

# ”Anslagstavlan” och annan aktiv myndighetsinformation – JO möter ett nytt område inom den moderna förvaltningen

av Johan Hirschfeldt

## JO möter den moderna förvaltningen

En mycket översiktlig genomgång av Justitieombudsmannens och Riksdagens ombudsmäns (JO) tryckta register över verksamheten kan antyda några utvecklingslinjer i JO:s verksamhet under de gångna 200 åren.<sup>1</sup>

JO:s starka inriktning på rättsväsendet (domstolar, åklagare, polis och fångvård, eller numera kriminalvård, samt exekution) är mycket tydlig egentligen redan från starten år 1810. Denna inriktning består helt klart än idag. Ett drag som är värt att påpeka är att antalet kriminalvårdsärenden under de senaste åren ökat kraftigt.

Under 1800-talet förekom det mycket detaljtillsyn på rättsväsendets område med en hög frekvens av åtal mot domare. En mycket vanlig ärendegrupp gällde expeditionslösen. Under JO:s första 100 år är däremot tryckfrihetsområdet inte så framträdande i numerär. Däremot finns det från den tiden här några viktiga beslut som är av avgörande betydelse för offentlighetsprincipens moderna utveckling.<sup>2</sup> I fråga om förvaltningen kan det pekats på ett och annat ärende om länsstyrelserna och kyrkan. Det finns några ärenden om lösdrivares behandling, alkoholhantering och postväsende men de är fåtaliga. Detsamma gäller beskattningen. Sammanfattningsvis: Det är i en nattvaktarstat som JO verkar.

Mycket av detta intryck består också när man ser på perioden 1911 – 1960. Antalet ärenden om förvaltningen ökar dock. Det tillkommer en del ärenden om körkort och nykterhetsvård. Ett och annat rör arbetsmarknad, sinnesjukvård och socialvård. Antalet ärenden om offentlighet och sekretess ökar. För förvaltningsverksamheten viktiga frågor dyker upp under rubriker som Jäv, Kommunikering och Obehöriga villkor etc.

För åren 1961 – 1966 förstärks den här tendensen något med flera ärenden om jäv och kommunikering. Bland ärenden om förvaltningen märks nykterhetsvård, barnavård och taxering, medan socialhjälp och allmän försäkring under de åren är representerade med bara var sitt enda fall i registret.

Verksamheten hos JO ter sig i stora drag så här fram till omkring år 1970. Då händer det något. Välfärdsstatens verksamhetsformer blir nu alltmer föremål för JO:s arbete. Barnavård, socialhjälp, nykterhetsvård, psykiatrisk vård, byggnadsväsendet och skolan blir vanligare ärendetyper. T.o.m. socialförsäkringen dyker upp med några fall. Taxering och

---

<sup>1</sup> Se JO:s ämbetsberättelse 1913 för åren 1810–1910, JO 1963 för åren 1911–1960, JO 1966 för åren 1961–1966, JO 1975/76 för åren 1967–1975/76, JO 1988/89 för åren 1976/77–1988/89, JO 1993/94 för åren 1989/90–1993/94, JO 1998/99 för åren 1994/95–1998/99, JO 2003/04 för åren 1999/2000–2003/04 och JO 2007/08 om åren 2004/05–2007/08.

<sup>2</sup> Johan Hirschfeldt, 1766 års tryckfrihetsförordning och offentlighetsprincipens utveckling, FT 1998 s.1.

uppbörd blir en mycket stor ärendegrupp. De första ärendena om myndigheternas verksamhet med ADB kommer ungefär vid denna tid.

Registren redovisar ärenden som JO har bedömt som värda att rapportera om. Ser man sedan med hjälp av ärendestatistiken närmare på utvecklingen under de senaste 35 åren från 1972 och till idag märks några tendenser.<sup>3</sup> Dessa illustreras här med några rätt grovt avrundade sifferuppgifter för att översiktligt belysa utvecklingen. För exakta uppgifter hänvisas till JO:s ämbetsberättelser.

Tryckfrihet, offentlighet och sekretess tillväxer nu allt starkare (från 70 till 260 per år). Socialtjänsten ökar också mycket kraftigt (från 200 till 780). Allmän försäkring närmast exploderar (från 34 till 485). Arbetsmarknad och skolan ökar kraftigt. Beskattning minskar rätt påtagligt under perioden.

Ser man på JO:s kritikprocent är den särskilt hög beträffande offentlighet och sekretess (25–30 %) och tidvis ganska hög beträffande skola och allmän försäkring (15–25%). I övrigt är den lägre och rätt stabil över åren. Det finns rätt stora antalsvariationer inom de enskilda ärendegrupperna mellan åren. Detta kan ha olika orsaker såsom inkörningen av nya datasystem, tillämpningen av ändrad lagstiftning etc. Särskilt tydligt kan man här se exempel från skatte- och exekutionsförvaltningen, Försäkringskassan och Centrala studiestödsnämnden.

Inte minst med början på 1980-talet förekommer en hel del ärenden som rör förvaltningsmyndigheter som använder ny teknik eller nya okonventionella metoder i sitt tillsyns- eller kontrollarbete.<sup>4</sup> Ärenden om kommunikation med många medborgare samtidigt och då med tillämpning av IT blir här framträdande. Exempel finns från folk- och bostadsräkning, folkbokföring, fastighetstaxering, studiestöd, allmän försäkring och trängselskatt.<sup>5</sup> Nu handlar det om välfärdsstatens ärenden. En tendens är att ärenden om förmåner (bidrag etc.) växer och de om ekonomiskt belastande skyldigheter (skatt, tull etc.) minskar. Relationen mellan myndigheter och media där IT-frågor aktualiseras ökar inom den centrala ärendegruppen offentlighet och sekretess.

Så kan man peka på några drag i fråga om JO och den moderna förvaltningen. Det är alltså ett möte som tar sin början för ca 35 år sedan ungefär samtidigt med

---

<sup>3</sup> Ärendestatistiken redovisas årligen i JO:s ämbetsberättelser.

<sup>4</sup> Se JO 1984:1 Moderna efterforskningsmetoder i skatte- och kronofogdemyndigheternas verksamhet och JO 1985/86 s. 359 JO om moderna efterforskningsmetoder.

<sup>5</sup> Se t.ex. JO 1977/78 s. 405 (folk- och bostadsräkning), JO 1980/81 s. 387 Taxering i dataåldern, JO 1981/82 s. 348 Fel vid inregistrering i REX lett till felaktig indrivning, JO 1983/84 s. 265 Felaktiga skattekrav, s. 276 Fastighetstaxering, s. 314 Felaktig sambeskattnings med grannfrun, JO 1985/86 s. 412 Folkbokföring – bor ni ihop?, JO 1986/87 s. 272 JO och folkbokföringen, JO 1988/89 s. 359 Brister i ett ärende om anstånd hos centrala studiestödsnämnden (CSN) på grund av ADB-systemet, JO 2002/03 s. 326 Omprövning av pension vid övergång till nytt pensionssystem, JO 2003/04 s. 202 Folkbokföring av barn under gemensam vårdnad, s. 331 Underlåtenhet av försäkringskassa och Riksförsäkringsverket att informera om en förestående lagändring, s. 405 Initiativärende mot CSN om frågor om handlingsoffentlighet (registreringssystemet), JO 2005/06 s. 145 Utformningen av och innehållet i pensionsbesked från Statens pensionsverk, JO 2006/07 s. 200 Trängselskatt samt JO-beslut, 2008-04-17, dnr 5346-2006, Trängselskatt.

förvaltningsreformen 1972 och med genombrottet för informationsteknologin som kraftfullt hjälpmedel i förvaltningsverksamheten.

Under den här perioden förekommer också ärenden hos JO som rör informationsaktiva myndigheter med en upplysningsroll i förhållande till allmänheten. Det kan gälla alltifrån generell information riktad till stora grupper av medborgare som har behov av myndighetens tjänster till riktade informationsinsatser vid presskonferenser. Sådant förekommer hos de flesta myndigheter. En del myndigheter genomför också kampanjer. För dem kan man använda begreppet ”opinionsbildande myndigheter”. Detta uttryck har definierats med orden ”myndigheter som bedriver en extern informationsaktivitet riktad mot allmänheten i syfte att aktivt påverka dess kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning.”<sup>6</sup>

Informationsverksamheten hos myndigheterna behandlas vanligen som en ren informations- eller förvaltningspolitisk fråga. Här finns dock några viktiga rättsliga frågor att behandla. Detta är något som väl belyses i JO:s verksamhet från senare år. Denna artikel handlar fortsättningsvis om detta område. JO:s tillsyn i fråga om myndigheternas regelgivning i form av föreskrifter samt deras allmänna råd och annat, såsom styrsignaler<sup>7</sup> etc., behandlas dock inte. Framställningen är i huvudsak refererande, dvs. det blir JO själv som främst kommer direkt till tals.

## De moderna myndigheternas informationsverksamhet

### *Passiv och aktiv informationsverksamhet*

I våra grundlagar markeras informationsfriheten och rätten till allsidig upplysning som rättigheter som medborgarna har gentemot det allmänna. Offentlighetsprincipens funktion är här central. Betraktat från myndigheternas perspektiv kan detta ses som den passiva sidan av deras informationsverksamhet. De ska efter framställning om det lämna ut begärd information om sin verksamhet. Myndigheternas skyldighet att rättsenligt fullgöra denna uppgift är hos oss grundad i vår konstitution. Det är därmed en viktig uppgift för JO att utöva tillsyn på detta område. Som framgått i avsnitt 1 har detta alltid varit och är i ökande utsträckning något helt centralt i JO:s verksamhet.

Myndigheternas informationsverksamhet har dock också en aktiv sida. Det följer av myndighetsförordningens (2007:515) krav på att myndigheterna ska tillhandahålla information om sin verksamhet (6 §) och förvaltningslagens (1986:223) bestämmelse om myndigheternas allmänna serviceplikt (4 §). Vidare förekommer regler om informationsuppgifterna i myndighetsinstruktioner, regleringsbrev eller andra regeringsbeslut, såsom t.ex. kommittédirektiv.<sup>8</sup> För några myndigheter med opinionsbildande uppgifter finns särskilda bestämmelser i lag om deras

---

<sup>6</sup> Se 2006 års förvaltningskommittés betänkande (SOU 2007:107) Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter, s. 45.

<sup>7</sup> Om Skatteverkets styrsignaler se Robert Pålsson, Skatteverkets styrsignaler – en ny blomma i regelrabatten, Skattenytt 2006 s. 401.

<sup>8</sup> SOU 2007:107 s. 44 f.

informationsverksamhet. Det gäller exempelvis Barnombudsmannen och andra liknande myndigheter.

Frågan om myndigheternas aktiva informationsverksamhet och de problem som kan vara förknippade med denna har under senare år uppmärksammats bl.a. av Demokratiutredningen som i sitt betänkande kritiskt skrev:

Med oro ser vi dock hur verk och myndigheter allt oftare uppträder som opinionsbildare utifrån ett snävt verksamhetsintresse. Vi finner det stötande och anser att det är en misshushållning med skattemedel. Det röjer en allvarlig missuppfattning av vari deras medborgaruppdrag består. Det urgröper tilltron till deras opartiskhet – – –<sup>9</sup>

2006 års förvaltningskommitté har i ett betänkande redovisat framväxten av myndigheternas informationsverksamhet, debatten om opinionsbildande myndigheter och förekomsten av opinionsbildande verksamhet. Här återges kommitténs sammanfattande iakttagelser och förslag:

Förvaltningskommittén anser det vara värdefullt och berikande att myndighetsföreträdare, likaväl som myndighetsanställda i allmänhet, deltar i den offentliga debatten. Anställda i myndigheter har enligt den grundlagsstadgade yttrandefriheten samma rätt att offentligt uttrycka uppfattningar som alla andra medborgare.

Förvaltningskommittén kan konstatera att myndigheternas informationsverksamhet, och i synnerhet vad som uppfattats som opinionsbildande verksamhet, har varit omdiskuterad sedan 1940-talet. Ett gemensamt drag i denna diskussion gäller vilken information som är att betrakta som opinionsbildande eller ej, något som kan variera utifrån olika betraktares uppfattningar respektive värderingar. Någon skarp gränsdragning mellan olika typer av informationsverksamhet är därmed svår att göra. Snarare handlar det om att placera vad som anses vara olika slag av opinionsbildande verksamheter längs en glidande skala. Placeringar längs denna skala är en bedömningsfråga i det enskilda fallet, snarare än något som kan mätas med en objektiv måttstock.

Enligt Förvaltningskommitténs mening är begränsningar av myndigheternas opinionsbildande verksamhet först och främst en styrningsfråga. Förvaltningskommittén föreslår att myndigheternas instruktioner - där det är befogat - preciseras och avgränsas i syfte att öka, minska eller på annat sätt inrikta den enskilda myndighetens informationsuppdrag, inklusive dess opinionsbildande verksamhet.

Förvaltningskommittén anser även att den organisatoriska formen för opinionsbildande verksamhet i statlig regi bör övervägas med hänsyn till verksamhetens karaktär. I de fall man av något skäl inte önskar placera verksamheten i en existerande myndighet, bör man välja att inrätta en tillfällig myndighet inom ramen för kommittéväsendet. Det kan t.ex. gälla fall där verksamheten i något visst avseende är kontroversiell, då den berör flera myndigheter respektive icke-statliga organisationer eller då verksamheten är av tillfällig karaktär. På så sätt kan den opinionsbildande verksamheten bedrivas på ett tidsbegränsat mandat och med precisa anvisningar. I kontroversiella frågor bör den opinionsbildande verksamheten även stödjas av ett rådgivande organ med parlamentarisk eller på annat sätt pluralistisk sammansättning. I politiskt kontroversiella frågor som står inför ett avgörande, anser kommittén det vara särskilt problematiskt att bedriva opinionsbildande verksamhet i myndighetsform, inklusive i kommittéform. I sådana fall är det kommitténs rekommendation att inte använda myndighetsformen överhuvudtaget, utan opinionsbildning är då en fråga för de politiska partierna och intresseorganisationer.

Kraven på saklighet och opartiskhet i myndigheternas verksamhet måste påverka innehållet i myndigheternas informationsverksamhet, men medför enligt kommitténs mening även begränsningar vid valet av medel för opinionsbildningen. Statliga myndigheter bör därför även göra andra överväganden vid val av medel än vad som följer ur en renodlad kommunikationssynpunkt. Sådana medel som riskerar att ge ett förenklat budskap och inte belysa en frågeställning utifrån de olika perspektiv som i det enskilda fallet är

---

<sup>9</sup> Demokratiutredningens betänkande (SOU 2000:1) En uthållig demokrati! Politik för folkstyret på 2000-talet, s. 132.

relevanta bör användas restriktivt. Myndigheternas informationsverksamhet, inklusive opinionsbildande sådan, handlar således till stor del om att tillämpa omdöme och god förvaltningssed.<sup>10</sup>

Även en mera rättslig inriktad analys av frågan har nyligen gjorts i en norsk tidskriftartikel. Den genomgång som där görs av området visar även för norsk del bl.a. att rättsreglerna är få och att ramen för förvaltningens uppträdande är vid. De flesta av de krav som kan ställas har karaktär av krav på ”god förvaltningsskikk”. De grundas inte på rättsregler. Avslutningsvis anförs:

Så lenge vi har en fri presse, er dette en ganske god garanti mot at forvaltningens versjon får dominere offentligheten. På annen side kan man ikke helt se bort fra at det vi snakker om, er bruk av virkemidler av representanter for øvrigheten. Å gi staten og statens ledere ytringsfrihet er ikke reglernes primaere formål. Det vil vaere en pervertering å anvende grunnleggende rettigheter på en slik måte at de åpner for overgrep fra statens side overfor private.<sup>11</sup>

Vid en rättsligt inriktad betraktelse från svensk horisont är intrycken rätt lika de norska. För Sveriges del kan man hävda att kravet på myndigheterna om att visa öppenhet och ambition på informationsområdet ytterst har sin ideologiska grund i den roll konstitutionen redan i regeringsformens (1974:152, RF) portalparagraf, i 1 kap. 1 § andra stycket, tillmåter den fria åsiktsbildningen. Redan här möter också avvägningsproblemen upp. Tänk på fallet att en myndighet vill föra ut ett ”budskap”. Då gäller det att vara omdömesgill. Fri åsiktsbildning i samhället och propaganda från myndigheter är ju begrepp som är helt oförenliga. Pervertering är ett ord som användes i den norska tidskriftsartikeln och som antyder vilka faror som kan lura.

Det finns några ytterligare grundlagsstadganden som här är av vikt. Särskilt bör framhållas bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF om kravet på saklighet och objektivitet.<sup>12</sup> Som kommer att framgå i det följande är också några bestämmelser i tryckfrihetsförordningen (1949:105, TF) av betydelse i sammanhanget. På senare år, år 1999, har också tillkommit en bestämmelse i skadeståndslagen (1972:207) om skadeståndsansvar för felaktig myndighetsinformation, 3 kap. 3 §. Även bestämmelserna om straffrättsligt ansvar för förtal i 5 kap. 1 § brottsbalken (1962:700) och ansvarsbestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) kan nämnas. Härutöver finner man naturligtvis ledning för vad som är ett korrekt informationsinnehåll i de materiella lagbestämmelserna på olika sakområden.

### *God förvaltningssed*

Det är mot angivna bakgrund naturligtvis mycket viktigt att myndigheterna sköter sin aktiva informationsverksamhet på ett korrekt sätt. Det ställs krav på både informationens innehåll och form. Kravet på allsidighet måste lägga vissa restriktioner på hur en informationskampanj ”förpackas”. 2006 års förvaltningskommitté talar här om behovet av att iaktta en försiktighetsprincip.<sup>13</sup> Man kan ytterst uppställa som ett mera allmänt krav att informationsverksamheten hos myndigheterna ska utövas enligt *god förvaltningssed*.

---

<sup>10</sup> SOU 2007:107 s. 10 f.

<sup>11</sup> Hans Petter Graver, Rettslige sider ved forvaltningens mediehandtering, TfR 2007 s. 321 ff. och 360.

<sup>12</sup> Thomas Bull, Objektivitetsprincipen i Offentlighetsrättsliga principer, red. Lena Marcusson, 2005.

<sup>13</sup> SOU 2007:107 s. 84.

Begreppet god förvaltningssed ges sin yttre ram av bestämmelser av det slag som här nämnts men får sitt närmare innehåll genom bl.a. uttalanden av JO och Justitiekanslern (JK). Sådana uttalanden ger konkret och pedagogisk belysning av generell betydelse även om uttalandena görs i specifika fall. Detta material är därför viktigt att använda inte minst i förvaltningsutbildningen för tjänstemännen hos myndigheterna.

Under den drygt 30-åriga period som den moderna förvaltningen, i den mening som beskrivits i avsnitt 1, har verkat så har också antalet ärenden som rör myndigheternas aktiva informationsverksamhet ökat hos de båda nämnda tillsynsorganen. Även i konstitutionsutskottets granskningsverksamhet har frågan belysts. Det finns inte sakliga skäl att här begränsa framställningen till att avse endast JO:s uttalanden. I det följande görs därför ett försök att efter en viss systematik redovisa och diskutera uttalanden från dessa tre kontrollorgan.

## **JO och myndigheternas informationsverksamhet**

### *Tryck- och yttrandefriheten i förhållande till myndighetsinformation*

Kan en myndighetsföreträdare genom en aktiv informationspolitisk åtgärd bryta mot tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469, YGL)? Svaret är ja. Men begränsar dessa grundlagar möjligheterna för tillsynsorgan att på annat sätt ingripa mot en myndighet för dess information? I princip är svaret här nej, eftersom dessa grundlagar är tillkomna för att reglera enskildas rättigheter gentemot det allmänna. Annorlunda blir det när det gäller uttalanden av enskilda offentliga tjänstemän. Här finns avgränsningsproblem. Frågorna på detta område har i flera varianter varit uppe till behandling och ska därför belysas med beskrivningar av vissa fall.

### *Begreppet tryckfrihet*

Grundbegreppet tryckfrihet definieras i 1 kap. 1 § TF ytterst som en rätt för varje svensk medborgare att ge ut skrifter. Därtill hör enligt samma paragraf en rätt att bl.a. yttra sina tankar och åsikter. Till detta kommer rätten att för publicering meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst (meddelarfriheten).

Det här är en rättighet till yttrandefrihet i tryckt skrift som gäller gentemot myndigheter och andra företrädare för det allmänna. I begreppet "varje medborgare" innesluts enligt ett JO-uttalande självfallet också statens tjänstemän, oavsett om de yttrar sig som privatpersoner eller i tjänsten. Detta gäller dock inte generellt utan en reservation måste göras enligt JO: "En myndighet kan rimligtvis inte undandra sig ansvar för sina uttalanden, beslut eller åtgärder genom att klä dem i den tryckta skriftens dräkt." JO kan därmed utanför tryckfrihetsförordningens ram utöva tillsyn över myndigheter även i fråga om deras tryckta informationsskrifter.<sup>14</sup> Detta medför alltså att JO kan pröva innehållet i sådana skrifter mot kravet på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § RF.

### *Censurförbudet*

Att en fri och obunden debatt kan äga rum utan några i förväg lagda hinder från statsmakternas sida brukar anses vara en omistlig del av vårt demokratiska statskick. Censurförbudet i 1 kap. 2 § TF är därför en fundamental princip i vårt tryckfrihetsrättsliga

---

<sup>14</sup> Se särskilt JO 1990/91 s. 144.

system. Förutom förbudet mot förhandsgranskning innehåller det också i paragrafens andra stycke ett förbud mot hindrade åtgärder som uttrycks:

Ej heller vare tillåtet för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av skrifts innehåll genom åtgärd som icke äger stöd i denna förordning, hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten.

I förarbetena till bestämmelsen uttalade departementschefen med anledning av vad Tidningsutgivareföreningen anfört om statliga stödåtgärder till förmån för vissa opinionsbildande publikationer att förbudet mot hindrande åtgärder inte syftade på åtgärder av det slaget; det hindrade inte ett motarbetande av viss tryckt skrift genom framställning, utgivning eller spridning av andra tryckta skrifter, även om sådana åtgärder från det allmännas sida eljest i vissa fall kunde framstå som olämpliga.<sup>15</sup>

Censurförbudet kan vid första påseende förefalla vara ett ointressant stadgande just när det gäller myndigheters aktiva informationspolitik. Men allting har sin baksida och paradoxalt nog finns här ett exempel.

Det rör Folkhälsoinstitutet som bröt mot förbudet mot hindrande åtgärder genom att hindra spridning av boken "Leva ihop". Boken hade getts ut på ett privat förlag i samarbete med institutet. Institutet marknadsförde och distribuerade boken till landets gymnasieskolor och erbjöd sedan skolornas rektorer att gratis rekvirera boken för utdelning som gåva till eleverna. Skolverket kritiserade därefter bokens innehåll och institutet skickade därför ut kompletterande material till skolorna. I en rundskrivelse anförde institutet att boken inte borde delas ut till ungdomar utan diskussioner och samtal. JK gick inte vidare i ärendet bl.a. därför att åtgärderna inte avsåg den del av upplagan av boken som disponerades av förlaget. Men JK uttalade kritik mot institutet enligt följande:<sup>16</sup>

Med hänsyn till censurförbudets stora betydelse som en garant för den fria åsiktsbildningen och debatten anser jag att begreppet hindrande åtgärder måste ges en förhållandevis vid tolkning. I förevarande fall är det uppenbart att Folkhälsoinstitutets rundskrivelse föranletts av innehållet i boken. Givetvis har institutet haft möjlighet att på grund av kritiken upphöra med sin egen distribution av boken. Myndigheten har emellertid gått ett steg längre genom rundskrivelsen. Även om myndigheten inte direkt kunnat förbjuda vidare spridning i skolorna eller bestämma hur spridningen skulle ske framstår ändå formuleringarna i skrivelsen som en uppmaning till rektorerna att endast sprida boken till eleverna under vissa förutsättningar. Jag kan för min del inte se annat än att skrivelsen i princip bör uppfattas som ett försök att hindra spridningen av boken i den mening som avses med censurförbudet.

### *Exklusivitetsprincipen och repressalieförbudet*

Ett annat fundament är exklusivitetsgrundsatsen i 1 kap. 3 § TF. Med detta avses att tryckfrihetsförordningen är en exklusiv processlag på det område som omfattas av förordningen. Straff och andra sanktioner i anledning av innehållet i en tryckt skrift får inte förekomma utanför denna reglering. Exklusivitetsgrundsatsen är dock inte undantagslös. Ett exempel är tobaksreklam.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Se NJA II 1949 s. 383 f.

<sup>16</sup> JK:s beslut 1999-09-03, dnr 1833-99-22.

<sup>17</sup> Se närmare om exklusivitetsprincipen i Gunnar Persson, Exklusivitetsfrågan, Om förhållandet mellan tryckfrihet, yttrandefrihet och annan rätt, 2002, särskilt kap. 12 TF och det allmänna.

Bestämmelsen om exklusivitet skyddar i första hand mot åtal och straffrättsligt ansvar utanför tryckfrihetsförordningen men har genom JO:s praxis utvecklats till ett allmänt sanktions- och repressalieförbud. Detta förbud innebär att myndigheter och myndighetspersonal inte får vidta några negativa tjänsteåtgärder mot en enskild på grund av den enskildes bruk av tryckfriheten.<sup>18</sup>

En myndighet kan tänkas komma i konflikt med repressalieförbudet genom sin informationsverksamhet. Så blev fallet i ärendet "Socialdepartementets projekt Flickas mediekampanj" där konstitutionsutskottet enhälligt uttalade sig kritiskt mot socialministern.<sup>19</sup> Det rörde ett av departementet bedrivet projekt om unga flickors självbild. Projektet skulle inte vara moraliserande. Där skulle i stället föras en konstruktiv dialog med massmedier och marknads krafter om hur deras budskap påverkade barn och unga. I detta fall användes dock i kampanjen bl.a. annonser på tunnelbanestationer där man kritiskt riktade sig mot en ansvarig utgivare för en kvällstidning. Man "hängde ut" honom. Bakom denna åtgärd stod enligt konstitutionsutskottet inte något konkurrerande massmedieföretag eller annat privat subjekt utan "det allmänna" och åtgärderna riktade sig mot vissa av flera aktörer på en kommersiell marknad. Utskottet ansåg åtgärden att "hänga ut" medieprofiler inom ramen för ett av regeringen drivet projekt inte stod i god överensstämmelse med principerna för tryck- och yttrandefriheten. Utskottet avslutade:

Även om de personer som "hängts ut" varit ansvariga utgivare – – och därmed bör vara beredda att debattera sina publicistiska principer, anser utskottet med hänsyn till tryck- och yttrandefrihetens grundläggande roll i samhället att åtgärden borde ha undvikits.

### *Meddelarfriheten*

Meddelarfriheten inrymmer enligt tryckfrihetsförordningen ansvarsfrihet för meddelaren för uppgifter som denne lämnar i syfte att nå offentligheten genom publicering (1 kap. 1 § tredje stycket TF). Regeln är dock inte utan undantag, se 7 kap. 3 § TF och 16 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100).

I några fall på 1980-talet har JO prövat frågan om meddelarfrihet kan åberopas i fråga om innehållet i myndigheternas pressmeddelanden och sådant som yttrats vid deras presskonferenser eller intervjuer. Om så anses vara fallet kan JO inte gå in i någon prövning av innehållet i meddelandet eller av de lämnade uppgifterna. Två JO-fall belyser saken.

Det första gällde en anmälan mot Konsumentverket med påstående om att verket i ett pressmeddelande förvanskade resultatet av ett lackskyddstest. Ett pressmeddelande från en myndighet skulle kunna sägas vara avsett för pressen och som sådant tillförsäkrat skydd enligt tryckfrihetsförordningen med den konsekvensen att JO skulle vara skyldig att avstå från granskning eller bedömning av uppgifterna eller meddelandets riktighet. JO framhöll att tryckfrihetsförordningen inte syftade till att öppna en möjlighet för myndigheter att komma undan ansvar för sina beslut och åtgärder genom att ge dem formen av ett pressmeddelande till exempelvis tidningarna. När en uppgift går ut via en myndighets informationsavdelning eller i annan organiserad form kan det inte bli fråga om något meddelarskydd. JO påpekade att även om budskapet rubricerades som pressmeddelande

---

<sup>18</sup> Se, även med exempel från JO:s praxis, bet. 2004/05:KU 20 s. 114. Att repressalieförbudet inte är tillämpligt inom den kommunala sektorn framgår av JK:s beslut 2005-10-24, dnr 3841-04-35.

<sup>19</sup> Se bet. 2004/05:KU 20 s. 108 ff.



så betydde det inte med nödvändighet att det var avsett exklusivt för medierna. Sådana meddelanden var inte sällan avsedda för en vidare spridning än så. JO ansåg sig ha rätt att granska uppgifterna i ärendet.<sup>20</sup>

Ett annat JO-ärende gällde frågan om ett uttalande i massmedierna av Kulturrådets ordförande, A.C., gjorts inom ramen för meddelarfriheten och om saken därmed inte kunde föranleda något ingripande från JO:s sida. JO kom till denna slutsats. Bakgrunden var följande.

Ett program för förnyelse av arbetet vid Göteborgs stadsteater hade presenterats av en grupp personer inom teatern, det s.k. Manifestet. Personalen ville anta detta, medan teaterns styrelse hade motsatt uppfattning. I radio och TV-intervjuer hade Kulturrådets ordförande förklarat att om inte teaterns styrelse antog programmet och löste vissa personalfrågor på angivet sätt skulle det statliga bidraget till teatern dras in. Styrelsen för Kulturrådet anförde i yttrande till JO bl.a. att uttalandet gjorts inom ramen för en delvis polemisk debatt och att journalisterna i flera fall i presentationer och sammanfattningar varit mer tillspetsade än ordförandens egna uttalanden samt att syftet med ordförandens uttalanden inte hade varit att ingripa i beslutsprocessen utan att utveckla och klarlägga de kulturpolitiska målen. JO erinrade i sitt beslut om att meddelarfriheten gällde "envar" och således även för befattningshavare i stat och kommun. JO fortsatte:

Denna meddelarfrihet har i praktiken stor betydelse för offentliga tjänstemäns möjlighet att fritt ta kontakt med och informera press, radio och TV.

Meddelarfriheten innebär således att befattningshavare i offentlig tjänst har rätt att lämna meddelande till massmedier på samma sätt som andra medborgare.

Meddelarfriheten gäller alltså för befattningshavare vid myndigheter men däremot inte för myndigheten som sådan. Den omständigheten att en myndighet offentliggör sina åtgärder i massmedier kan givetvis inte utgöra hinder mot att dess beslut och andra åtgärder blir föremål för rättslig granskning. Om en myndighet beslutar informera i press, radio eller TV genom t.ex. en pressrelease eller en annons kan således myndighetens beslut att gå ut med sådan information angripas på rättslig väg. Om det är myndighetens ledning som svarar för information i massmedier kan givetvis i praktiken uppstå svårigheter att dra gränsen mellan vad som faller inom meddelarfriheten och vad som är att anse som av myndigheten beslutad information.

Med hänsyn till vad som i detta ärende blivit upplyst angående innehållet i A.C.:s uttalanden i massmedier och omständigheterna kring hans framträdande anser jag för min del att övervägande skäl talar för att A.C.:s uttalanden gjorts inom ramen för meddelarfriheten.— —<sup>21</sup>

Att frågan ska prövas med utgångspunkt från en bedömning där skillnad görs på myndigheten och den offentlige tjänstemannen på sätt JO gjorde i detta ärende har senare belysts ytterligare i JK:s praxis.

---

<sup>20</sup> JO 1983/84 s. 251. Just detta pressmeddelande blev sedan föremål för en process i allmän domstol med yrkande om skadestånd mot staten. En avgörande fråga i målet var om de missvisande uppgifterna kunde anses ha lämnats vid myndighetsutövning. Så ansågs inte vara fallet och skadeståndstalan ogillades. Rättsfallet, NJA 1987 s. 535, kom emellertid att få stor betydelse för tillkomsten år 1999 av de nu gällande bestämmelserna i 3 kap. 3 § skadeståndslagen om det allmännas skadeståndsansvar för felaktig myndighetsinformation.

<sup>21</sup> JO 1984/85 s. 278.

Där finns ett speciellt men belysande fall rörande anspråk på skadestånd av staten med anledning av en åklagares uppgifter i media där JK för ett utförligt resonemang. Ärendet kan här refereras enligt följande.<sup>22</sup>

En åklagare hade enligt en intervju i en tidning uttalat att två experter som anlåtats i ett mål gick att köpa för pengar och ändå talade under ed samt att det fanns skäl att titta på det. JK anförde bl.a. att gränsdragningsproblem kunde uppkomma när en åklagare lämnade uppgifter för publicering. En åklagare kunde visserligen inte allmänt sett anses företräda den myndighet i vilken han var anställd. Av reglerna i rättegångsbalken följde emellertid att fullgörandet av åklagaruppgifter inte lagts på åklagarmyndigheterna som sådana utan på de enskilda åklagarna som personer. Ett skadeståndsanspråk för innehållet i tryckt periodisk skrift måste grundas på ett tryckfrihetsbrott och kunde därmed riktas endast mot den som enligt tryckfrihetsförordningen kunde svara för brottet, i regel den ansvarige utgivaren.

Tryckfrihetsförordningen avsåg emellertid att garantera enskildas rättigheter gentemot det allmänna. En konsekvens av det är att förordningen inte torde utgöra något hinder mot att allmän lag tillämpades när ett anspråk riktades mot staten med anledning av att en statlig arbetstagare hade medverkat till en framställning i tryckt skrift även när som i detta fall skadan kunde sägas ha uppkommit till följd av innehållet i skriften.<sup>23</sup>

Nästa fråga blev därmed om staten kunde ha ett skadeståndsansvar med anledning av de uppgifter åklagaren påstods ha lämnat och som publicerats. Detta skulle prövas med stöd av skadeståndslagen. Men åtgärden att lämna uppgifter kunde enligt JK inte anses ha skett vid myndighetsutövning och det var heller inte fråga om sådana upplysningar och råd som föll under begreppet felaktig information i 3 kap. 3 § skadeståndslagen. Om uppgifterna sågs som förtal kunde det då vara fråga om ett för staten ersättningsgrundande brott? JK förde här samma resonemang som JO i ärendet om Kulturrådets ordförande och fann att åklagarens medverkan till artikeln fick anses omfattad av meddelarfriheten även om uttalandena hade skett i nära samband med tjänsten. JK avvisade sedan ståndpunkten att det fanns grund i skadeståndslagen för anspråket.

Slutligen frågade sig JK om skadeståndsskyldighet kunde föreligga för staten utan direkt stöd i skadeståndslagen. Det som enligt JK kunde motivera att den frågan över huvud taget ställdes var att meddelarfriheten i grunden var avsedd som en medborgerlig frihet till värn mot staten. Det kunde då möjligen anses otillfredsställande att staten i praktiken kunde åberopa meddelarfriheten för att undgå skadeståndsansvar gentemot en enskild. JK ville inte utesluta att ett sådant skadeståndsansvar kunde föreligga i vissa fall men fann inte grund för det i det aktuella fallet.

I ett annat fall där uppgifter lämnats till en tidning av informationsdirektören hos en polismyndighet ansåg sig JK däremot kunna pröva ärendet i sak. JK uttalade bl.a.:

En polisman har alltså normalt meddelarfrihet vid kontakter med medierna. När det tydligt framgår att en tjänsteman vid polismyndigheten uttalar sig på myndighetens vägnar faller uppgiftslämnandet emellertid utanför det område som täcks av meddelarfriheten. I detta fall rör det sig om en person som i sin befattning som informationsdirektör har det övergripande ansvaret för polismyndighetens kontakter med medierna. För att en person med sådan tjänsteställning ska kunna åberopa meddelarfrihet bör det krävas att det av omständigheterna framgår att uttalandet inte görs för myndighetens räkning. I detta fall är det tydligt att (tjänstemannen) har uppträtt i sin roll som informationsdirektör och i insändarsvaret uttalat sig för polismyndighetens räkning. Enligt Justitiekanslerns bedömning har (tjänstemannen) därmed inte lämnat de aktuella uppgifterna inom ramen för sin meddelarfrihet.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> JK-beslut 2003-01-28, dnr 3559-02-40.

<sup>23</sup> Här åberopade JK ett rättsfall, NJA 1995 s. 677, där Högsta domstolen fört ett liknande resonemang.

<sup>24</sup> JK-beslut 2008-07-16, dnr 2927-08-31. Samma ståndpunkt intog JK i fråga om innehållet i en refuserad artikel som skrivits av en myndighets informationschef och som handlade om myndighetens ställningstagande, JK-beslut 2004-10-21, dnr 1502-03-21. Jfr även JK-beslut 1992 s. 86.

Frågan om meddelarfrihetens omfattning i fråga om de offentliga tjänstemännen har också uppmärksamats i doktrinen. I en uppsats har Hans-Gunnar Axberger till kritisk granskning tagit upp ett beslut av JK.<sup>25</sup> En länsåklagares uttalanden vid en presskonferens i det s.k. Alvgard-fallet ansågs där av JK omfattade av meddelarfriheten. Ett utrymme för meddelarfrihet för en offentlig tjänsteman kan enligt Axberger tänkas finnas i fall där presskonferensen inte är allmän på sådant sätt att i stort sett vem som helst kan vinna tillträde och där informationen inte samtidigt lämnas på annat sätt, såsom med s.k. pressmeddelanden. Men till skydd för en myndighets kontakter med massmedia som ett led i verksamheten kan enligt Axberger meddelarfriheten inte åberopas. Uttalanden ”å tjänstens vägnar” inklusive uttalanden som måste uppfattas som gjorda i tjänsten faller utanför meddelarskyddet. En medborgerlig fri- och rättighet ska inte kunna åberopas av staten mot en enskild medborgare till skydd för yttranden som gjorts i statens tjänst. I så fall har enligt Axberger en medborgerlig rättighet så att säga perverteras. Man har då bortsett från den dualism stat-medborgare, som ett fri- och rättighetstänkande förutsätter. Axberger noterar att principståndpunkten numera svängt och anför ett av de JK-fall<sup>26</sup> som nämnts ovan som exempel.<sup>27</sup>

Också Wiweka Warnling Nerep har uppmärksammat problemen kring meddelarskyddet i offentlig verksamhet och därvid bl.a. diskuterat den s.k. nazistföreläsningen vid ett universitet och Högsta domstolens prövning i det fallet.<sup>28</sup> Även om offentlig undervisningsverksamhet i någon mening kan sägas falla under den form av information som behandlas i denna uppsats tas den inte vidare upp här.

### *Särskilt om offentlighetsprincipen*

Som nämnts kan offentlighetsprincipen främst anses ge uttryck för den passiva sidan av myndigheternas informationsverksamhet. Men det finns i vart ett fall där en myndighet i sin aktiva informationsverksamhet brustit i respekten för offentlighetsprincipen.

En person skrev en debattartikel i Expressen. Artikeln var kritisk mot Statens kärnkraftsinspektion (SKI). Ett genmäle från SKI refuserades av tidningen. SKI lade ut genmälet på sin hemsida. I anslutning härtill skrev SKI på sin hemsida att Expressen inte hade publicerat genmälet och eftersom den aktuella privatpersonen med hänvisning till offentlighetsprincipen begärt att få debattartikeln (= den refuserade artikeln) utlämnad publicerade SKI därför genmälet i sin helhet här på hemsidan.

Denna myndighetspublicering prövades av JK. JK hade inledningsvis med hänvisning till anonymitetsskyddet för meddelare i 3 kap. 1 § TF pekat på att myndigheterna ska visa

---

<sup>25</sup> JK:s beslut 1984-12-06, dnr 2140-83-41.

<sup>26</sup> Se JK-beslut 2003-01-28, dnr 3559-02-40.

<sup>27</sup> Se Hans-Gunnar Axberger, Meddelarfrihet – till statens tjänst? i Våra rättigheter V, Rättighetsperspektiv till minne av Gustaf Petrén, 2007.

<sup>28</sup> Wiweka Warnling Nerep, En orientering i tryckfrihet & yttrandefrihet, 3e uppl., 2005 s. 40 ff. och NJA 2000 s. 355.

försiktighet med att registrera eller på annat sätt sammanställa vilka allmänna handlingar som en enskilda tar del av. Därefter anförde JK följande i sitt beslut.<sup>29</sup>

LH:s namn förekom visserligen inte i genmälet eller i följetexten på hemsidan. För den som hade läst artikeln i Expressen framgick det dock att det var LH som avsågs i (textavsnittet). Det får därmed i praktiken anses att SKI upplyste om att LH hade begärt att få ta del av den aktuella handlingen.

Uppgiften att LH hade begärt att få den refuserade artikeln utlämnad från SKI framstår i sig som obetydlig och kan inte antas ha lett till något men för honom. Mot bakgrund av vad jag har anført om – – – hur en myndighet allmänt sett bör förhålla sig till den som begär att få del av allmänna handlingar, är jag dock kritisk till SKI:s agerande. Det framstår som klart olämpligt av en myndighet att, på sätt som skett här, offentliggöra att en utpekad enskild har begärt att få ta del av en viss handling. För denna åtgärd kan SKI inte undgå kritik.

Litet tillspetsat och principiellt skulle man kunna säga att i ett fall som detta använder en myndighet aktiv informationsverksamhet som ett trakasserier av en enskild som sökt utöva en medborgerlig rättighet som är avsedd att stödja den fria åsiktsbildningen. Detta leder direkt över till frågan om kravet på saklighet och opartiskhet i myndigheternas informationsverksamhet.

### *Saklighet och opartiskhet*

Bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF med kravet att det allmännas företrädare ska iaktta saklighet och opartiskhet kan ses som en grundläggande norm om ett objektivitetskrav i förvaltningsverksamhet.<sup>30</sup>

Ett uppenbart avsteg från denna princip är naturligtvis att desinformera. Det har hänt. I ett fall valde en polismyndighet att som ett led i den brottsbekämpande verksamheten lämna vilseledande information till en tidning som sedan ovetande om bakgrunden till polisens åtgärd publicerade uppgifterna.<sup>31</sup> JK förde i sitt beslut i ärendet ett resonemang om att polisen inom ramen för s.k. okonventionella spaningsmetoder hade ett visst utrymme för infiltration, provokation och desinformation. I det aktuella fallet var det dock inte fråga om någon spaningsåtgärd utan om en åtgärd för att skydda en målsägande. Att polisen medvetet lämnar oriktiga uppgifter till massmedia i publiceringssyfte borde överhuvudtaget inte förekomma. Detta var av betydelse för förtroendet för både myndigheten och media. JK anförde vidare:

Skulle någon gång en situation inträffa där polisen bedömer att en viss oriktig uppgift av tvingande skäl borde spridas genom massmedias försorg måste polisen under alla omständigheter på förhand informera företrädare för media om det rätta förhållandet och på dem överlåta att besluta om uppgiften skall publiceras eller inte.

Ett annat avsteg från objektivitetsprincipen är ett fall av osaklighet som kan betecknas som närmast opportunistiskt. JO kritiserade länsstyrelsen i Jämtlands län för åtgärden att i en föreskrift fridlysa Storsjöodjuret.<sup>32</sup> Bakom beslutet låg en ansökan om åtgärden från

---

<sup>29</sup> JK-beslut 2004-10-21, dnr 1502-03-21.

<sup>30</sup> Se närmare Brita Sundberg-Weitman, Saklighet och godtycke i rättskipning och förvaltning, 1981 och Thomas Bull a.a.

<sup>31</sup> JK-beslut 1994 s. 89.

<sup>32</sup> JO 2006/07 s. 362.

Östersunds turistbyrå och beslutet försvarades av bl.a. Jämtlands läns museum. Miljödomstolen hade i ett avgörande underkänt länsstyrelsens beslut. JO hänförde sig i sitt beslut till saklighetskravet i regeringsformen och åberopade det självklara kravet att myndigheterna inte ägnar tid och kraft åt sådant som ligger utanför deras skyldigheter.

Två JO-ärenden har handlat om tryckta broschyrer som myndigheter gett ut inom ramen för beslutade informationskampanjer som gällde allmänhetens förhållande till vissa näringsidkare och deras marknadsprodukter. Hur ska avvägningen mellan en aktiv informationspolitik och motstående intressen här göras?

Det första fallet gäller en skrift "Mördande reklam" som Konsumentverket och Socialstyrelsen gett ut och som handlar om tobaken och tobaksreklamen.<sup>33</sup> Skriften innehöll en ingående kritik av hur tobaksbranschen fann nya vägar för sin marknadsföring. Kritiken illustrerades med olika exempel. Myndigheterna anmäldes till JO för sina uttalanden av Svenska Tobaksbranschföreningen. JO ansåg sig även med beaktande av tryckfrihetens regler oförhindrad att pröva anklagelserna mot myndigheterna för brist på objektivitet och överskridande av kompetens trots att detta skulle ha skett genom uttalanden i tryckt skrift. JO:s argumentation i frågan om den aktiva, opinionsbildande, informationsåtgärden och objektivitetskravet återges här.

Jag ifrågasätter inte konsumentverkets och socialstyrelsens behörighet att ge ut den ifrågavarande skriften i det syfte som angetts: att stimulera till debatt och eftertanke framför allt bland barn och ungdom om den dolda tobaksreklamens inflytande. Stöd härför finns inte bara i myndigheternas instruktioner utan också, och framför allt, i vissa uttalanden i lagförarbeten – – –

Skriften innehåller en hel del uttalanden, som kan uppfattas som ensidiga och subjektivt färgade. Detta förklaras med att fråga är om en debattskrift, som riktar sig främst till skolungdomen och som måste ges en tillspetsad karaktär för att engagera de unga läsarna. Man åberopar bl.a. ett uttalande i läroplanen för grundskolan att "tryckta läromedel skall vara skrivna på ett medryckande och livfullt sätt och stimulera till kritisk debatt". Skriften uppfyller enligt min mening i hög grad läroplanens krav i detta hänseende. Myndigheter med de uppgifter på tobaksreklamens område, som konsumentverket och socialstyrelsen har, måste kunna ge ut en debattskrift i ämnet, värd namnet. Man kan inte kräva, att den skall vara fullständigt neutral, helt odramatisk och i total avsaknad av provokativa uttalanden. Jag anser mot denna bakgrund att tobaksbranschföreningen skjuter över målet när man nästan genomgående anklagar de båda myndigheterna för att ha åsidosatt regeringsformens krav på objektivitet i myndigheters verksamhet.

På ett par specifikt angivna punkter ansåg dock JO att skriften innehöll övertramp som inte kunde försvaras ens med ett välvilligt hänsynstagande till skriftens karaktär och syfte. JO:s beslut har inte varit oomtvistat.<sup>34</sup> Det får dock enligt min mening anses väl avvägt. Det har vidare följts upp av ytterligare ett fall där JO var betydligt mera kritisk. Därmed har JO:s syn på saklighetskravet i sammanhanget belysts närmare.

Detta andra fall gäller en kommun som gav ut en miljökatalog.<sup>35</sup> Till hushållen i Göteborg utdelades en skrift från Konsument Göteborg, Miljö och hälsoskydd och Renhållningsverket. Där fanns konkreta tips och idéer om att handla miljövänligt. KemiskTekniska Leverantörsförbundet (KTF) anmälde kommunen till JO för åsidosättande

---

<sup>33</sup> JO 1990/91 s. 144.

<sup>34</sup> Gustaf Petrén, Statsstyrd åsiktsbildning i Våra rättigheter V, Rättighetsperspektiv till minne av Gustaf Petrén, 2007, s. 118.

<sup>35</sup> JO 1992/93 s. 481.

av kravet på objektivitet och saklighet genom olika uttalanden i katalogen rörande kemiska produkter och deras användning. Katalogen innebar enligt föreningen ett otillbörligt ingrepp i den fria konkurrensen genom att vissa produkter och produktmärken och även försäljningsställen rekommenderades samtidigt som det uttalades att andra produkter och varumärken borde undvikas. I ärendet invände kommunen och konsumentverket i yttranden att det låg inom ramen för en kommuns befogenheter att lämna attitydpåverkande information till konsumenterna och att det fick accepteras att sådan information kunde ha en viss påverkan på konkurrensförhållandena. Om detta sade JO rent principiellt inledningsvis följande.

Marknadsföringslagen är formellt tillämplig på näringsidkare och deras marknadsföring men inte på kommunerna och deras samhällsinformation, i vilken konsumentupplysning utgör en beståndsdel. Frågan är – såsom den blivit formulerad i meningsutbytet mellan anmälaren och myndigheterna – om man bör acceptera, att olika standard här gäller för näringsidkare och myndigheter. Anmälares argumentering för att någon skillnad inte bör råda utgår från stadgandet i 1 kap. 9 § regeringsformen som lyder: "Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgöra uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet." Bestämmelsen tar naturligtvis främst sikte på rättskipningen och den myndighetsutövande verksamheten i övrigt. De principer som den ger uttryck för har dock relevans för all allmän verksamhet.

JO tog upp de krav i fråga om en tryckt publikation som kunde ställas på ett offentligt organ utöver de som gällde för publikationer i allmänhet. JO fann att gällande rättsordning inte gav något direkt besked på den punkten. JO hade att hålla sig till instruktionen för JO och sade sig ämna att här ta fasta på sin instruktionsenliga rätt att – vid sidan av det formella juridiska betraktelsesättet – uttala sig om vad som är felaktigt i vidare mening eller olämpligt. JO uttalade därefter följande slutsatser:

- En kommun får anses ha befogenhet att framställa och till hushållen distribuera en tryckt informationsskrift i miljöfrågor med den huvudsakliga inriktning som Miljökatalogen har. Det innebär, att man får acceptera, att publikationen har ett attitydpåverkande syfte.

- På flera ställen i Miljökatalogen rekommenderas enskilda produkter/märken och försäljningsställen på ett sätt som är ägnat att gynna vissa näringsidkare på andra bekostnad, utan att de uttalanden som görs bygger på vetenskapligt grundade tester som redovisas öppet. Detta är inte godtagbart. I detta avseende förtjänar Miljökatalogen mycket allvarlig kritik.

- I vissa fall anges i Miljökatalogen att man med fördel kan använda livsmedel och andra "naturliga" produkter i stället för saluförda kemiska rengöringsmedel. Mot dessa och andra liknande allmänna råd anför en rad fackmannamässiga invändningar av KTF, som menar, att de totala miljömässiga effekterna försummas. Mot bakgrund av att det handlar om en jämförelse med avancerade produkter med specifika användningsområden – produkter som blivit godkända och underkastade diverse krav av fackmyndigheter på området – ger sådana råd ett oseriöst intryck.

- I detta avseende blottas vad som kan uppfattas som ofullkomligheter i det övergripande regelsystemet, innebärande att olika krav ställs på näringsidkare i deras marknadsföring och på kommunala myndigheter i deras informationsverksamhet.

Sammanfattningsvis anser jag, att vissa inslag i Miljökatalogen – där enskilda produkter rekommenderas m.m. – åsidosätter de minimikrav som enligt objektivitetsprincipen måste ställas på offentliga myndigheters information till allmänheten och därmed illa harmonierar med den konkurrenslagstiftning som gäller för näringslivet. Andra inslag, som inte direkt kan betecknas som förgrifliga men ändå framstår som diskutabla, väcker frågor om särskilda lämplighetskriterier kan behöva uppställas för kommunal informationsverksamhet; sådana direktiv kan endast ges lagstiftningsvägen.

Dessa båda ärenden är viktiga bidrag i arbetet att söka lägga fast vad som bör anses som god förvaltningssed i fråga om myndigheternas informationsverksamhet.

Saklighetskravet har också legat som grund i några andra ärenden där fråga varit om former för och villkor vid presskonferenser.

Det första gäller den presskonferens som Riksskatteverket ordnade i samband med ingripandet mot Ingmar Bergman.<sup>36</sup> Riksskatteverket ordnade en presskonferens där upplysningar lämnades om kontrollverksamheten och om verkets version av hur transaktioner mellan Bergman och två bolag gått till. I anslutning till presskonferensen delade allmänna ombudet för mellankommunala mål, som angripits av Bergman i ett öppet brev, i sin tur ut ett öppet brev riktat till Bergman. JO konstaterade att det fanns ett behov av information och att presskonferenser var ganska ovanliga hos myndigheterna, att det i detta fall tillkom det unika att presskonferensen berörde en enskild person. JO fortsatte:

Riksskatteverkets åtgärd att kalla till presskonferens ställde därför verket i en ömtålig situation, där massmediernas intresse och allmänhetens informationsbehov fick vägas mot Bergmans intresse och rättighet att få sina taxeringsfrågor behandlade och avgjorda utan otillbörlig inblandning. Situationen komplicerades dessutom av att Bergman kort före presskonferensen gått till ett uppmärksammat angrepp mot skattemyndigheterna genom sitt öppna brev. Verkets åtgärd att anordna en presskonferens kunde därför lätt komma att uppfattas som ett försök att polemisera mot Bergman.

JO kritiserade inte verket för att den anordnade presskonferensen men reagerade mot sammansättningen av panelen:

Jämte de tjänstemän som deltog från verkets sida medverkade nämligen i panelen en av Bergmans motparter i taxeringsprocesserna, allmänna ombudet (K.). (K.) deltog enligt egen uppgift därför att övrig personal inte hade tillräckliga detaljkunskaper. (K.) hörde organisatoriskt inte till riksskatteverket och framstod vid den aktuella tidpunkten som det fiskala intressets främsta representant mot Bergman. Enligt min mening var det felaktigt att vid en förment saklig och objektiv information till pressen låta en företrädare för det allmänna i en pågående process få framträda och ensidigt presentera sin talan. Att (K.:s) genmäle, som delvis innehöll personliga angrepp mot Bergman, delades ut i anslutning till konferensen gör saken ännu värre. K.:s närvaro kan inte ha varit nödvändig. Det måste bland riksskatteverkets personal ha funnit kvalificerade tjänstemän som utan större svårigheter hade kunnat på kort tid sätta sig in i problemen. Det kan tilläggas att (K.) själv, enligt vad han uppgivit för JO, vid det sammanträde hos riksskatteverket som föregick presskonferensen förklarat att han inte önskade delta i konferensen. (K.) har också sagt att han vid detta tillfälle framhöll att hans närvaro i panelen vid en av riksskatteverket anordnad presskonferens möjligen kunde leda till missförstånd eftersom han inte var underställd riksskatteverket på annat sätt än att han i administrativt hänseende sorterade under verket.

Ett annat JO-ärende rörde en kommuns och dess kulturnämnd som regelmässigt ordnade presskonferenser efter nämndens sammanträden.<sup>37</sup> Företrädarna för en dagstidning klagade till JO på nämndens agerande mot tidningens reporter samt på att tidningen undanhållits information med hänvisning till att tidningen hade representerats av denne reporter. Denne hade inför en utlyst presskonferens av nämndens ordförande fått veta att han inte kunde påräkna den information om sammanträdet som de övriga tidningarna fick. Anledningen var att han tidigare skulle ha presenterat felaktiga uppgifter i en artikel. Reportern valde att avlägsna sig. Samma händelse upprepades senare.

JO slog i sitt beslut fast yttrandefrihetens betydelse för en fri debatt om lämpligheten och riktigheten av myndigheternas handlade. Skyddet för yttrandefriheten var ett skydd gentemot "det allmänna", vilket omfattade t.ex. kommunens valda församlingar och förvaltningsorgan. JO erinrade om repressalieförbudet och myndighetens möjlighet att

---

<sup>36</sup> JO 1978/79 s. 242.

<sup>37</sup> JO 2006/07 s. 513.

bemöta och rätta sådana uppgifter som myndigheten ansåg felaktiga. JO uttalade allvarlig kritik med följande motivering:

Det ankommer på en myndighet att bestämma vad som skall gälla för tillträde till myndighetens lokaler. En myndighet som på eget initiativ lämnar uppgifter om sin verksamhet till massmedierna kan alltså i och för sig ställa upp villkor för journalisters tillträde till lokalerna. Att på grund av innehållet i en artikel som en journalist har skrivit stänga ute journalisten från en presskonferens och också i övrigt vägra denne information strider dock enligt min mening uppenbart mot här redovisade, grundläggande principer om yttrande- och tryckfrihet.

Denna genomgång visar att det konstitutionellt grundade objektivitetskravet som förvaltningsmyndigheterna har att iakttä och som kommer till uttryck i 1 kap. 9 § RF har en både principiell och faktisk betydelse i JO:s och JK:s tillsynsverksamhet. Objektivitetsprincipen är, som Thomas Bull uttryckt det, inte bara en rättsstatlig princip utan också intimt förknippad med det demokratiska styrelseskickets legitimitet. Kravet på objektivitet får enligt Bull en ökande betydelse i en tid då förvaltningen, med Jürgen Habermas ord, i viss mån ”programmerar” politiken i stället för tvärtom. Principen om objektivitet blir därmed central för styrelseskickets legitimitet.<sup>38</sup> Demokratiutredningens och 2006 års förvaltningskommittés kritiska intresse för opinionsbildande myndigheter bör ses mot denna principiella bakgrund.

#### *Myndigheters PR-verksamhet och den personliga integriteten*

Ett inslag inom den moderna förvaltningen är att myndigheter i nya former sysslar med något som närmast för tankarna till marknadsföringsbegreppet ”public relation” – PR.

Detta är ofta vällovt. Man vänder sig till breda lager av medborgare och vill påminna om viktiga förhållanden på myndighetens verksamhetsområde. När myndigheter annonserar om sin verksamhet, t.ex. genom att använda pausutrymmet mellan TV-programmen i ”Anslagstavlan”, utför de informationsinsatsen i egen regi. Därmed har de full kontroll över informationsinnehållet. De har då att själva svara för att innehållet i informationen svarar mot de krav på saklighet som här behandlats.

Det förekommer också att myndigheter lånar eller hyr ut materiel till utomstående företag. Det kan gälla sådant som t.ex. Försvarmaktens flygplan som hyrs ut för en filminspelning. Detta är sällan problematiskt. Myndigheten får väl på sakliga grunder överväga om en uthyrning kan få negativa effekter och i så fall avstå och vidare eftersträva likabehandling av utomstående beställare.

Det förekommer också att myndigheter vill presentera sin verksamhet i former som involverar ”kunderna” eller rättare sagt medborgarna och där ett samarbete mellan myndigheten och ett mediaföretag etableras. Här finns känsliga frågor som en ”PR-sugen” myndighet noga måste överväga. De handlar om både informationsfriheten och de enskildas personliga integritet. Samarbetet måste planeras noga. Den planeringen måste inrymma en rättslig analys av förutsättningarna men också av hur myndighetens personal ska uppträda i den faktiska situationen där myndighetens möte med medborgaren blir dokumenterat. Det rör sig här om svår juridik och känsliga omdömesfrågor. Om myndigheten trampar snett kan det leda till skadeverkningar för enskild men också för myndighetens anseende.

Integritetsfrågorna ska här belysas med tre JO-fall.

---

<sup>38</sup> Bull a.a. s. 104 f.



Det första fallet gällde en socialjour som tillsammans med ett TV-team hade besökt en plats där prostitution förekom.<sup>39</sup> Anmälaren var prostituerad, hade mött socialjurens personal, som hon kände, men också två okända personer som hade börjat filma henne. JO anförde bl.a. följande.

Givetvis finns det inget att erinra mot att TV-teamet gavs möjlighet att följa sociala jurens verksamhet. Tvärtom är det av värde för socialtjänsten att kunskap sprids om det sätt på vilket socialtjänsten arbetar. Det har också varit TV-teamet obetaget att dokumentera sina iakttagelser.

Det innebär emellertid inte att sociala juren genom sitt handlande får förmedla kunskap om sådana förhållanden som omfattas av sekretess. Omständigheterna, såsom de får anses framgå av utredningen, var i den föreliggande situationen sådana att TV-teamet genom sociala jurens agerande fick vetskap om att anmälaren och hennes kollega var prostituerade. Även om anmälaren och hennes kollegas identitet inte röjdes har, då samtycke inte lämnats, sociala juren därigenom åsidosatt sekretessen. Meddelarfrihet enligt sekretesslagen har inte förelegat.

Det är som socialnämnden framhållit av största betydelse för förtroendet för socialtjänsten att uppgifter om enskildas personliga förhållanden inte kommer till andras kännedom. Kan förtroendet för verksamheten inte upprätthållas begränsas eller förhindras bl.a. socialtjänstens möjligheter att bedriva uppsökande verksamhet.

Det andra fallet rörde medverkande patienters integritetsskydd vid en filminspelning på akutmottagningen vid ett sjukhus som sjukhusledningen tillåtit ett privatägt produktions- och TV-bolag att göra.<sup>40</sup>

JO inledde sitt omfattande beslut, som här refereras tämligen kort, med att redogöra för integritetsregleringen i stort och särskilt på hälso- och sjukvårdens område. Därefter markerade JO en positiv syn på TV-inspelningar som återspeglade vad som hände i akutsjukvården med syfte att sprida kunskap om vården och förståelse för personalens arbetssituation. Men om patienter då var med var det ett absolut krav att inspelningen inte fick påverka den enskildes och framför allt patienternas personliga integritet vid den vård eller behandling som ges åt patienterna. Det var enligt JO den enskilde patienten som rådde över frågan om fotografering av honom eller henne ska tillåtas eller ej. Omständigheterna vid intagning på en akutmottagning torde ofta vara sådana att många av patienterna har små möjligheter att bedöma verkan av ett samtycke. JO diskuterade därefter problemen vid tillämpningen av bestämmelsen om eftergift av sekretess och fortsatte:

Närvaron av filmfotografer och reportrar på akutmottagningen kan självfallet också påverka patienten vid ställningstagandet om samtycke skall ges eller vägras. Det ligger nära till hands att anta att patienten kan känna sig tvingad att medverka vid inspelningen. Patienten vill inte ställa till besvär och vill heller inte utsätta sig för risken av mer eller mindre långt gående övertalningsförsök. Sjukvården framstår i sammanhanget som någon slags "garant" för att en TV-inspelning på en akutavdelning är något acceptabelt. Patienten kan vidare förledas tro att en medverkan i ett sådant TV-program kan ge fördelar i form av snabbare och bättre vård. Ett medgivande lämnat i ett akut sjukdoms- eller skadetillstånd kan också i ett senare skede framstå som förhastat. Att förlita sig på den ångermöjlighet som det aktuella avtalet innehållit kan vara tveksamt. Som Socialstyrelsen understrukit kan "ångerrätten" i förhållande till TV-bolagets rätt att sända det inspelade materialet medföra problem av grundlagskaraktär.

---

<sup>39</sup> JO 1995/96 s. 437.

<sup>40</sup> JO 1998/99 s. 4.

JO utvecklade därefter sin syn på vilka krav som kunde ställas på personalen i sammanhanget så att de enskilda inte stördes eller oroades. JO fortsatte med att uppställa stränga krav:

Det måste också ankomma på personalen att noga kontrollera att alla som filmas och som omfattas av sjukvårdssekretessen dessförinnan har lämnat sitt samtycke och att samtycket avgivits korrekt och med klar insikt om att man därmed efterger sitt sekretesskydd. Det skulle kunna vara lämpligt att en anteckning om samtycke görs i patientens journal.

Slutligen sammanfattade JO:

En förutsättning för att en inspelning skall få komma till stånd måste under alla förhållanden vara att inspelningen skall användas i ett strikt sakligt sammanhang som ett led i en dokumentär skildring eller som inslag i ett seriöst debattprogram eller liknande. Att inspelningen – efter mönster av utländska TV-inspelningar i sjukhusmiljö – skall kunna helt eller delvis användas i program av underhållningskaraktär får anses uteslutet.

I det tredje fallet som JO nyligen behandlat är situationen dock närmare underhållningens värld.<sup>41</sup> Här handlar det om en kommersiell TV-kanals dokumentära skildring av Kustbevakningens verksamhet. Där finns inslag av fartfylld underhållning. Skyddet för enskildas personliga integritet brast också i detta fall.

I detta fall klagade en person till JO och anförde bl.a.

Kustbevakningen hade ingripit mot honom och hans fru för att de kört för fort med sin båt. Han godkände ett föreläggande om ordningsbot. Ombord på Kustbevakningens båt fanns tre personer. En av dessa hade en filmkamera. När anmälaren frågade om kameran fick han till svar att de höll på att spela in en dokumentärfilm om Kustbevakningens arbete som skulle visas på TV. Vidare fick han veta att han skulle bli kontaktad om han kunde tänka sig att medverka. Han upplyste dem om att han inte ville medverka. Kustbevakningen och den som filmade hade inte följt den överenskommelse i fallet som träffats. Hans och hustruns integritet hade kränkts.

Kustbevakningen yttrade sig och anförde bl.a.

Filmproduktionsbolaget hade utfäst sig att självklart avidentifiera samtliga berörda enskilda. Kustbevakningen ansåg att förfarandet låg i linje med en allmän strävan mot öppenhet och insyn. Kustbevakningen hade tagit del av och beaktat vissa uttalanden av JK.<sup>42</sup> Något avtal mellan Kustbevakningen och produktionsbolaget förelåg inte. Myndighetens godkännande till bolagets närvaro och dokumentation hade inte avsett, och har inte heller kunnat avse, enskildas medverkan i dokumentationen. Kustbevakningen hade meddelat beslut om förbehåll för samma sekretess till skydd för enskild som den som gällde för myndighetens personal. Inför ingripandet mot anmälaren hade kustbevakningsmannen beslutat om sådant förbehåll. Bolaget hade efter anmälan meddelat att det inte avsåg att använda filmupptagningen från händelsen.

Kustbevakningen åberopade slutligen ett generellt beslut om förbehåll för sekretess som meddelats bolaget och dess företrädare dagen för det aktuella ingripandet.

I JO:s beslut redogjordes för den rättsliga regleringen i YGL och sekretesslagen. JO erinrade om ett tidigare uttalande om att ett förbehåll ska meddelas i form av ett beslut, att det inte kan meddelas i förväg, att det ska föregås av en prövning i varje särskilt fall och att förbehåll inte kan meddelas generellt utan angivande av vem inom t.ex. en organisation

---

<sup>41</sup> JO:s beslut 2008-09-05, dnr 4150-2007.

<sup>42</sup> JK-beslut 2001-03-21, dnr 1719-99-72, och 2007-08-31, dnr 6788-06-31.

det riktar sig till.<sup>43</sup> JO hänvisade också till de tidigare nämnda JK-besluten och till kommittédirektiven för utredningen Insyn och sekretess inom vissa delar av rättsväsendet m.m. som bl.a. fått i uppdrag att överväga om sekretesslagen bör ändras så att enskilda i studiesyfte kan följa en myndighets verksamhet i studiesyfte, t.ex. en polismyndighets operativa verksamhet, under tystnadsplikt.<sup>44</sup> I sin bedömning anförde JO att Kustbevakningen hade att ansvara för såväl sin tillämpning av sekretesslagen som för det faktiska handlande som gjort det möjligt för bolaget att filma den i ärendet aktuella händelsen. JO fortsatte:

Kustbevakningen kommer i sin verksamhet ofrånkomligen i kontakt med uppgifter som skyddas av sekretess till förmån för den enskilde. För att inte bryta det skydd som den enskilde har enligt sekretesslagen har Kustbevakningen utfärdat – – – sekretessförbehållet. Myndigheten har i sitt beslut emellertid inte identifierat vilket ingripande det varit fråga om. Vidare preciseras inte vilka specifika personer – med undantag för fotografen – som beslutet riktar sig till. Vilka dessa är framgår inte heller av Kustbevakningens yttrande till JO – – – Som framgått av redogörelsen ovan krävs bl.a. att myndigheten meddelar ett individuellt beslut för var och en som får ta del av sekretessbelagda uppgifter och att beslutet preciserar vilka uppgifter det är knutet till. – – –

Av det sagda följer att det i förevarande fall inte torde ha funnits en rätt för Kustbevakningen att enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen lämna ut sekretessbelagda uppgifter.

Härtill kommer att (anmälaren) i en av Kustbevakningen obestridd uppgift, talat om att han blev informerad av Kustbevakningen om filmbolaget först på fråga. Enligt min mening är ett sådant handlande inte förenligt med informations- och serviceskyldigheten i 4 § förvaltningslagen. Ombordvarande tjänstemän hade genast självmant bort upplysa (anmälaren) om den pågående filminspelningen.

Jag har genom flera andra anmälningar mot Kustbevakningen fått ytterligare klagomål mot myndighetens medverkan i tv-serien. Jag har valt att inte utreda de ärendena. Jag vill dock ta tillfället i akt att här lämna några allmänna synpunkter med anledning av dessa. Det har bl.a. gjorts gällande att Kustbevakningens ingripanden filmats och sänts i tv utan att den person som varit föremål för ingripandet lämnat sitt samtycke till att medverka. Därutöver är jag tveksam till om den anonymisering av inblandade personer som gjorts i programmen har varit tillräcklig. Härvid är att märka att det kan vara otillräckligt att i en bildsekvens "sudda" en persons ansikte när han i övrigt är lätt att identifiera, t.ex. för grannar eller arbetskamrater. Likaså kan t.ex. en båt, likaväl som en bil, vara lätt att identifiera. Omständigheter av dessa slag ger anledning till än större försiktighet innan myndigheten lämnar ut sekretessbelagda uppgifter – även om ett förbehåll som uppfyller kraven enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen uppställts – t.ex. vid en tv-inspelning.

De tre JO-fallen och flera JK-beslut om liknande integritetskänsliga situationer belyser tydligt att det här finns både omdömesfrågor och rättsliga problem som en myndighet måste ta ställning till innan den ger sig in i sådana här överenskommelser av PR-liknande art och där enskilda medborgare riskerar att komma med på bilden.

## **Ett nytt utvecklingssteg: Domstol underkände myndighetens pressmeddelande!**

Till sist ska här uppmärksammas ett nytt fenomen. Medan JO prövar myndigheternas nya informationsformer inom ramen för sin tillsynsverksamhet har JK samma roll med tillägg av uppgiften att skadereglera. Därmed kan JK med stöd av bestämmelsen i 3 kap. 3 § skadeståndslagen om skadeståndsansvar på grund av felaktig information utföra skadereglering eller på statens vägnar svara i domstol i sådana mål. Nu har det emellertid i rättspraxis kommit ett nytt principiellt mycket viktigt avgörande: Ett pressmeddelande från en myndighet har i ett särskilt fall ansetts utgöra ett överklagbart förvaltningsbeslut och

---

<sup>43</sup> Hänvisning skedde till JO 1992/93 s. 197 och 1994/95 s. 574.

<sup>44</sup> Dir. 2007:120.

detta har sedan undanröjts därför att det ansetts vara ett kompetensöverskridande. Det gäller här det s.k. olivoljemålet<sup>45</sup> där Regeringsrättens dom innebär ett radikalt nytt utvecklingssteg som är viktigt att beakta vid utformningen av informationspolitiken hos vissa myndigheter.

Rubriken till Regeringsrättens referat lyder: "En av Livsmedelsverket offentliggjord skrivelse, kompletterad med ett pressmeddelande jämte vissa ytterligare uppgifter på verkets hemsida, har – trots att den rubricerats som information – ansetts utgöra ett överklagbart beslut, vilket undanröjts såsom innefattande ett kompetensöverskridande."

I domskälen anför Regeringsrätten bl.a. följande.

Vad som angripits i förevarande mål är en av Livsmedelsverket till "samtliga miljö- och hälsoskyddsnämnder" och "intressenter inom livsmedelsbranschen" riktad informationsskrivelse, preciserad i ett pressmeddelande inkluderande analysresultat, som samtidigt – med viss ytterligare precisering – offentliggjordes på verkets hemsida; med hänsyn till kopplingen mellan dokumenten får de enligt Regeringsrättens mening anses sammantagna bilda objektet för överklagandet. Det kan inte råda något tvivel om att detta konglomerat av uttalanden, där huvudingrediensen består av nämnda skrivelse, som ostridigt härrör från verket, utgör ett förvaltningsbeslut. Som framgått uppställs inga särskilda formkrav, t.ex. avseende undertecknande, för att ett sålunda dokumenterat uttalande skall anses utgöra ett beslut.

Regeringsrätten går sedan in på frågan om besluts överklagbarhet och knyter detta till beslutets faktiska effekter. Regeringsrätten anger att ett beslut med ren information inte medför sådana verkningar som konstituerar överklagbarhet men anför att den aktuella informationsskrivelsen från Livsmedelsverket gick längre, bl.a. förklarar sig verket anse att "det finns skäl för kommunerna att lägga saluförbud på de otjänliga oljorna i de provtagna partierna". Fråga är dock enligt domstolen inte om något formligt saluförbud. Det förhållandet att beslutet saknar rättsverkningar hindrar emellertid inte att det tillerkänns överklagbarhet. Regeringsrätten fortsätter:

Genom det sätt på vilket det utformats är det ägnat att uppfattas som "bindande" med följd att det ändå kan få verkan enligt sitt innehåll. Det faktiska händelseförlopp som följde på offentliggörandet av informationen visar klart att så också blev fallet. Både offentliga och privata aktörer har handlat som om de vore bundna av Livsmedelsverkets i informationsskrivelsen givna anvisningar. För att den enskildes behov av rättsskydd skall kunna tillgodoses måste ett sådant beslut med hänsyn till dess betydande faktiska verkningar kunna överklagas.

Regeringsrätten går över till att slå fast att den prövning som ska ske inte har till ändamål att fastställa om verket i sak haft fog för sina bedömningar beträffande produkterna. I stället bör prövningen gälla om verket hållit sig inom ramarna för sin kompetens. Därvid finner Regeringsrätten avslutningsvis

... att Livsmedelsverket i det överklagade informationsbeslutet inkluderat element hänförliga till verkets uppgift att genom påbud och förbud ingripa inom livsmedelsområdet. Utformningen av beslutet har hos de berörda skapat intrycket, att det var fråga om ett ingripande i konkreta fall, och de har agerat i enlighet härmed. Genom att på detta sätt inte klart hålla isär sina olika funktioner har verket gått utöver vad som innefattas i dess uppgift att lämna information. Beslutet skall därför undanröjas.

Någon klar gräns mellan en förvaltningsmyndighets informationsmeddelanden och dess överklagbara beslut går alltså inte att dra. Ett informationsmeddelande som har faktiska effekter kan bli föremål för domstolsprövning och helt enkelt förklaras inte gällande. I vissa fall kan staten också bli skadeståndsskyldig för felaktig information.

---

<sup>45</sup> RÅ 2004 ref. 8.

## Slutord

Det har gått dryga trettio år sedan den moderna förvaltningen blev en stor fråga i JO:s verksamhet. JO:s tillsynsuppgifter på förvaltningens område knyter inte minst an till JO:s särskilda roll att bevaka offentlighet och informationsfrihet. JO:s tillsyn på informationsområdet inrymmer också frågor som kan och bör samlas in under begreppet "god förvaltningssed". Härtill har på senare år kommit en tydligt skärpt roll för domstolarna av både förvaltningsrättslig och civilrättslig natur. Detta gör att frågan om opinionsbildande och på annat sätt informationsgivande myndigheter inte endast är en förvaltningspolitisk frågeställning utan att saken även fortsättningsvis bör uppmärksammas som ett inslag i myndigheternas offentlighetsreglerade verksamhet som JO har att utöva tillsyn över.