

Not 26

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 19 september 2022 följande dom (mål nr 1452-22).

Bakgrund

1. Var och en har rätt att hos myndigheter ta del av allmänna handlingar förutsatt att uppgifterna i dem 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. Sedan det i media förekommit uppgifter om att två direktionsledamöter i Riksbanken varit jäviga när de deltagit i beredning av och beslut om köp som fattats inom ramen för Riksbankens program för köp av företagsobligationer beslutade Riksbankens fullmäktige i november 2021 att göra en jävsutredning. Fullmäktiges revisionsenhet KPMG AB fick i uppdrag att biträda fullmäktige i denna utredning.

3. KPMG presenterade i december samma år en rapport rörande den aktuella utredningen inför fullmäktige. Fullmäktige beslutade därefter att inte vidta några ytterligare åtgärder med anledning av utredningen.

4. J.C. begärde hos Riksbanken att få ta del av samtliga handlingar som utväxlats mellan Riksbanken, riksbanksfullmäktige och KPMG vid utförandet av KPMG:s uppdrag.

5. Riksbanken beslutade att lämna ut vissa handlingar men avslög begäran i övrigt. Enligt Riksbanken ingick det endast i KPMG:s uppdrag att kartlägga direktionens delaktighet i myndighetens beredning och/eller beslutsfattande vid köp av företagsobligationer. Uppdraget hade utförts efter muntliga instruktioner och under ledning av fullmäktiges kansli-funktion som övervakat att underlaget innehöll den information som fullmäktige behövde för sin prövning. KPMG hade därför inte intagit en så fristående ställning i förhållande till Riksbanken att de handlingar som sänts mellan Riksbanken, inklusive riksbanksfullmäktige, och KPMG skulle betraktas som inkomna till eller expedierade från Riksbanken. Handlingarna var i stället att betrakta som minnesanteckningar som tillkommit endast för ärendets föredragning och beredning. De hade inte tillfört ärendet någon sakuppgift och hade inte heller tagits om hand för arkivering.

Yrkanden m.m.

6. J.C. vidhåller sin begäran och anför följande. Såväl av det förfrågningsunderlag som legat till grund för Riksbankens upphandling av revisorstjänster till fullmäktiges revisionsfunktion, som det avtal om revisorstjänster som ingåtts mellan Riksbanken och KPMG framgår att KPMG:s uppdrag väsentligen syftat till att bolaget ska utföra ett självständigt, opartiskt och på dess särskilda sakkunskap grundat arbete. KPMG måste därför anses ha en fristående ställning i förhållande till Riksbanken. De utväxlade handlingarna är därmed inte att betrakta som framställda hos Riksbanken utan som allmänna handlingar.

7. Riksbanken anför i ett yttrande följande. Fullmäktiges revisorsfunktion utförs av KPMG enligt avtal som Riksbanken har träffat med detta bolag. Bolaget biträder fullmäktiges granskning av Riksbankens

verksamhet. Uppdraget innebär att KPMG självständigt och efter avstämning med kanslifunktionen för fullmäktige och internrevisionsavdelningen ska granska direktionsledamöternas utövande av tjänsten och efterlevnad av arbetsordningen. Det uppdraget ska redovisas genom löpande skriftlig och muntlig rapportering till fullmäktiges ordförande och vice ordförande samt till kanslifunktionen för fullmäktige. Uppdraget att utreda om direktionsledamöterna var jäviga ingick inte i fullmäktiges årliga granskningsplan utan beslutades separat.

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

8. I 2 kap. tryckfrihetsförordningen finns regler om allmänna handlingars offentlighet.

9. Enligt 4 § är en handling allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. Av de sistnämnda bestämmelserna framgår att en handling anses ha kommit in till en myndighet när den har anlät till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa och upprättad hos en myndighet när den har expedierats.

10. Av 11 § första stycket framgår att om ett organ som ingår i eller är knutet till en myndighet har lämnat över en handling till något annat organ inom samma myndighet, anses handlingen som inkommen eller upprättad därigenom endast om organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra. Enligt andra stycket gäller detsamma om en handling har framställts för att lämnas på det sätt som anges i första stycket.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

11. Riksbanken har ingått ett avtal med KPMG om att utföra revisorstjänster åt riksbanksfullmäktige. Enligt avtalet ska KPMG inom ramen för detta uppdrag biträda fullmäktige i dess granskning av Riksbankens verksamhet enligt en årlig granskningsplan som beslutas av fullmäktige.

12. Såvitt framgår av handlingarna i målet har uppdraget att biträda vid utredningen av om direktionsledamöterna varit jäviga i ärenden som rör köp av företagsobligationer inte ingått i uppdraget att utföra revisorstjänster utan beslutats separat. Det aktuella uppdraget kan därför inte anses omfattat av KPMG:s uppdrag att utföra revisorstjänster åt riksbanksfullmäktige.

13. I frågan om KPMG vid jävsutredningen har uppträtt som ett självständigt organ i den mening som avses i 2 kap. 11 § tryckfrihetsförordningen gör Högsta förvaltningsdomstolen följande bedömning.

14. Av förarbetena framgår det att omständigheter av betydelse för bedömningen av om ett organ har uppträtt som ett självständigt organ i den mening som avses i nämnda lagrum, kan vara att det i eget namn fattar ett överklagbart beslut, självständigt förvaltar viss egendom, har viss handlingsfrihet inom en angiven ekonomisk ram eller i övrigt kan vidta vissa faktiska åtgärder självständigt och på eget ansvar (prop. 1975/76:160 s. 152).

15. Enligt rättspraxis anses handlingar som skickats mellan en konsult och en myndighet som inkomna till eller expedierade från myndigheten, om konsulten har en fristående ställning gentemot myndigheten. Det

motsatta gäller om konsulten inte har en sådan fristående ställning. Handlingen betraktas då som framställd inom myndigheten och den omständigheten att den utväxlas mellan myndigheten och konsulten innebär inte att den ska anses som allmän (RÅ 1987 ref. 1 och HFD 2016 ref. 1).

16. Enligt Riksbanken har KPMG:s uppdrag begränsats till att utreda omständigheterna kring direktionsledamöternas handlande i de ärenden som rörde köp av företagsobligationer och KPMG har inte gjort någon rättslig bedömning av ledamöternas agerande. På grundval av den föreliggande utredningen saknar Högsta förvaltningsdomstolen anledning att ifrågasätta den uppgiften.

17. Mot denna bakgrund kan KPMG vid utförandet av det aktuella uppdraget inte anses ha varit ett självständigt organ i förhållande till Riksbanken i den mening som avses i 2 kap. 11 § tryckfrihetsförordningen. De begärda handlingarna – dvs. de handlingar som sänts mellan Riksbanken, inklusive riksbanksfullmäktige, och KPMG – får därmed anses vara framställda inom Riksbanken. Den omständigheten att handlingarna skickats mellan nämnda organ innebär alltså inte att de är allmänna.

18. Handlingarna kan inte heller anses vara allmänna på någon annan grund. Överklagandet ska därmed avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Ståhl, von Essen, Anderson, Jönsson* och *Medin*. Föredragande var justitiesekreteraren Ewa Zawiska-Önnertson.

Sveriges riksbank (2022-02-11):

[Riksbankens beslut återges här endast i den del som överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen.]

Underlag som har översänts till KPMG

J.C. har också begärt att få del av alla handlingar som skickats eller på annat sätt delats mellan Riksbanken, riksbanksfullmäktige och KPMG i samband med KPMG:s arbete med att biträda riksbanksfullmäktige. Som nämnts inledningsvis har J.C. separat fått del av de minnesanteckningar som han begärt.

Riksbanken anser för övrigt att de handlingar som delats med KPMG är framställda inom Riksbanken. Det betyder att handlingar som sänts mellan Riksbanken, inklusive riksbanksfullmäktige, och KPMG varken ska anses inkomna eller expedierade. Den bedömningen baserar sig på att Riksbanken anser att KPMG inte har haft en fristående ställning i förhållande till Riksbanken (se HFD 2016 ref. 1 och RÅ 1987 ref. 1). Skälen för detta utvecklas i det följande.

Fullmäktige har en kontrollerande funktion. Enligt 9 kap. 2 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank ska det i Riksbanken finnas en revisionsfunktion som leds av fullmäktige. Den 12 november 2021 beslutade fullmäktige att ge KPMG i uppdrag att biträda fullmäktige i

utredningen av direktionsledamöternas agerande i de ärenden som rör förvärv av företagsobligationer. I KPMG:s uppdrag ingick bland annat att kartlägga direktionens delaktighet i Riksbankens beredning och/eller beslutsfattande i köp av företagsobligationer. Det har däremot inte ingått i uppdraget att genomföra någon rättslig bedömning av de enskilda ledamöternas handlande. I KPMG:s uppdrag har ingått att utreda vad som faktiskt hänt, men uppdraget har inte innefattat att KPMG skulle göra en självständig, på sin särskilda sakkunskap grundad problemanalys. Uppdraget har utförts efter muntliga instruktioner och under ledning av fullmäktiges kanslifunktion, som har övervakat att underlaget innehåller den information som fullmäktige behöver för sin prövning. KPMG har alltså vid framtagande av sin rapport stått under Riksbankens ledning och kontroll.

KPMG har därför inte intagit en så fristående ställning i förhållande till Riksbanken att de handlingar som översänts till KPMG ska betraktas som expedierade från Riksbanken eller allmänna på någon annan grund. De utgör i stället sådana minnesanteckningar som inte är allmänna handlingar enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen. De handlingar som KPMG fått del av avser beredning av ett kommande beslut och handlingarna har inte tillfört ärendet någon sakuppgift utan har tillkommit endast för ärendets föredragning och beredning. Handlingarna har inte heller tagits om hand för arkivering.

– Riksbanken avslår delvis begäran.