

HFD 2019 ref. 24

En handling som översänts till domstol för prövning av om sekretess föreligger är inkommen och därmed allmän hos domstolen (I). En sådan handling anses däremot inte tillförd målet och en klagande har därför inte rätt att ta del av den med stöd av bestämmelsen om partsinsyn (II).

2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen, 43 § förvaltningsprocesslagen (1971:291)

I.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 31 maj 2019 följande dom (mål nr 1127-19).

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.

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 avslag 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. S.H. begärde därefter att hos kammarrätten få ta del av ”de handlingar kammarrätten rekvirerat från Polismyndigheten” med anledning av överklagandet.

7. Kammarrätten avslag S.H: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 utslutande 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. *S.H.* 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.

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.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

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

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Saldén Enérus, Classon, Svahn Starrsjö* och *von Essen*. Föredragande var justitisekreteraren Esin Tubluk.

Kammarrätten i Stockholm (2019-02-19, Liljeqvist, Brege Svensson och Sjöblom):

Enligt kammarrätten uppfattning innebär bestämmelsen i 2 kap. 9 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen att en handling som överlämnas till en myndighet utslutande för teknisk bearbetning eller lagring inte ska anses vara inkommen till den mottagande myndigheten, oavsett om handlingen är allmän eller inte hos den överlämnande myndigheten.

På motsvarande sätt bör man enligt kammarrätten resonera när fråga är om överprövning enligt bestämmelserna i 6 kap. OSL. Det ovan nämnda rättsfallet från Högsta förvaltningsdomstolen bör därför inte tolkas motsatsvis så att allmänna handlingar som översänds till en domstol för sekretessprövning är att anse som inkomna dit och därmed allmänna handlingar där. Tvärtom anser kammarrätten att mycket talar för en analogivis tolkning av 2 kap. 9 § tredje stycket även i den nu aktuella situationen. Vid en överprövning enligt 6 kap. OSL bör följaktligen de handlingar som överlämnas till domstolen utslutande i detta syfte inte anses inkomna dit. Detta bör gälla oavsett den beslutande myndighetens grund för avslag på en begäran om utlämnande och oavsett vilken rättslig status de överprövade handlingarna anses ha hos beslutsmyndigheten.

En sådan ordning kan enligt kammarrätten inte sägas stå i strid med grunderna för tryckfrihetsförordningen. Tvärtom skulle en annan ordning kunna undergräva det rättsliga system som idag tillämpas för en effektiv

domstolsprövning av myndigheters beslut att inte lämna ut en handling till en enskild.

Som exempel på problem som kan uppstå om överlämnade sekretessprövade handlingar skulle anses inkomna hos den överprövande domstolen, kan nämnas den situationen att en myndighet utan en egentlig sekretessprövning vägrar att lämna ut en stor mängd allmänna handlingar och att beslutet överklagas. Ett beslut av domstolen med innebörd att målet återförvisas till den beslutande myndigheten på den grunden att denna inte gjort en tillräckligt noggrann prövning av om uppgifterna kan sekretessbeläggas eller inte, skulle enligt kammarrättens mening förfelas om domstolen samtidigt vore tvungen att efter begäran från klaganden och i enlighet med 2 kap. 17 § tryckfrihetsförordningen göra en egen noggrann sekretessprövning av samma handlingar. En sådan prövning ska dessutom genomföras avsevärt mer skyndsamt än handläggningen av överklagandet.

Sammanfattningsvis finner kammarrätten att om några handlingar har getts in till rätten från Polismyndigheten i det aktuella målet, så är de inte allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningens mening. S.H:s begäran ska därför avslås. – Kammarrätten avslår S.H:s begäran.

II.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 31 maj 2019 följande dom (mål nr 1370-19).

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.

3. Enligt bestämmelsen om s.k. partsinsyn har en part i ett mål i en allmän förvaltningsdomstol rätt att ta del av det som anses ha tillförts målet. Det gäller såväl allmänna som icke allmänna handlingar. Sekretess gäller då endast i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretess-belagd uppgift inte avslöjas.

4. E.E. begärde hos Polismyndigheten att få ta del av ytterligare handlingar i ett antal ärenden som myndigheten tidigare sekretessprövat.

5. Polismyndigheten avslag begäran med motiveringen att det inte fanns några ytterligare handlingar eller uppgifter som kunde lämnas ut utan hinder av sekretess.

6. E.E. överklagade Polismyndighetens beslut till Kammarrätten i Stockholm (mål nr 1413-19). Han begärde därefter att hos kammarrätten få ta del av de handlingar som kammarrätten lånat in från Polismyndigheten med anledning av överklagandet.

7. Kammarrätten avslag E.E:s begäran. Kammarrätten hänvisade till domstolens beslut den 19 februari 2019 i ärende dnr KST 2019/103 och uttalade att handlingar som överlämnats till domstolen uteslutande för överprövning enligt 6 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, inte anses inkomna dit. De begärda handlingarna var därmed inte allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningens mening.

Yrkanden m.m.

8. E.E. vidhåller sin begäran.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

9. Frågan i målet är om en klagande med stöd av bestämmelsen om partsinsyn har rätt att från en domstol få del av en handling som

översänts till domstolen med anledning av ett överklagande av en myndighets beslut att inte lämna ut handlingen till klaganden med hänvisning till att uppgifter i den omfattas av sekretess.

Rättslig reglering

Partsinsyn

10. Enligt 43 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, har bl.a. en klagande rätt att ta del av det som tillförts målet med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL.

11. Av 10 kap. 3 § OSL framgår att sekretess inte hindrar att en enskild som är part i ett mål hos domstol och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs.

Handlingsoffentlighet

12. Bestämmelser om allmänna handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

13. Av 4 § framgår att en handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 § är att anse som inkommen till myndigheten.

14. 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.

15. Av 17 § framgår att en begäran om att få ta del av en allmän handling ska göras hos den myndighet som förvarar handlingen.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

16. E.E. är som klagande part i det mål hos kammarrätten till vilket de aktuella handlingarna hör. En part har enligt 43 § FPL rätt att ta del av det som tillförts målet med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL.

17. Syftet med bestämmelsen om partsinsyn är bl.a. att värna enskildas rättssäkerhet genom att den som är part i ett mål i princip ges tillgång till alla de uppgifter som kan komma att ligga till grund för avgörandet i målet. Partsinsynen omfattar såväl allmänna handlingar som icke allmänna handlingar under förutsättning att de har tillförts målet.

18. En första fråga är därmed om handlingarna ska anses vara tillförda kammarrättens mål.

19. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att de aktuella handlingarna översänts till kammarrätten endast med anledning av överprövningen av Polismyndighetens beslut att inte lämna ut dem på grund av att uppgifter i dem omfattas av sekretess. Handlingarna utgör alltså föremålet för prövningen i målet.

20. Om handlingar som ska sekretessprövas av domstol skulle anses vara tillförda målet skulle en överprövning av en myndighets beslut att inte lämna ut handlingar med stöd av offentlighetsprincipen i de flesta fall bli meningslös, eftersom klaganden enbart genom att överklaga beslutet skulle få en betydligt mer omfattande rätt till insyn med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 3 § OSL. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening är det uppenbart att detta inte är förenligt med syftet med bestämmelsen om partsinsyn och att 43 § FPL därför inte ska ges en sådan innebörd.

21. I rättsfallet RÅ 2009 not. 51 behandlades bl.a. frågan om vissa handlingar skulle anses vara tillförda ett mål. En person hade överklagat en myndighets beslut att inte lämna ut en adressuppgift och därefter hos kammarrätten begärt att få ta del av vissa ytterligare handlingar som myndigheten bifogat överklagandet. Kammarrätten lämnade inte ut de bifogade handlingarna med motiveringen att de inte var att anse som inkomna till domstolen i den mening som avses i tryckfrihetsförordningen. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg dock att klagandens begäran skulle uppfattas som en begäran om att i egenskap av part få ta del av handlingarna och att handlingarna var tillförda kammarrättens mål eftersom beslutsmyndigheten bedömt att de var av betydelse för kammarrättens prövning. Frågan om handlingarna kunde lämnas ut borde därför ha prövats enligt den sekretessbrytande bestämmelsen i nuvarande 10 kap. 3 § OSL (se även RÅ 2000 not. 197).

22. Den nu aktuella situationen skiljer sig från den i de ovan nämnda rättsfallen på en avgörande punkt. De handlingar som då begärdes ut var inte de som skulle sekretessprövas i målen utan begäran avsåg handlingar som beslutsmyndigheten bifogat som ett underlag för prövningen.

23. De handlingar som E.E. begärt att få ta del av är däremot samma handlingar som Polismyndigheten vägrat att lämna ut och som var föremål för kammarrättens prövning. Som Högsta förvaltningsdomstolen konstaterat ovan (punkt 20) kan sådana handlingar inte anses tillförda målet. E.E. har därför inte rätt till partsinsyn avseende dessa handlingar.

24. Eftersom E.E. inte har rätt till partsinsyn beträffande handlingarna uppkommer frågan om han har rätt att ta del av dem med stöd av bestämmelserna om handlingsoffentlighet.

25. Kammarrätten har bedömt att de aktuella handlingarna inte är allmänna hos kammarrätten.

26. Högsta förvaltningsdomstolen har i dom denna dag (mål nr 1127-19) funnit att en handling som översänts till en domstol med anledning av ett överklagande av en myndighets beslut att inte lämna ut handlingen med hänvisning till att uppgifter i den omfattas av sekretess, är att anse som inkommen till domstolen. De nu aktuella handlingarna är således allmänna hos kammarrätten under den tid de förvaras där.

27. Det ankommer på kammarrätten att pröva om sekretess hindrar ett utlämnande av handlingarna. Kammarrättens beslut ska därför undanröjas och målet visas åter till kammarrätten för fortsatt handläggning.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

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

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Saldén Enérus, Classon, Svahn Starrsjö* och *von Essen*. Föredragande var justitisekreteraren Esin Tubluk.

Kammarrätten i Stockholm (2019-03-01, Bohlin och Jonsson):

Kammarrätten har i ett tidigare ärende som liknar det nu aktuella ansett att vid en överprövning enligt 6 kap. OSL bör de handlingar som överlämnas till domstolen utslutande i detta syfte inte anses inkomna dit (Kammarrätten i Stockholms beslut den 19 februari 2019 i ärende med dnr KST 2019/103).¹

Kammarrätten finner inte anledning att i förevarande mål göra annan bedömning än den som gjordes av kammarrätten genom beslutet den 19 februari 2019. De handlingar som har getts in till rätten från Polismyndigheten i det aktuella målet är därmed inte allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningens mening. E.E:s begäran ska därför avslås. – Kammarrätten avslår E.E:s begäran.

Lindholm var skiljaktig och anförde:

Situationen i nu aktuellt ärende kan inte jämföras med den i Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 1996 ref. 19. Till skillnad från omständigheterna i det avgörandet har beslutsmyndigheten nu vägrat att lämna ut uppgifter ur handlingar som av myndigheten har ansetts utgöra allmänna handlingar. Dessa allmänna handlingar har sedan överlämnats till kammarrätten och förvaras nu hos domstolen.

¹ Se referatets del I.

Någon analogivis tolkning av bestämmelsen i 2 kap. 9 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen kan inte göras. Denna bestämmelse tar sikte på situationen när en handling – som inte ansetts utgöra allmän handling – återkommer till myndigheten efter teknisk bearbetning eller lagring hos någon annan (se prop. 1975/76:160 s. 137). Bestämmelsen syftar därmed till att undvika att en handling ändrar karaktär till allmän handling enbart på grund av teknisk bearbetning eller lagring utanför myndigheten. En analogivis tolkning av bestämmelsen på nu aktuell situation skulle innebära att de handlingar som Polismyndigheten har överlämnat tvärtom ändrar karaktär och inte längre anses allmänna.

I avsaknaden av författningsreglering som föreskriver något annat och med hänsyn till att situationen avviker från den i RÅ 1996 ref. 19 anser jag att de aktuella handlingarna ska anses ha kommit in till kammarrätten i den mening som avses i 2 kap. 9 § första stycket tryckfrihetsförordningen. Eftersom handlingarna är inkomna till kammarrätten och förvaras här ska kammarrätten i enlighet med 2 kap. 17 § tryckfrihetsförordningen pröva E.E:s begäran om utlämnande. Jag anser således att kammarrätten ska göra en sekretessprövning av innehållet i de aktuella handlingarna.