

HFD 2019 ref. 29

Handlingar som ingick i en av Kriminalvården granskad och kvarhållen försändelse till en intagen var allmänna eftersom undantaget för befordran av brev inte ansetts tillämpligt.

2 kap. 14 § första stycket 1 tryckfrihetsförordningen

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 13 juni 2019 följande dom (mål nr 6656-18).

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.

2. Som allmän handling anses dock inte brev eller andra handlingar som har lämnats in till en myndighet endast för befordran.

3. Brev och andra försändelser som skickas till intagna i anstalt befordras till den intagne genom Kriminalvårdens försorg. En försändelse till eller från intagna får granskas av Kriminalvården om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. En granskad försändelse ska lämnas ut till den intagne så snart som möjligt efter granskning. Om det är påkallat av särskilda skäl kan emellertid en försändelse som har granskats hållas kvar av myndigheten.

4. E.G. begärde hos Kriminalvården att få ta del av vissa handlingar som utgjorde en del av en försändelse adresserad till en person som var intagen på en anstalt. Försändelsen hade granskats och Kriminalvården hade beslutat att kvarhålla de aktuella handlingarna. Handlingarna hade placerats i ett låst skåp.

5. Kriminalvården avslog E.G:s begäran med hänvisning till att handlingarna inte var allmänna. Myndigheten bedömde att handlingarna trots att de granskats och kvarhållits måste anses ha lämnats in till myndigheten endast för befordran till den intagne. Undantaget för befordran av brev var därför tillämpligt. Därutöver ansåg Kriminalvården att hinder för utlämnande förelåg på grund av sekretess.

6. E.G. överklagade till Kammarrätten i Jönköping som avslog överklagandet. Kammarrätten fann att undantaget för befordran av brev inte var tillämpligt i detta fall och att handlingarna, som var inkomna till och förvarades hos Kriminalvården, därför var allmänna. Kammarrätten fann däremot att handlingarna innehöll

uppgifter som omfattades av sekretess enligt 35 kap. 15 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och att de därför inte kunde lämnas ut.

Yrkanden m.m.

7. *E.G.* vidhåller sin begäran.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

8. Frågan i målet är om en av Kriminalvården granskad och kvarhållen försändelse till en intagen, utgör en allmän handling hos myndigheten.

Rättslig reglering

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

10. Enligt 4 § är en handling allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 § är att anse som inkommen till myndigheten. Enligt sistnämnda bestämmelse anses som huvudregel en handling ha kommit in till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa.

11. I 14 § första stycket 1 föreskrivs att som allmän handling anses inte ett brev, ett telegram eller någon annan sådan handling som har lämnats in till eller upprättats hos en myndighet endast för befordran av ett meddelande.

12. Av 7 kap. 7 § fängelselagen (2010:610) framgår att en försändelse till eller från en intagen i anstalt får granskas, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. Enligt 8 § ska en försändelse som har granskats, om inte särskilda skäl talar emot det, lämnas ut till den intagne så snart som möjligt och senast när den intagne inte längre ska vara berövad friheten.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

13. De aktuella handlingarna är inkomna till och förvarade hos Kriminalvården. Som utgångspunkt är de därför att betrakta som allmänna handlingar hos myndigheten.

14. Kriminalvården har dock bedömt att undantaget för befordran av bl.a. brev i 2 kap. 14 § första stycket 1 tryckfrihetsförordningen är tillämpligt och att handlingarna – trots att de granskats och kvarhållits – inte ska betraktas som allmänna hos myndigheten. Frågan är om Kriminalvården haft fog för sin bedömning.

15. För att undantagsbestämmelsen ska vara tillämplig krävs att ett brev lämnats in till en myndighet endast för befordran av ett meddelande. Lagtextens ordalydelse talar enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening för att bestämmelsen bara är möjlig att tillämpa när myndighetens befattning med brevet är begränsad till att vidarebefordra detta till någon.

16. Att undantaget är avsett endast för sådana situationer framgår också av motiven till bestämmelsen (prop. 1975/76:160 s. 171 ff.). Den infördes i tryckfrihetsförordningen för att klargöra att handlingar som lämnades till dåvarande Postverket respektive Televerket eller tillkom där endast som ett led i befordrandet av telegram, inte blev allmänna enbart till följd av dessa båda myndigheters befattning med dem.

17. Vidare klargörs att bestämmelsen inte omfattar sådana försändelser till och från vårdade personer som med stöd av olika bestämmelser granskas eller hålls kvar av vårdmyndigheter eftersom det i dessa fall är fråga om myndighetsutövning. Sådana försändelser ska betraktas som allmänna handlingar så länge de förvaras hos myndigheten.

18. Mot denna bakgrund finner Högsta förvaltningsdomstolen att undantaget i 2 kap. 14 § första stycket 1 tryckfrihetsförordningen inte är tillämpligt på de av Kriminalvården granskade och kvarhållna handlingarna. De är därför allmänna hos myndigheten och ska lämnas ut om inte hinder föreligger på grund av sekretess.

19. Högsta förvaltningsdomstolen finner dock – i likhet med kammarrätten – att handlingarna innehåller uppgifter som enligt 35 kap. 15 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen omfattas av sekretess. Överklagandet ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Saldén Enérus*, *Classon*, *Svahn Starrsjö* och *von Essen*. Föredragande var justitiesekreteraren *Ia Hamlin*.

Kammarrätten i Jönköping (2018-10-23, *Löfgren*, *Davidson* och *Håkansson*):

De begärda handlingarna utgör en del av en försändelse adresserad till en intagen på anstalten. Försändelsen har enligt Kriminalvården kvarhållits med hänvisning till 7 kap. 8 § fängelselagen (2010:610) och har placerats i ett låst skåp tillsammans med beslutet och finns alljämt kvar på anstalten.

Kriminalvården har bedömt att det finns skäl att kvarhålla försändelsen även efter den intagnes frigivning, varför försändelsen har uppgetts hållas kvar på obestämd tid. Vid angivna förhållanden kan handlingarna inte längre anses omfattas av undantagsbestämmelsen i 2 kap. 11 § tryckfrihetsförordningen (jfr prop. 1975/76:160 s. 172 f.).¹ De begärda handlingarna förvaras och är att betrakta som inkomna till myndigheten (jfr 2 kap. 3 och 6 §§ tryckfrihetsförordningen). Handlingarna är därmed att anse som allmänna.

Frågan är då om rätten att ta del av handlingarna begränsas av reglerna i offentlighets- och sekretesslagen. Handlingarna innehåller uppgifter om enskilda personliga förhållanden. Uppgifterna är sådana att ett utlämnande typiskt sett är ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas. Det kan därför antas att de enskilda som berörs kan lida men om uppgifterna röjs. Handlingarna innehåller således uppgifter som skyddas av sekretess enligt 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen. De begärda handlingarna kan därför inte lämnas ut. Överklagandet ska således avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.

¹ Motsvarande reglering som i 2 kap. 11 § tryckfrihetsförordningen finns från och med den 1 januari 2019 i 2 kap. 14 § (se SFS 2018:1801).