

Den omständigheten att en handling överlämnats från Jordbruksverkets internrevision till en annan del av myndigheten har inte medfört att handlingen blivit en allmän handling eftersom internrevisionen inte ansetts ha en sådan självständig ställning som avses i 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen.

Lagrum:

2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen

P.H. begärde hos Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) att få ta del av en handling som dokumenterade internrevisionens vid verket iakttagelser och rekommendationer efter genomförd granskning av viss del av myndighetens verksamhet. Handlingen var benämnd ”Offentlig kontroll i enlighet med (EG) nr 882/2004”. Jordbruksverket beslutade den 27 februari 2012 att inte lämna ut den begärda handlingen. Som skäl angavs att revisionen inte var avslutad och att handlingen inte var en allmän handling.

P.H. överklagade Jordbruksverkets beslut hos kammarrätten. P.H. vidhöll sin begäran och anförde bl.a. följande. Vid tiden för begäran hade myndigheten lämnat över rapporten till den granskade verksamheten med en begäran om åtgärdsplan. Den begärda handlingen är inte allmän på den grunden att ärendet som den tillhör har avslutats utan därför att den har expedierats i samband med att den lämnades över till den granskade verksamheten för åtgärdsplan. Det är svårt att tänka sig något annat organ inom en myndighet som har bättre förutsättningar att uppfylla kraven på självständighet än just en internrevision. Internrevisionens oberoende ställning inom myndigheten understryks av att internrevisionens chef bara kan avskedas av Statens ansvarsnämnd. Internrevisionens granskningar anses också vara helt skilda från myndighetens operativa verksamhet. Ett revisionsärende avslutas med att en internrevisionspromemoria upprättas och skrivs under av internrevisionens revisorer. Det är internrevisionen som beslutar om vilka iakttagelser och rekommendationer från granskningen samt kommentarer till åtgärdsplanen som ska redovisas i denna internrevisionspromemoria. Sekretessregler som tillämpas av den granskade delen av en myndighet gäller i förhållande till myndighetens internrevision. Handlingar som skickas dem emellan bör anses som expedierade respektive inkomna. De iakttagelser och rekommendationer som redovisas i rapporten är slutgiltiga. Det som återstår att komplettera eller revidera är själva åtgärdsplanen och eventuella kommentarer till planen som internrevisionen vill lämna i internrevisionspromemorian. Offentlighetsintresset bör vara starkt i fråga om internrevisionsrapporter. P.H. åberopade internrevisionsförordningen (2006:1228) och Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd.

Jordbruksverket avstyrkte bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande. Av revisionsprocessen framgår att ärendet inte är slutfört förrän följebrev med revisionspromemoria lämnas till generaldirektören.

Internrevisionen är inte ett självständigt organ i förhållande till Jordbruksverkets övriga verksamheter. Internrevisionens uppdragsgivare är generaldirektören som beslutar om riktlinjer, revisionsplaner etc. Internrevisionen kan inte på eget ansvar bestämma vad som ska revideras. Inte heller fattar internrevisionen beslut i eget namn och den har inte en egen budget eller uppvisar sådana drag som utmärker självständiga organ. Vore internrevisionen självständig skulle det i stället finnas en sekretessbrytande bestämmelse.

Kammarrätten i Jönköping (2012-04-19, Alkman, Stelzer, referent, Green) yttrade: Kammarrätten har att ta ställning till om den begärda revisionspromemorian var en allmän handling i enlighet med 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF). Av betydelse för denna bedömning är om internrevisionen vid Jordbruksverket kan anses ha en från myndigheten fristående ställning i enlighet med vad som följer av 2 kap. 8 § TF. – I förarbetena till TF (prop. 1975/76:160 sid. 152) anförs att i vissa fall bör ett organ som ingår i en större enhet anses som så självständigt i förhållande till andra organ inom samma enhet att handlingar som utväxlas dem emellan därigenom anses upprättade respektive inkomna. Omständigheter av betydelse i detta sammanhang kan vara att ett organ 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. – Enligt förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk ska myndigheten tillämpa internrevisionsförordningen. Enligt 2 § internrevisionsförordningen ska det vid myndigheten finnas en internrevision och enligt 10 § samma förordning ska myndighetens styrelse besluta om riktlinjer för internrevision, revisionsplan och åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer. – Kammarrätten bedömer att internrevisionen vid Jordbruksverket inte kan anses uppträda självständigt i förhållande till myndigheten i den mening som avses i 2 kap. 8 § TF. Den handling som utväxlats mellan internrevisionen och den granskade enheten kan således inte anses inkommen till Jordbruksverket eller expedierad när den sänts från internrevisionen. Någon handlingsoffentlighet har således inte uppkommit härigenom. Ärendet var vid tidpunkten för det överklagade beslutet inte heller slutbehandlat hos myndigheten. Den handling som P.H. begärde utlämnad var således inte en allmän handling i den mening som avses i 2 kap. 3 § TF. – Överklagandet ska därför avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.

P.H. överklagade kammarrättens dom och yrkade att Högsta förvaltningsdomstolen skulle upphäva domen och Jordbruksverkets beslut samt slå fast att den begärda handlingen var allmän vid den tidpunkt då han begärde ut den. Till stöd för sin talan hänvisade han till vad han anfört i kammarrätten och anförde därutöver bl.a. följande. Internrevisionens uppgift är att granska den egna myndighetens olika verksamheter. För att kunna fylla denna funktion som kritisk granskare måste internrevisionen under en pågående revision vara oberoende och självständig i förhållande till både den verksamhet som granskas och till

myndighetens ledning. Kravet på självständighet tolkas orimligt strikt. Det leder till att bestämmelsen inte ger den insyn som lagstiftaren har avsett.

Högsta förvaltningsdomstolen (2013-06-20, Jermsten, Dexe, Nord, Saldén Enérus, Bull) yttrade:

Skälen för avgörandet

Den rättsliga regleringen

Av 2 kap. 3 § första stycket TF framgår att en handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

Enligt 2 kap. 8 § TF gäller att om ett organ som ingår i eller är knutet till ett verk eller liknande myndighetsorganisation har överlämnat en handling till ett annat organ inom samma myndighetsorganisation eller framställt en handling för sådant överlämnande, ska handlingen inte anses som därigenom inkommen eller upprättad i annat fall än då organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra.

I förarbetena till bestämmelsen uttalas att omständigheter av betydelse för att avgöra om ett organ intar en sådan självständig ställning kan vara att det 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).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Frågan i målet är om Jordbruksverkets internrevision uppträder som självständigt organ i förhållande till Jordbruksverkets övriga verksamhet så att en handling som överlämnats från internrevisionen till en annan del av myndigheten är att anse som allmän.

Enligt förordningen med instruktion för Statens jordbruksverk ska myndigheten tillämpa internrevisionsförordningen. Internrevisionen ska enligt den förordningen granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll (3 §). Denna granskning ska bedrivas självständigt (4 §) men det är styrelsen, eller myndighetens chef, som är internrevisionens uppdragsgivare och som beslutar om riktlinjer, revisionsplan och åtgärder med anledning av revisionens iakttagelser och rekommendationer (10 och 12 §§).

Mot bakgrund av Jordbruksverkets internrevisions funktion och dess förhållande till myndighetsledningen anser Högsta förvaltningsdomstolen att internrevisionen inte kan anses uppträda självständigt i förhållande till den övriga verksamheten inom myndigheten i den mening som avses i 2 kap. 8 § TF. Handlingen var alltså inte på den grunden allmän vid den tidpunkt den begärdes utlämnad. Det ärende som handlingen hänför sig till var då inte heller slutbehandlat hos myndigheten. Jordbruksverket

hade därmed fog för beslutet att vägra utlämnande. Överklagandet ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

Mål nr 2617-12, föredragande Berglund Creutz

Rättsfall: RÅ 1987 ref. 29; RÅ 1993 ref. 20; RÅ 1998 ref. 30.

Litteratur: prop. 1975/76:160 s. 151–153.