

Uttalanden om en kammarrätts rutiner för återlämnande av inlänade handlingar som har sekretessprövats

Beslutet i korthet: När Kammarrätten i Göteborg prövar en myndighets beslut att inte lämna ut en allmän handling på grund av sekretess tar domstolen normalt del av den handling som beslutsmyndigheten inte lämnat ut genom att den begärs in till kammarrätten. Under den tid handlingen förvaras hos domstolen är den inkommen till kammarrätten och allmän där, men den anses inte tillförd domstolens mål. Enligt domstolens rutiner återsänds sådana handlingar till beslutsmyndigheten direkt efter att målet om rätt att ta del av handlingarna avslutats. I ärendet aktualiseras frågor om kammarrättens återlämnande har rättsligt stöd och om bedömningen påverkas av om ett beslut om att inte lämna ut handlingarna från kammarrätten har överklagats när återlämnandet sker.

ChefsJO uttalar att han inte har några synpunkter på att kammarrätten återlämnar inlänade handlingar som har sekretessprövats i samband med att domstolens mål avslutas.

Vidare konstaterar chefsJO att det aktuella fallet skiljer sig från de tidigare ärenden där JO uttalat att handlingar inte får förstöras innan tiden för överklagande av ett beslut om utlämnande av handlingarna har gått ut och till dess ett överklagande har blivit slutligt prövat. Här har kammarrätten visserligen haft en skyldighet att ta del av handlingarna inom ramen för sin prövning av sekretessfrågan men har inte haft någon skyldighet att låna in handlingarna eller, när så skett, att bevara dem. Handlingarna har inte heller förstörts utan återlämnats till beslutsmyndigheten, där de finns tillgängliga för allmänheten att begära ut. Enligt chefsJO har kammarrättens hantering därmed inte påverkat anmälarens rätt att ta del av de aktuella handlingarna.

Anmälningarna

Dnr 8254-2020

I en anmälan som kom in till JO den 30 oktober 2020 och i en kompletterande skrivelse framförde AA klagomål mot Kammarrätten i Göteborg. Hon anförde att kammarrätten i strid med Riksarkivets föreskrifter har gjort sig av med två allmänna handlingar som omfattas av sekretess och som lämnats till domstolen.

Dnr 8423-2020

I en anmälan som kom in till JO den 5 november 2020 framförde BB klagomål mot Kammarrätten i Göteborg och anförde följande: Kammarrätten har gallrat

en av honom begärd handling direkt efter att domstolen fattat beslut om att inte lämna ut handlingen. Detta medför att han inte kommer att få frågan om utlämnande prövad i högre rätt eftersom handlingen inte finns kvar i kammarrätten. Genom förfarandet blir hans rätt till domstolsprövning illusorisk.

Utredning

Dagboksblad och avgöranden i Kammarrätten i Göteborgs mål nr 3815-20 och 4420-20 samt i de administrativa ärendena dnr 354-20 och 356-20 hämtades in och granskades.

Anmälningarna remitterades därefter till kammarrätten för yttrande. I remissvaret anförde domstolen, genom kammarrättspresidenten, följande:

Rättsliga utgångspunkter

Handlingsoffentlighet

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Enligt dessa regler har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att handlingen inte omfattas av sekretess (den s.k. offentlighetsprincipen).

De flesta myndighetsbeslut vari någon helt eller delvis nekas att ta del av allmän handling, eller vari en handling inte anses vara allmän, får överklagas till domstol, i första hand kammarrätt, se 6 kap. 8 och 9 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

Vid prövning av ett mål ska rätten ta del av det underlag som ligger till grund för det överklagade beslutet. Enligt 8 § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, ska rätten se till att ett mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.

Av HFD 2019 ref. 24 I framgår att en allmän handling som översänts till domstol för prövning av om sekretess föreligger är att anse som inkommen och därmed allmän hos domstolen under den tid den förvaras där. En sådan handling anses däremot inte tillförd det aktuella målet (HFD 2019 ref. 24 II).

Arkivregler

Av 3 § arkivlagen (1990:782) framgår att en myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering.

Att allmänna handlingar får gallras framgår av 10 § första stycket arkivlagen. Med gallring avses att handlingar sorteras ut och förstörs. Härutöver får en statlig myndighet avhända sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av lag eller föreskrift som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, eller särskilt beslut av regeringen (12 § första stycket arkivlagen). Vad som nyss sagts gäller dock inte handlingar som en myndighet har fått som lån (12 § andra stycket arkivlagen). I förarbetena anges som ett exempel på vanliga lån i förvaltningen remisser för yttrande, då akten från en myndighet översänds till en annan. Inom rättskipningen förekommer lån av domstolsakter framför allt i samband med överklaganden. Givetvis ska sådana lånade akter återlämnas (prop. 1989/90:72 Bilaga 1, s. 78 f.).

I 8 § Riksarkivets föreskrifter (RA-MS 2019:51) om återlämnande och gallring av handlingar hos de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna samt hyres- och arrendenämnderna anges följande:

En förvaltningsmyndighets handling som har legat till grund för prövning och som getts in med anledning av ett överklagande får, om den inte återlämnats med stöd av 17 och 18 §§, gallras om handlingen inte kan antas vara av särskild betydelse för den som lämnat handlingen till förvaltningsmyndigheten. Gallring får ske vid laga kraft och i annat fall fyra månader efter avslut.

Kammarrättens verksamhet och riktlinjer

Kammarrätten i Göteborg prövar på årsbasis drygt 350 mål som rör begäran om att ta del av allmän handling. I sådana mål begär domstolen regelmässigt in de icke utlämnade handlingarna, sekretesshandlingarna, som lån från beslutsmyndigheten. I vissa fall tar domstolen i stället del av handlingarna på plats hos beslutsmyndigheten, vilket görs vid omfattande material eller vid prövning av handlingar av särskilt känslig natur. Det är ett absolut krav att kammarrätten på något sätt tar del av de handlingar som ska sekretessprövas (se JO beslut den 27 februari 2017, dnr 111-2016).

Av kammarrättens riktlinjer för hantering av sekretesshandlingar framgår bl.a. att kammarrätten i mål om rätt att ta del av allmänna handlingar får in eller begär in de handlingar som ska sekretessprövas. När handlingarna kommer in antecknas de som sekretesshandlingar eller sekretesshandlingar som lån på händelsebladet i målet, men de får inte något aktbilagenummer. I undantagsfall kan själva förekomsten av en handling vara sekretessbelagd, t.ex. när en enskild begärt att få veta om han eller hon förekommer i ett register. I en sådan situation får det inte framgå av händelsebladet att kammarrätten fått in en sekretesshandling.

När sekretesshandlingar återsänds, efter att ett mål är avslutat, anges i händelsebladet ”sekretesshandlingarna åter till xx”. I de fall det inte antecknats på händelsebladet att sekretesshandlingar tagits in ska det inte heller framgå att de sänts åter.

Hantering av administrativa ärenden

Av kammarrättens arbetsordning framgår att fråga om utlämnande av en handling till en enskild enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) prövas, om handlingen hör till ett mål, av den avdelning på vilken målet handläggs eller har handlagts. Om begärd handling inte lämnas ut och det begärs ett överklagbart beslut ska frågan om utlämnande prövas av tre lagfarna ledamöter.

Efter HFD:s avgörande 2019 ref. 24 har kammarrätten tagit emot ett antal förfrågningar om att ta del av sekretesshandlingarna i pågående och avslutade mål om rätt att ta del av allmän handling. Enligt delegationen i arbetsordningen har dessa administrativa ärenden hanterats i den dömande verksamheten. Mot bakgrund av att frågan prövas inom ramen för den dömande verksamheten, där sekretesshandlingarna under pågående mål anses förvarade, lånas de inte in eller förs över till den administrativa verksamheten. När sekretesshandlingarna skickats tillbaka till beslutsmyndigheten anses de inte längre förvarade hos domstolen.

Aktuella ärenden

JO:s ärende 8254-2020

Anmälaren (AA) har framfört klagomål över att kammarrätten skickat tillbaka sekretesshandlingarna i kammarrättens mål nr 3815-20 och 4420-20 i samband med att målen avslutats.

Hantering av kammarrättens mål nr 3815-20

Målet kom in till kammarrätten den 18 juni 2020. Av dagboksbladet framgår att de av beslutsmyndigheten sekretessprövade handlingarna kommit in och att de ej aktilagerats i målet.

Den 23 juni 2020 begärde klaganden i målet att få ta del av de aktuella sekretesshandlingarna, vilket prövades genom ett administrativt beslut, dnr 227/20 den 26 juni 2020.

Vid ytterligare två tillfällen under målets fortsatta handläggning begärde två andra personer att få ta del av de aktuella sekretesshandlingarna, vilket prövades genom administrativa beslut.

Kammarrätten avgjorde mål 3815-20 genom slutligt beslut den 3 juli 2020. Sekretesshandlingarna skickades åter till beslutsmyndigheten samma dag. Efter att målet avgjorts begärde anmälaren i JO:s ärende 8423-2020 (BB) sekretesshandlingarna utlämnade den 22 oktober 2020, vilket prövades genom ett administrativt beslut, dnr 354/20, den 23 oktober 2020.

Hantering av kammarrättens mål nr 4420-20

Målet kom in till kammarrätten den 14 juli 2020. Av dagboksbladet framgår att de av beslutsmyndigheten sekretessprövade handlingarna inkommit och att de ej aktilagerats i målet.

Samma dag som överklagandet kom in begärde klaganden att få ta del av de i målet aktuella sekretesshandlingarna, vilket prövades genom ett administrativt beslut, dnr 254/20, den 16 juli 2020. Den 4 september 2020 begärde klaganden på nytt att få ta del av de aktuella sekretesshandlingarna, vilket prövades genom ett administrativt beslut, dnr 306/20, den 7 september 2020.

Sedan klaganden överklagat kammarrättens administrativa beslut, dnr 254/20, begärde Högsta förvaltningsdomstolen in de sekretessprövade handlingarna den 14 september 2020. Beställningen hanterades i den dömande verksamheten och i dagboksbladet i mål 4420-20 har antecknats att handlingarna skickats över till Högsta förvaltningsdomstolen den 15 september 2020. Efter att Högsta förvaltningsdomstolen prövat överklagandet skickades handlingarna åter till kammarrätten den 26 oktober 2020.

Under målets handläggning begärde även anmälaren i JO:s ärende 8423-2020 (BB) att få ta del av de sekretessprövade handlingarna. BB:s begäran inkom den 26 oktober 2020 och prövades genom ett administrativt beslut, dnr 356/20, den 28 oktober 2020.

Kammarrätten avgjorde mål 4420-20 genom dom den 28 oktober 2020. Sekretesshandlingarna skickades åter till beslutsmyndigheten den 29 oktober 2020.

Av dagboksbladen i båda målen går alltså att utläsa att handlingarna inkommit, antecknats på händelsebladet, ej aktilagerats och återlämnats till beslutsmyndigheten i samband med målens avgörande. Kammarrättens chefsregistrator med ansvar för målkanslifunktionen i domstolen har uppgett att handläggningen av målen skett i enlighet med domstolens rutiner.

Justitiekanslern har i ett beslut den 5 november 2020, dnr 1899-20-2.1., inte haft några synpunkter på Kammarrätten i Stockholms hantering vid återsändande av inlämnade handlingar och konstaterar att hanteringen inte påverkat den enskildes rätt att ta del av de aktuella handlingarna.

Det bör även noteras att Riksarkivets föreskrifter RA-MS 2019:51 bara gäller handlingar i mål (eller, i tillämpliga fall, ärenden). Detta framgår inte helt tydligt av 8 § men desto tydligare av t.ex. 14 § samt av definitionerna av ”laga kraft” och ”avslut” i 2 §. En inlämnad sekretesshandling har, som redan nämnts, inte tillförts något mål eller ärende och kan därför inte bedömas som en handling i ett

mål eller ärende. Något skäl för att med stöd av Riksarkivets föreskrifter behålla handlingarna efter att målet avslutats kan därför inte heller anses finnas.

JO:s ärende 8423-2020

Anmälaren (BB) har framfört klagomål över att kammarrätten har skickat tillbaka sekretesshandlingarna i mål nr 4420-20 innan kammarrättens administrativa ärende, dnr 356/20, fått laga kraft.

Hantering av kammarrättens administrativa ärende, dnr 356/20

Den 26 oktober 2020 inkom en begäran från anmälaren (BB) om att ta del av de sekretessbelagda handlingarna i mål nr 4420-20. Den 28 oktober 2020 inkom ytterligare en skrivelse från BB som efterfrågade besked i utlämnandefrågan. Kammarrätten, genom avdelning 2, avgjorde ärendet genom beslut samma dag och avslog begäran om att ta del av handlingarna. Samma dag som kammarrättens beslut är daterat, den 28 oktober 2020, överklagade BB beslutet. Överklagandet tillsammans med begäran, skrivelsen och kammarrättens beslut överlämnades till Högsta förvaltningsdomstolen. Den 7 januari 2021 inkom en beställning från Högsta förvaltningsdomstolen till kammarrätten att få de sekretessbelagda handlingarna som lån. Kammarrätten besvarade förfrågan med upplysningen om att sekretesshandlingarna i mål nr 4420-20 skickats tillbaka till beslutsmyndigheten den 29 oktober 2020. HFD avgjorde målet 6090-20 den 10 februari 2021 och konstaterade att handlingarna inte längre fanns tillgängliga hos kammarrätten.

Berörda befattningshavare som prövat kammarrättens administrativa ärende dnr 356/20 har anfört att de inte har något ytterligare att tillägga.

Anmälaren har gjort gällande att kammarrättens hantering strider mot tidigare JO-praxis och mot allmänna rättsstatsprinciper om instansordning. I de JO-uttalanden anmälaren hänvisar till har det varit fråga om utlämnanden av handlingar som *tillkommit hos den beslutade myndigheten*, oaktat om de bedömts som allmänna eller inte. JO har då uttalat att det är självklart att handlingar inte får förstöras innan tiden för överklagande har gått ut. Om beslutet överklagas har JO anfört att det är lika självklart att handlingarna måste bevaras till dess överklagandet blivit slutligt prövat.

Vid den administrativa prövningen i ärende med dnr 356/20, har handlingarna funnits och förvarats i den dömande verksamheten, där de varit tillgängliga att ta del av under den administrativa prövningen. Skyldigheten, för dem som prövat utlämnandefrågan, att ta del av de handlingar som begärts utlämnade har på detta sätt uppfyllts. Handlingarna har därmed inte lånats in eller förts över till det administrativa ärendet. Eftersom några handlingar inte tagits in i det administrativa ärendet, har det inte heller funnits någon skyldighet att där bevara dem, varför frågan om gallring av handlingarna inte varit aktuell. Handlingarna har inte förstörts (jfr ovan nämnd JO-praxis), utan sänts tillbaka till beslutsmyndigheten, där de finns tillgängliga att ta del av eller begära in vid en eventuell överprövning.

Sammanfattning

Kammarrätten konstaterar att de aktuella sekretesshandlingarna översänts till kammarrätten med anledning av överprövningen av en myndighets beslut att inte lämna ut dem på grund av att uppgifter i dem omfattas av sekretess. Handlingarna var under den tid de förvarades hos domstolen allmänna men inte tillförda de aktuella målen eller de administrativa ärendena (se ovan nämnda HFD 2019 ref. 24 I och II).

Justitiekanslern har i ett beslut den 5 november 2020, dnr 1899-20-2.1., inte haft några synpunkter på Kammarrätten i Stockholms hantering vid återsändande av inlånade handlingar och konstaterar att hanteringen inte påverkat den enskildes rätt att ta del av handlingarna.

Mot bakgrund av att handlingarna lämnats över till kammarrätten i dess rättsvårdande verksamhet som lån och inte heller tillförts målen eller de administrativa ärendena har det inte funnits någon skyldighet för kammarrätten att bevara handlingarna för arkivering. Det kan inte heller anses motiverat av tryckfrihetens intresse att en inlånad sekretesshandling, för längre tid än under målets prövning, förvaras hos domstolen. Om någon önskar ta del av handlingen finns den alltjämt förvarad hos beslutsmyndigheten och kan begäras utlämnad på nytt därifrån. Hanteringen har därmed inte påverkat anmälarnas möjlighet att ta del av de allmänna handlingarna.

Tillsammans med yttrandet lämnades en tidslinje över sekretesshandlingarnas förvarande och de administrativa ärenden som aktualiserats i mål nr 3815-20 och 4420-20.

BB kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande: Den praxis som utvecklats om att en myndighet inte får avhända sig handlingar under tiden som prövning pågår måste gälla oavsett om handlingarna tillkommit hos den beslutande myndigheten eller inte. Huruvida handlingen finns hos någon annan myndighet är helt irrelevant för hans rätt att få utlämnandet prövat av kammarrätten som första instans. Att en handling skickas tillbaka till beslutsmyndigheten får samma följd som om myndigheten förstör handlingen. Högsta förvaltningsdomstolen kan inte anmoda kammarrätten att återställa en handling som kammarrätten avhänt sig och inte heller inhämta en handling för sekretessprövning från en annan myndighet än den som fattat sekretessbeslutet. Det är en självklar del av instansordningens princip att en myndighet som fattar ett beslut som första instans inte i praktiken kan hindra en sökande att klaga på beslutet eller att få det prövat i högre instans. Det vore besynnerligt om en myndighet straffritt kunde avhända sig en allmän handling på detta sätt.

Även AA kommenterade remissvaret.

Dagboksblad och avgörande i Högsta förvaltningsdomstolens mål nr 6090-2020 hämtades in.

Bedömning

Inledning

Av utredningen framgår att Kammarrätten i Göteborg vid sin prövning av en myndighets beslut att inte lämna ut en allmän handling på grund av sekretess normalt tar del av den handling som beslutsmyndigheten inte har lämnat ut (i fortsättningen sekretesshandling), genom att den begärs in från myndigheten. Det förekommer även att domstolen i stället tar del av handlingen på plats hos myndigheten. Vidare har det framkommit att sekretesshandlingar som har begärts in återsänds till myndigheten direkt efter att målet avslutats hos kammarrätten. Enligt domstolens arbetsordning hanteras en framställan till kammarrätten om att få ta del av en sådan sekretesshandling i ett administrativt ärende och prövas av den avdelning där sekretessmålet handläggs. Om den begärda handlingen inte lämnas ut och det begärs ett överklagbart beslut prövas frågan om utlämnande av tre lagfarna ledamöter.

Anmälarna har påstått att kammarrättens åtgärd att återlämna sekretesshandlingarna i samband med att ett mål avslutas inte har stöd i lag eller föreskrifter. BB har även anfört att förfarandet lett till att han inte har kunnat få frågan om utlämnande av handlingarna från domstolen prövad i högre rätt.

Jag har valt att fokusera min granskning på den övergripande frågan om domstolens rutiner för återlämnande av sekretesshandlingar och särskilt kommentera den kritik som BB har riktat mot kammarrättens agerande.

Kammarrättens återlämnande av sekretesshandlingar

En fråga i ärendena är således om kammarrättens åtgärd att lämna tillbaka sekretesshandlingar i samband med att ett sekretessmål avgörs har rättsligt stöd. Enligt rättspraxis anses en sådan handling som inkommen hos kammarrätten och allmän hos domstolen under den tid den förvaras där, men den anses inte tillförd kammarrättens mål (se HFD 2019 ref. 24 I och II).

Som framgått av remissvaret anges i arkivlagen (1990:782) att en statlig myndighet, utöver vad som följer av bestämmelserna i den lagen om gallring och överlämnande till arkivmyndighet, endast får avhända sig allmänna handlingar genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av lag eller föreskrift, eller med stöd av särskilt beslut av regeringen (12 § första stycket). Det gäller dock inte för handlingar som en myndighet har fått som lån (12 § andra stycket).

I förarbetena anges följande (se prop. 1989/90:72 Bilaga 1 s. 78–79): I andra stycket görs den tämligen självklara reservationen att förbudet mot avhändande inte gäller sådana handlingar som myndigheten har fått som lån. Ett exempel på vanliga lån i förvaltningen är remisser för yttrande, då akten från en myndighet översänds till en annan. Inom rättskipningen förekommer lån av domstolsakter framför allt i samband med överklaganden. Givetvis ska sådana lånade akter återlämnas.

Justitiekanslern (JK) har prövat ett liknande ärende om hanteringen av sekretesshandlingar hos Kammarrätten i Stockholm och hade då inte några synpunkter på att domstolen återlämnade dessa handlingar i samband med att sekretessmålet avgjordes (se JK:s beslut den 5 november 2020, dnr 1899-20-2.1). Jag ser inte annorlunda på tillämpningen av de aktuella bestämmelserna.

Återlämnande av sekretesshandlingar när ett beslut om att inte lämna ut handlingarna från kammarrätten har överklagats

Av utredningen framgår att kammarrätten avslutade både sekretessmålet nr 4420-20 och det administrativa ärendet dnr 356/20 den 28 oktober 2020. Vidare framgår att BB samma dag överklagade domstolens avslagsbeslut i det administrativa ärendet. Dagen därpå återsändes sekretesshandlingarna till beslutsmyndigheten. Högsta förvaltningsdomstolen avlog den 10 februari 2021 BB:s överklagande eftersom den begärda handlingen inte längre förvarades hos

kammarrätten. Kammarrättens återlämnande medförde därmed att BB inte fick någon överprövning i sak av domstolens avslagsbeslut.

Som framgått har JO tidigare uttalat att det är självklart att handlingar inte får förstöras innan tiden för överklagande av ett beslut om utlämnande av handlingarna gått ut, och lika självklart att handlingar måste bevaras till dess ett överklagande har blivit slutligt prövat (se bl.a. JO 2017/18 s. 178 och JO 1994/95 s. 583). Dessa ärenden rörde dock handlingar som hade tillkommit hos den myndighet som förvarade dem och där myndigheten hade en skyldighet att bevara handlingarna en viss tid.

I det här fallet har de aktuella sekretesshandlingarna lånats in av kammarrätten. De har därigenom visserligen förvarats hos kammarrätten men kan inte anses tillförda vare sig sekretessmålet eller det administrativa ärendet (jfr HFD 2019 ref. 24 II). Kammarrätten har haft en skyldighet att ta del av handlingarna inom ramen för sin prövning av sekretessfrågan men har inte haft någon skyldighet att låna in handlingarna eller, när så skett, att bevara dem (se 12 § andra stycket arkivlagen och prop. 1989/90:72 Bilaga 1 s. 78–79). Handlingarna har inte heller förstörts utan har återlämnats till beslutsmyndigheten, där de finns tillgängliga för allmänheten att begära ut. Vid avslag på en sådan begäran har den enskilde möjlighet att överklaga beslutet till kammarrätten och därefter till Högsta förvaltningsdomstolen. Kammarrättens hantering har därmed inte påverkat anmälarens rätt att ta del av de aktuella handlingarna.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendena ger inte anledning till några uttalanden från min sida.

Ärendena avslutas.