

Not 5

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 16 februari 2023 följande dom (mål nr 5934-22).

Bakgrund

1. 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.

2. P.L. begärde hos Riksbanken att få ta del av alla allmänna handlingar som utgör underlag till Finansiella stabilitetsrådets extrainsatta möte den 4 september 2022 och presskonferensen samma dag. Han begärde även ut all kommunikation med regeringen, myndigheter och andra parter i ärendet.

3. Riksbanken lämnade ut protokollet från mötet, ett pressmeddelande och e-postmeddelanden till de nordiska respektive baltiska centralbankerna men avslog P.L:s begäran i övrigt. Beslutet motiverades enligt följande.

4. Enligt kommittédirektiven (dir. 2013:120) består kommittén för finansiell stabilitet av ett råd, en beredningsgrupp och ett kansli. De handlingar som sänts från kommitténs kansli till Riksbankens deltagare i rådet och beredningsgruppen samt till Riksbankens samordnare har sänts internt inom den myndighet som kommittén utgör. Eftersom handlingarna överlämnats internt inom samma myndighetsorganisation är de varken inkomna till eller expedierade av Riksbanken. De översända handlingarna är därför inte allmänna handlingar hos Riksbanken. Detsamma bör gälla de handlingar som sänts till Riksbanken via medarbetare på Riksbankens kommunikationsenhet när dessa medverkar i kommitténs arbete. Att myndigheternas kommunikationsansvariga ska involveras och att det ska finnas en samordningsgrupp följer av stabilitetsrådets rutiner för arbetet i kommittén.

5. Kommittén och de däri ingående myndigheterna kan samtidigt betraktas som en arbetsgrupp av myndighetskaraktär i den mening som avses i tryckfrihetsförordningen. De tjänstemän som har deltagit i stabilitetsrådets arbete har företrätt sina respektive modermyndigheter och kan inte anses ha haft en självständig ställning gentemot dessa. De handlingar som utväxlats mellan Riksbankens tjänstemän å ena sidan och kansliet och övriga berörda myndigheter å den andra, kan i det aktuella fallet inte anses vara annat än myndighetsinterna. Dessa handlingar kan därför varken anses som inkomna till eller upprättade hos Riksbanken och utgör därför inte allmänna handlingar.

6. Inför det extrainsatta mötet i stabilitetsrådet tog tjänstemännen i Riksbanken fram en intern beredningspromemoria i syfte att bereda och uppdatera riksbankschefen på de frågor som skulle diskuteras. Promemorian, som inte tillhör något ärende, är inte justerad eller färdigställd på annat sätt och den har heller inte lämnats för arkivering. Promemorian utgör därför inte en allmän handling. Några andra handlingar som utgör underlag till mötet förvaras inte hos Riksbanken.

Yrkanden m.m.

7. *P.L.* vidhåller sin begäran.

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

8. I 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen stadgas 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 en myndighet.

9. Enligt 9 § första stycket anses en handling ha kommit in till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Av 10 § första stycket framgår att en handling anses ha upprättats hos en myndighet när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt.

10. I 8 § anges att brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid en myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ett ärende eller någon annan fråga som ska handläggas av myndigheten och inte är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Utväxlade handlingar

11. Kommittén för finansiell stabilitet har tillsatts genom beslut av regeringen och dess verksamhet regleras i kommitténs direktiv.

12. Bestämmelser om Riksbankens verksamhet och organisation finns i regeringsformen och i lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank. Varken av dessa författningar eller av kommitténs direktiv framgår att kommittén organisatoriskt ingår i Riksbanken. Inte heller i övrigt finns något stöd för att kommittén ska anses vara knuten till Riksbanken på ett sådant sätt att den vid tillämpning av 2 kap. tryckfrihetsförordningen inte ska ses som ett självständigt organ i förhållande till Riksbanken.

13. Detta innebär att utgångspunkten är att handlingar som rör kommitténs verksamhet och som endast sänts till eller från sådana tjänstemän hos Riksbanken som är knutna till kommittén – dvs. medlemmar av rådet och beredningsgruppen – inte är inkomna till respektive upprättade av Riksbanken. Sådana handlingar är därmed inte allmänna handlingar hos Riksbanken.

14. I de fall andra tjänstemän hos Riksbanken än medlemmar i rådet och beredningsgruppen har fått handlingar sända till sig från kommittén eller andra myndigheter som finns representerade i kommittén, alternativt har sänt handlingar till dessa, ska handlingarna däremot anses inkomna till respektive upprättade av Riksbanken. Detta gäller t.ex. sådana handlingar som har utväxlats mellan Riksbankens samordnare och kommunikationsenhet å ena sidan och kommittén å andra sidan. Sådana handlingar är således allmänna handlingar i den mån de förvaras hos Riksbanken.

15. Prövningen av i vilken mån utväxlade handlingar är allmänna eller inte ska alltså göras med utgångspunkt i att kommittén utgör ett självständigt organ i förhållande till Riksbanken. Det ankommer på Riksbanken som första instans att göra den prövningen. Det överklagade avgörandet

ska därför upphävas i den del det avser utväxlade handlingar och målet visas åter till Riksbanken för ny prövning.

Beredningspromemorian

16. Av de uppgifter som Riksbanken har lämnat i det överklagade beslutet om den beredningspromemoria som myndigheten tagit fram internt, kan inte någon annan slutsats dras än att handlingen inte är en allmän handling. Överklagandet ska därför avslås i denna del.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår P.L:s överklagande i den del det avser en beredningspromemoria som framställts internt inom Riksbanken.

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver det överklagade beslutet i övrigt och visar målet åter till Riksbanken för ny prövning.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Knutsson, Bull, Jönsson* och *Nilsson*. Föredragande var justitiesekreteraren Esin Tubluk.

Riksbanken (2022-09-28):

Beredningsgruppen träffades den 3 september och stabilitetsrådet den 4 september. Det har sänts flera meddelanden mellan kansliet för Finansiella stabilitetsrådet och tjänstemän på Riksbanken i anslutning till dessa möten. Det handlar om e-post från kansliet som rör information om och kallelser till dessa möten och gemensam kommunikation i anslutning till det senare mötet. E-postmeddelandena innehåller utkast till dagordningar och pressmeddelanden för synpunkter och slutliga versioner av vissa av dessa handlingar. Beträffande den del som avsett kommunikationen kring stabilitetsrådets möten (pressmeddelanden för synpunkter och slutversioner) har kansliet översänt handlingarna direkt till medarbetare på Riksbankens kommunikationsenhet och Riksbankens samordnare. Övriga handlingar har sänts till de från Riksbanken som deltar på mötena i stabilitetsrådet och beredningsgruppen eller till Riksbankens samordnare. Riksbanken har kommunicerat med kansliet genom en deltagare i beredningsgruppen eller samordnaren.

Av beskrivningen av kommittén för finansiell stabilitet följer att de handlingar som översänts från Finansiella stabilitetsrådets kansli till Riksbankens deltagare i stabilitetsrådet, beredningsgruppen eller Riksbankens samordnare har sänts internt inom den myndighet som kommittén utgör. Eftersom handlingarna har överlämnats internt inom samma myndighetsorganisation är de varken inkomna till eller expedierade av Riksbanken. De översända handlingarna är därför inte allmänna handlingar hos Riksbanken. Detsamma bör enligt Riksbankens mening gälla beträffande den e-post som sänts till Riksbanken via medarbetare på Riksbankens kommunikationsenhet när dessa medverkar i kommitténs arbete på det sätt som det har skett i det här fallet. Att myndigheternas kommunikationsansvariga ska involveras följer av stabilitetsrådets rutiner för arbetet i kommittén för finansiell stabilitet. Det kan tilläggas att det också framgår av stabilitetsrådets rutiner att det ska finnas en samordningsgrupp.

Kommittén och de däri ingående myndigheterna kan samtidigt betraktas som en arbetsgrupp av myndighetskaraktär i den mening som avses i tryckfrihetsförordningen (se prop. 1975/76:160 s. 152 f.). En handling som kommer in till arbetsgruppen från en myndighet som inte är företräd i gruppen eller som av arbetsgruppen sänds över till en sådan myndighet ska anses inkommen till respektive upprättad hos en myndighet. Det blir sedan en särskild fråga att avgöra om arbetsgruppen är så självständig i förhållande till de myndigheter som är representerade i den att handlingar som utväxlas mellan gruppen och de deltagande myndigheterna däri genom blir allmänna eller om gruppen får anses stå så nära någon av dessa att utväxlade handlingar i denna relation ska anses som myndighetsinterna.

De tjänstemän som deltagit i stabilitetsrådets arbete har företrätt sina respektive modermyndigheter och kan inte anses ha haft en självständig ställning gentemot dessa. De e-postmeddelanden som i det aktuella fallet utväxlats mellan Riksbankens tjänstemän å ena sidan och kansliet och övriga berörda myndigheter å den andra, kan i det aktuella fallet inte anses vara annat än myndighetsinterna. Handlingarna, som inte tillhör något ärende, är inte justerade eller färdigställda på annat sätt och de har inte heller lämnats för arkivering. Dessa handlingar kan därför varken anses som inkomna eller upprättade hos Riksbanken och utgör därför inte allmänna handlingar (jfr Kammarrätten i Jönköping dom 2014-06-27 i mål nr 1084-14).

P.L:s begäran avslås därför i denna del.

Riksbanken förvarar inte heller några i andra avseenden internt upprättade allmänna handlingar. Inför mötet i stabilitetsrådet har tjänstemännen inom Riksbanken visserligen tagit fram en intern beredningspromemoria. Syftet med promemorian är att bereda och uppdatera riksbankschefen på de frågor som ska diskuteras inom det finansiella stabilitetsrådet. Beredningspromemorian, som inte tillhör något ärende, är inte justerad eller färdigställd på annat sätt och den har inte heller lämnats för arkivering. Promemorian utgör därför inte en allmän handling.

Några andra handlingar som utgör underlag till Finansiella stabilitetsrådets extrainsatta möte den 4 september 2022 förvaras inte hos Riksbanken. Det kan anmärkas att Riksbanken inte deltog i presskonferensen den 4 september 2022.

P.L:s begäran avslås därför även i denna del.

– Riksbanken avslår delvis begäran.