

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
781-17

meddelad i Stockholm den 23 februari 2018

KLAGANDE
AA

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE
Kammarrätten i Sundsvalls dom den 31 januari 2017 i mål nr 3250-16

SAKEN
Rätt att ta del av allmän handling

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen undanröjer underinstansernas avgöranden och visar målet åter till Radiotjänst i Kiruna AB för fortsatt handläggning.

BAKGRUND

Var och en har rätt att hos myndigheter ta del av allmänna handlingar förutsatt att handlingarna inte omfattas av sekretess. I vissa fall har bestämmelserna om handlingsoffentlighet gjorts tillämpliga även på handlingar hos andra organ än myndigheter, bl.a. hos vissa bolag.

Dok.Id 188029

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

Handlingar i ärenden om radio- och TV-avgifter hos Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) omfattas av handlingsoffentligheten.

AA begärde att få ta del av anmälningsblanketter för TV-innehav som anställda avgiftskontrollanter hos RIKAB lämnat in till bolaget. Vilka kontrollanter som avsågs med begäran framgick av deras kontrollkoder. Begäran omfattade blanketter inkomna från två kontrollanter den sista veckan i april 2016 och, beträffande den ena av dem, dessutom den första veckan i september 2016 samt de senast inkomna hundra blanketterna från en tredje kontrollant. RIKAB lämnade ut de anmälningsblanketter som kommit in den första veckan i september, men avslog begäran i övrigt.

I avslagsbeslutet anförde RIKAB bl.a. följande. Registret över avgiftsbetalare är uppbyggt på avgiftsbetalarnas kundnummer alternativt person- eller organisationsnummer. I samband med att ett ärende läggs upp skannas blanketten. Efter fyra månader gallras originalen vilket medför att blanketten därefter endast är återsökningsbar i avgiftsbetalarens ärende. Det är då inte längre möjligt att få fram anmälningsblanketter för en viss vecka genom att söka på avgiftskontrollanternas kontrollkod. Av den anledningen kan endast handlingar som inkom i september tas fram, inte handlingar som kommit in längre tillbaka i tiden. Eftersom det registreras ca 50 000 avgifter under en tremånadersperiod, dvs. ca 200 000 per år, är det inte heller möjligt att gå igenom ärendena manuellt för att identifiera de efterfrågade handlingarna. I avgiftskontrollanternas personalakter finns visserligen information om inrapporterade anmälningar för specifika veckor som används för att räkna ut kontrollanternas löner, men att använda dessa för att leta fram anmälningsblanketterna i det offentliga systemet är inte något som krävs enligt offentlighetsprincipen.

Av handlingarna i målet framgår att RIKAB tidigare lämnat ut motsvarande handlingar och då använt uppgifter i kontrollanternas personalakter. Enligt RIKAB var detta ett misstag.

AA överklagade beslutet till kammarrätten som avslag överklagandet. Kammarrätten ansåg att RIKAB inte kunde anses vara skyldigt att göra en så omfattande efterforskning som det skulle innebära att manuellt genomsöka samtliga kundprofiler. Vidare ansåg kammarrätten att RIKAB inte heller kunde anses skyldigt att eftersöka handlingarna genom personalakterna, eftersom de inte omfattas av bestämmelserna om handlingsoffentlighet.

YRKANDEN M.M.

AA vidhåller sin begäran och anför bl.a. följande. Eftersom de efterfrågade handlingarna kan identifieras genom att det i underlaget för kontrollanternas lön finns angivet vilka kundnummer som är aktuella går det att ta fram de efterfrågade handlingarna. En myndighet är skyldig att använda tillgängliga register och diarium för att eftersöka en allmän handling. Det förhållandet att det aktuella registret, personalakterna, i sig inte utgör allmän handling påverkar inte denna skyldighet då det endast är fråga om en sökväg och inga uppgifter ur personalakterna ska lämnas ut.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering

Regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. En handling är enligt 3 § allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Enligt 12 § ska en allmän handling som får lämnas ut, 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 annat sätt.

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska enligt 2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i tillämpliga delar gälla också handlingar hos de organ som anges i bilagan till lagen, i den mån handlingarna hör till den verksamhet som anges i bilagan. Dessa organ ska vid tillämpningen av lagen jämföras med myndigheter.

Av bilagan framgår att den verksamhet hos RIKAB som omfattas av handlingsoffentlighet är ärenden om radio- och TV-avgifter. Sådana ärenden omfattar enligt förarbetena inte bara avgiften som sådan, utan även påminnelseavgifter och tilläggsavgifter. Däremot omfattas inte annan verksamhet, såsom personal- eller ekonomiadministration (prop. 1988/89:18 s. 97).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

De blanketter som AA har begärt ut utgör underlag i ärenden om radio- och TV-avgifter. Utgångspunkten är således att handlingarna omfattas av handlingsoffentligheten och ska lämnas ut under förutsättning att de inte omfattas av sekretess.

Myndigheter har en omfattande skyldighet att vara behjälpliga med att identifiera de handlingar som begärs ut, vare sig det rör sig om specifika handlingar eller grupper av handlingar. Skulle en framställning vara alltför obestämd avseende vilken eller vilka handlingar sökanden önskar ta del av måste myndigheten, inte bara upplysa sökanden om att denne behöver lämna sådana ytterligare uppgifter att handlingen kan identifieras, utan också aktivt bistå sökanden genom att med hjälp av sina diariéer och andra register söka klarlägga om de efterfrågade handlingarna finns hos myndigheten. Även om myndigheterna härvid har ett

långtgående ansvar är de inte skyldiga att bedriva arkivforskning eller vidta mer omfattande utredningsåtgärder för att identifiera sådana handlingar som sökanden inte närmare kan beskriva (jfr t.ex. RÅ 1979 Ab 6 och RÅ 1991 ref. 50).

I förevarande mål är de handlingar som AA begär ut tydligt beskrivna. Det handlar om anmälningsblanketter ingivna av vissa kontrollanter under bestämda tidsperioder. Handlingarna kan alltså identifieras. Frågan gäller vad som ankommer på RIKAB för att söka fram dem.

I 4 och 5 kap. offentlighets- och sekretesslagen finns regler om vilka åtgärder en myndighet bör vidta för att underlätta sökandet efter allmänna handlingar och i vilken utsträckning dessa ska registreras, alternativt hållas ordnade så att det kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. Dessa regler gäller även för de organ som anges i bilagan till lagen.

Skyldigheten att registrera allmänna handlingar fyller den funktionen att allmänheten därigenom kan få vetskap om deras existens. Bestämmelserna ger emellertid en betydande frihet att ordna registreringen efter vad som är lämpligast för den enskilda myndigheten. Registreringsplikten innebär inte något krav på central registrering och den ålägger inte heller myndigheterna att föra register eller förteckningar av visst slag utifrån vissa förutsättningar. Frågan om hur registreringen lämpligen bör ordnas avgörs sålunda av varje myndighets verksamhetsbehov.

RIKAB har utifrån behoven i sin verksamhet ordnat registreringen på sådant sätt att sökning medges på avgiftsbetalarnas kundnummer, alternativt person- eller organisationsnummer, men inte utifrån avgiftskontrollanternas kontrollkoder. Det är således inte möjligt att – fyra månader från det att ärendet lagts upp och anmälningsblanketterna sorterats ut – eftersöka de begärda handlingarna med hjälp av RIKAB:s kundregister.

Även om de begärda handlingarna inte kan eftersökas via kundregistret är det möjligt att få fram dem genom en manuell genomgång av samtliga ärenden under relevanta tidsperioder. Mot bakgrund av de uppgifter som RIKAB lämnat om antalet registrerade avgifter får detta dock, som kammarrätten funnit, anses vara en alltför omfattande åtgärd som RIKAB inte är skyldigt att vidta.

Som framgår av utredningen i målet är det emellertid möjligt att söka fram de anmälningsblanketter som begärts ut genom att använda det underlag för beräkning av kontrollanternas löner som finns i personalakterna och via dessa handlingar identifiera relevanta avgiftsärenden.

Det finns inte någon från handlingsoffentligheten härledd skyldighet att utnyttja varje tänkbar uppgiftssamling eller varje tänkbart hjälpmedel för att eftersöka allmänna handlingar. En myndighets skyldighet att tillförsäkra enskilda tillgång till allmänna handlingar sträcker sig emellertid längre än vad som kan krävas av myndigheter i andra sammanhang (jfr prop. 1985/86:80 s. 59). Det innebär att myndigheten inte alltid kan inskränka sin sökning till de register och uppgiftssamlingar som direkt avser den verksamhet eller de ärendeslag från vilka allmänna handlingar begärs ut. Har myndigheten exempelvis sammanställningar som primärt är avsedda att användas i en annan del av verksamheten, men som myndigheten känner till kan användas för att utan större arbetsinsats eftersöka begärda handlingar, bör det ankomma på myndigheten att använda dessa.

RIKAB är i den del av verksamheten som avser ärenden om radio- och TV-avgifter enligt lag jämställd med en myndighet. I det nu aktuella fallet har RIKAB uppgett att det finns information om inrapporterade avgifter för specifika veckor i kontrollanternas personalakter som gör det möjligt att söka fram de anmälningsblanketter som AA begär att få ut. RIKAB har inte påstått att det krävs någon större arbetsinsats för att ta fram blanketterna via uppgifter i

Mål nr
781-17

personalakterna. Det ankommer således på bolaget att använda den sökvägen. Att personalakterna som sådana inte omfattas av handlingsoffentligheten saknar härvidlag betydelse.

Mot bakgrund av det anförda ska underinstansernas avgöranden undanröjas och målet visas åter till RIKAB för fortsatt handläggning.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Eskil Nord, Inga-Lill Askersjö, Mari Andersson och Ulrik von Essen.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Kristina Linderoth.