Ett av utlämnandena skedde efter 18 dagar och två efter tre respektive sex veckor (framställning 5).

Två av framställningarna gällde specifika diarieförda handlingar. Den ena handlingen var på sex sidor och även om en sekretessprövning samt samråd med ett annat departement genomfördes så har jag svårt att se att en handläggning på nästan fyra veckor är godtagbar (framställning 4). I fråga om den andra handlingen har det förts fram att den var åtkomlig för endast en viss medarbetare och att bestämmelser om bland annat förundersökningssekretess aktualiserades. Trots de knapphändiga uppgifterna som lämnats om handlingens omfattning och karaktär, framstår det som att sekretessprövningen borde ha kunnat genomföras snabbare än på de nio dagar som det tog (framställning 7).

Inte heller de begärda e-postmeddelandena från fem tjänstemän lämnades ut tillräckligt skyndsamt (framställning 3). Även denna framställning besvarades genom delutlämnanden, varav två fördröjdes på grund av missförstånd och hög arbetsbelastning. Ett tredje delutlämnande gjordes efter drygt sex veckor. Det omfattade visserligen cirka 130 e-postmeddelanden, varav flera innehöll relativt omfattande bilagor, men handläggningen försenades på grund av en begränsad åtkomst till tjänstemannens e-post under dennes tjänsteresa och semester. Detta är inte en godtagbar anledning till att ett utlämnande av en allmän handling fördröjs. JO har i flera beslut uttalat att en myndighet måste ha tillgång till e-postmeddelanden även när en tjänsteman är frånvarande (t.ex. JO 2002/03 s. 497, dnr 2668-2000).

Sammanfattning och kritik

Även om det finns ett par enskilda delutlämnanden som möjligen kan undantas så är det min samlade bedömning att de aktuella framställningarna inte handlagts med den skyndsamhet som tryckfrihetsförordningen kräver. För detta ska Regeringskansliet kritiseras.

Statsrådsberedningen har fört fram att åtgärder vidtagits i syfte att skapa en mer robust hantering av utlämnandenärenden. Jag ser positivt på det.

Jag har även i ett annat beslut denna dag kritiserat Regeringskansliet för att inte ha levt upp till tryckfrihetsförordningens krav på skyndsamhet vid en begäran om allmän handling (se dnr 5825-2025).

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Johanna Cervin-Ellqvist. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.