

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
1127-19

meddelad i Stockholm den 31 maj 2019

KLAGANDE

AA

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms beslut den 19 februari 2019 i ärende KST 2019/103

SAKEN

Rätt att ta del av allmän handling

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen undanröjer det överklagade avgörandet och visar målet åter till kammarrätten för fortsatt handläggning.

BAKGRUND

1. Var och en har rätt att hos myndigheter ta del av allmänna handlingar förutsatt att uppgifterna i dessa inte omfattas av sekretess. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen dit eller upprättad där.
2. En begäran om att få ta del av en allmän handling ska göras hos den myndighet som förvarar handlingen.

Dok.Id 203386

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaförvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

DOM

Mål nr
1127-19

3. En person begärde hos Polismyndigheten att få ta del av beslut om att inte inleda respektive att lägga ner en förundersökning avseende en viss namngiven person, allt under förutsättning att sådana beslut fanns.
4. Polismyndigheten avslog begäran med motiveringen att eventuellt förekommande beslut om att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning avseende den namngivna personen var uppgifter som omfattades av sekretess enligt 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.
5. Den person som begärde ut handlingarna från Polismyndigheten överklagade myndighetens beslut till Kammarrätten i Stockholm (mål nr 517-19).
6. AA begärde därefter att hos kammarrätten få ta del av ”de handlingar kammarrätten rekviderat från Polismyndigheten” med anledning av överklagandet.
7. Kammarrätten avslog AA:s begäran med motiveringen att om några handlingar getts in till kammarrätten från Polismyndigheten så är de inte allmänna i tryckfrihetsförordningens mening. Enligt kammarrätten bör handlingar – i analogi med 2 kap. 9 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och RÅ 1996 ref. 19 – som överlämnats till en domstol uteslutande för överprövning enligt 6 kap. OSL inte anses inkomna dit, oavsett beslutsmyndighetens grund för avslag på en begäran om utlämnande och oavsett vilken rättslig status de överprövade handlingarna anses ha hos beslutsmyndigheten.

YRKANDEN M.M.

8. AA vidhåller sin begäran.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**Frågan i målet**

9. Frågan i målet är om kammarrätten haft stöd för bedömningen att en handling som översänts till en domstol för prövning av om sekretess föreligger inte ska anses som inkommen och därmed allmän hos domstolen.

Rättslig reglering m.m.

10. Bestämmelser om allmänna handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.
11. Av 4 § framgår att en handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.
12. En handling anses enligt 9 § första stycket ha kommit in till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Enligt 10 § anses en handling ha upprättats hos en myndighet när den har expedierats.
13. I 9 § tredje stycket anges att en åtgärd som någon vidtar endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring av en handling som en myndighet har tillhandahållit inte ska anses leda till att handlingen har kommit in till den myndigheten. Enligt 13 § första stycket anses en handling som förvaras hos en myndighet endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning inte som allmän handling hos den myndigheten.
14. Av 17 § framgår att en begäran om att få ta del av en allmän handling ska göras hos den myndighet som förvarar handlingen.

15. Av rättsfallet RÅ 1992 ref. 63 framgår att en handling inte kan anses expedierad genom att en myndighet efter överklagande sänder över handlingen till domstol endast för prövning av om den är att anse som allmän hos myndigheten. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade att en motsatt bedömning skulle leda till den helt orimliga konsekvensen att en domstol inte kan få in handlingen från myndigheten för granskning utan att den därigenom får karaktär av allmän handling hos myndigheten såsom expedierad. En prövning av överklagandet skulle då bli antingen omöjlig att utföra, då domstolen inte kan få in handlingen från myndigheten, eller också meningslös, då handlingen kunde ändra karaktär bara genom att myndigheten tillhandahöll handlingen för prövning av överklagandet.
16. Vad som gäller i den korresponderande situationen, dvs. när en domstol har tagit emot en handling för att pröva om den är allmän eller inte, behandlas i RÅ 1996 ref. 19. Av det rättsfallet framgår att en handling som sänts till en domstol endast för prövning av om den är allmän, inte är inkommen till domstolen i den mening som avses i tryckfrihetsförordningen.
17. I det målet hade beslutsmyndigheten ansett att vissa handlingar hos myndigheten inte var allmänna. Kammarrätten gjorde samma bedömning och Högsta förvaltningsdomstolen meddelade inte prövningstillstånd vilket innebar att kammarrättens avgörande stod fast. Klaganden begärde därefter att hos Högsta förvaltningsdomstolen få del av de aktuella handlingarna. Fråga uppstod om handlingarna var att anse som inkomna till domstolen och därmed allmänna. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade att i konsekvens med RÅ 1992 ref. 63 och i analogi med vad som gäller för tekniska bearbetningar eller lagringar bör handlingar som getts in till domstol endast i syfte att granskas med avseende på om de är allmänna eller inte, inte förändra status i detta hänseende genom deras ingivande. En ordning som innebär att handlingen inte ska anses ingiven står i god överensstämmelse med syftet med bestämmelserna och kan inte sägas stå i strid med grunderna för tryckfrihetslagstiftningen, eftersom det inte kan vara ett tryckfrihetsintresse att en handling ändrar karaktär enbart till följd av en domstolsprövning.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

18. Polismyndigheten avslag sökandens begäran med motiveringen att eventuellt förekommande beslut hos myndigheten i sin helhet omfattades av sekretess. Utgångspunkten för Högsta förvaltningsdomstolens fortsatta bedömning är därför att Polismyndigheten ansett att de begärda handlingarna var allmänna hos myndigheten.
19. Inledningsvis kan konstateras att det inte finns några särskilda bestämmelser i tryckfrihetsförordningen som reglerar när en handling ska anses vara inkommen respektive inte inkommen till domstol. Det undantag som finns vad gäller domstolar har i stället utvecklats i praxis (RÅ 1996 ref. 19) och innebär alltså att en handling som en beslutsmyndighet har vägrat att lämna ut med hänvisning till att den inte är allmän, inte anses inkommen till domstolen när den efter överklagande har översänts dit för prövning av myndighetens ställningstagande.
20. Frågan är nu om en handling som förvaras hos en domstol inte ska anses som inkommen till domstolen och därmed allmän där, även när handlingen översänts dit med anledning av ett överklagande av en myndighets beslut att inte lämna ut handlingen med hänvisning till att uppgifter i den omfattas av sekretess, dvs. i en situation när beslutsmyndigheten bedömt att handlingen i och för sig är allmän.
21. Om handlingen hos domstolen inte skulle anses vara allmän innebär det att den genom att överlämnas dit ändrar karaktär; från att vara allmän, men omfattad av sekretess, till att vara icke allmän. Det är således en helt annan situation än i RÅ 1992 ref. 63 och RÅ 1996 ref. 19 där det i båda fallen var fråga om handlingar som beslutsmyndigheten bedömt vara icke allmänna. Högsta förvaltningsdomstolens uttalande i RÅ 1996 ref. 19 om att det inte kan sägas stå i strid med grunderna för tryckfrihetslagstiftningen att sådana handlingar inte ska anses inkomna till domstolen, måste förstås mot denna bakgrund.

22. Som stöd för att praxis bör utsträckas till att gälla även de nu aktuella handlingarna har kammarrätten bl.a. åberopat 2 kap. 9 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen. Kammarrätten anför att bestämmelsen innebär att en handling som överlämnas till en myndighet uteslutande för teknisk bearbetning inte ska anses inkommen till den mottagande myndigheten oavsett om handlingen är allmän eller inte hos den överlämnande myndigheten.
23. Bestämmelsen i 2 kap. 9 § tredje stycket reglerar emellertid den situationen att en icke allmän handling, som någon bearbetat tekniskt, återkommer till den myndighet som tillhandahöll den. Den bearbetade handlingen ska vid återkomsten inte anses vara inkommen. Syftet med detta är att förhindra att en handling endast på grund av att den skickats för teknisk bearbetning ändrar karaktär och blir allmän, dvs. bestämmelsen avser att bevara handlingens status, inte att ändra den. Handlingens status hos en mottagande myndighet regleras av en annan bestämmelse i tryckfrihetsförordningen, 2 kap. 13 § första stycket.
24. Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden i rättsfallen från 1990-talet syftar till att förhindra att en handling byter karaktär från icke allmän till allmän enbart genom att någon påkallar en domstolsprövning. Rätten till insyn med stöd av tryckfrihetsförordningen påverkas alltså inte. En ordning som innebär att en handling övergår från att vara allmän till att vara icke allmän när den skickas till domstol för prövning av om den kan lämnas ut eller inte, leder däremot till minskad insyn eftersom handlingen då helt skulle undandras från insyn under den tid domstolens prövning pågår. Exempelvis kan en handling som innehåller uppgifter som omfattas av sekretess annars lämnas ut med stöd av förbehåll enligt 10 kap. 14 § OSL.
25. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening är en sådan ordning inte förenlig med grunderna för tryckfrihetslagstiftningen. Det finns därmed inte stöd för den bedömning som kammarrätten har gjort.

DOM

Mål nr
1127-19

26. I den mån handlingar har översänts till kammarrätten från Polismyndigheten i mål nr 517-19 är dessa således att anse som inkomna till kammarrätten och därmed allmänna hos domstolen under den tid de förvaras där. Det ankommer på kammarrätten att pröva om sekretess hindrar ett utlämnande. Kammarrättens beslut ska därför undanröjas och målet visas åter till kammarrätten för fortsatt handläggning.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Anita Saldén Enérus, Per Classon, Kristina Svahn Starrsjö och Ulrik von Essen.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Esin Tubluk.