

HFD 2019 ref. 1

En myndighet kan avslå en begäran om utlämnande av allmänna handlingar – såväl genom tillhandahållande på stället som i form av kopia eller avskrift – med hänvisning till att handlingarna är i ett sådant skick att ett utlämnande skulle leda till att de förstörs.

2 kap. 15 och 16 §§ tryckfrihetsförordningen

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 11 januari 2019 följande dom (mål nr 3514-18).

Bakgrund

Var och en har rätt att hos myndigheter ta del av allmänna handlingar förutsatt att handlingarna inte omfattas av sekretess. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen dit eller upprättad där.

En allmän handling som får lämnas ut ska på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på något annat sätt. En myndighet är emellertid inte skyldig att tillhandahålla en handling på stället om det finns betydande hinder.

Den som önskar att få ta del av en allmän handling har vidare rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del den kan lämnas ut. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

L.P. begärde att hos Riksarkivet få ta del av ett antal angivna volymer av länsräkenskaper från 1600- och 1700-talet för Göteborgs och Bohus län samt Älvsborgs län.

Riksarkivet biföll begäran såvitt avsåg två volymer som efter sanering, stabilisering och uppdelning i enheter bedömdes kunna lämnas ut av konservatorer i särskilt avpassad lokal. I övrigt avslogs L.P:s begäran eftersom handlingarna var mycket svårt skadade av brand och mögel. Volymerna var synnerligen ömtåliga och sköra och kunde inte hanteras utan risk för informationsförlust. Handlingarnas skick utgjorde därför ett betydande hinder mot att lämna ut dem, såväl på stället som i form av avskrift eller kopia.

Kammarrätten avslog L.P:s överklagande. Enligt kammarrätten utgjorde handlingarnas skick ett permanent hinder mot utlämnande och därmed ett betydande hinder mot tillhandahållande på stället. Vidare ansåg kammarrätten att någon ovillkorlig rätt att ta del av handlingarna i avskrift eller kopia inte förelåg i en sådan extrem situation som den förevarande, eftersom detta skulle innebära att handlingarna förstördes och inte skulle kunna läsas igen.

Yrkanden m.m.

L.P. överklagar kammarrättens dom och yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen beslutar att Riksarkivet på lämpligt sätt ska ge honom tillgång till de begärda handlingarna. Det stämmer inte att materialet skulle förstöras om det lämnas ut. Material med liknande skador har tidigare mikrofilmats och därefter kunnat lämnas ut.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

Frågan i målet är om en myndighet kan avslå en begäran om utlämnande av allmänna handlingar – såväl genom tillhandahållande på stället som i form av kopia eller avskrift – med hänvisning till att handlingarna är i ett sådant skick att ett utlämnande skulle leda till att de förstördes.

Rättslig reglering

Av 2 kap. 15 § första stycket tryckfrihetsförordningen framgår att 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. Av andra stycket framgår att en myndighet inte är skyldig att tillhandahålla en handling på stället, om det möter betydande hinder.

Enligt 2 kap. 16 § första stycket har den som önskar ta del av en allmän handling även rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Inledningsvis konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att det saknas anledning att ifrågasätta Riksarkivets bedömning att handlingarnas skick är sådant att dessa skulle förstöras såväl vid ett tillhandahållande på stället som vid framställning av avskrift eller kopia.

En myndighet är enligt 2 kap. 15 § andra stycket tryckfrihetsförordningen inte skyldig att tillhandahålla en handling på stället, om det finns betydande hinder mot ett sådant tillhandahållande. De nu aktuella handlingarnas skick innebär att betydande hinder mot tillhandahållande på stället får anses föreligga.

Även om det finns betydande hinder mot att lämna ut handlingen på stället, har den sökande emellertid enligt 2 kap. 16 § första stycket rätt att få en avskrift eller kopia av handlingen. Skyldigheten att efterkomma en begäran om att få en avskrift eller

kopia av handlingen är i princip ovillkorlig. Det saknas nämligen en sådan begränsning avseende betydande hinder som finns beträffande tillhandahållande på stället. Att det kan vara mycket resurskrävande att efterkomma en begäran om utlämnande av allmänna handlingar kan alltså aldrig vara ett skäl att vägra att lämna ut kopior (RÅ 1976 ref. 122).

Det ligger emellertid i sakens natur att det för att offentlighetsprincipen ska kunna upprätthållas krävs att allmänna handlingar förvaras och hanteras så att de finns kvar. Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen kan sägas medföra ett krav på att allmänna handlingar ska bevaras och ordnas så att det går att hitta bland dem samt vårdas så att de inte skingras eller förstörs (jfr prop. 2001/02:70 s. 35).

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening förutsätter rätten att ta del av en handling genom avskrift eller kopia därmed att det är praktiskt möjligt att framställa en sådan utan att handlingen förstörs. Så är inte fallet beträffande de i målet aktuella handlingarna. De kan alltså inte lämnas ut, vare sig genom att tillhandahållas på stället eller i form av avskrift eller kopia. Riksarkivets beslut är därför riktigt och L.P:s överklagande ska avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten*, *Saldén Enérus*, *Classon*, *Andersson* och *Svahn Starrsjö*. Föredragande var justitiesekreteraren David Ankerson.

Kammarrätten i Stockholm (2018-06-13, *Beck-Friis*, *Nilsson Edin* och *Flank*):

[text här utelämnad]

Frågan huruvida en myndighet kan neka att lämna ut allmänna handlingar med hänvisning till att handlingarna är i ett sådant skick att de skulle förstöras vid ett utlämnande, även om detta sker genom avskrift eller kopia, har inte tidigare prövats av Högsta förvaltningsdomstolen. I den praxis som finns beträffande hinder mot utlämning och i beslut från JO har det rört sig om olika former av praktiska hinder relaterade till myndighetens verksamhet och resurser. I sådana situationer får det enligt kammarrätten förstås som både praktiskt möjligt och rimligt att den enskilde istället kan kräva efterfrågade handlingar i avskrift eller kopia.

Av förarbetena till tryckfrihetsförordningen framgår inte något skäl till varför begränsningen i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen inte skulle gälla vid tillhandahållande enligt 2 kap. 13 § tryckfrihets-

förordningen¹. Inte heller uttalas att rätten att ta del av handling i avskrift eller kopia är ovillkorlig. Tvärtom framhävs i förarbetena vikten av att handlingarna inte ska skadas (se prop. 1936:140 s. 36 f. och prop. 1948:230 s. 134). Kammarrätten noterar i detta sammanhang att det i 2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen finns en bestämmelse vars syfte är att betona arkivreglernas betydelse för offentlighetsinsynen (prop. 2001/02:70 s. 39). Bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen kan sägas medföra krav på att allmänna handlingar ska bevaras, ordnas så att det går att hitta bland dem och vårdas så att de inte skingras eller förstörs (a prop. s. 35 f.).

Situationen i förevarande mål är ovanlig. Av utredningen i målet framgår att ett utlämnande av de skadade handlingarna inte är möjligt – vare sig det sker på plats hos myndigheten, genom avskrift eller i kopia – utan att handlingarna förstörs och dess innehåll går förlorat. Handlingarnas skick utgör ett permanent hinder mot utlämnande och ett betydande hinder mot tillhandahållande på stället enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen. Kammarrätten anser att ett tillhandahållande av handlingarna i avskrift eller kopia enligt 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen måste förutsätta att ett sådant utlämnande är praktiskt möjligt. Någon ovillkorlig rätt att ta del av handlingar i avskrift eller kopia i en sådan extrem situation som den förevarande, som skulle innebära att handlingarna förstörs och inte kan läsas igen, kan enligt kammarrätten inte anses föreligga. Riksarkivet har därför haft fog för att avslå L.P:s begäran. Överklagandet ska därför avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.

¹ Motsvarande reglering som i 2 kap. 12 och 13 §§ finns från och med den 1 januari 2019 i 2 kap. 15 och 16 §§ tryckfrihetsförordningen (se SFS 2018:1801).