

**Ett mål om utfående av allmän handling har inte kunnat inledas när talan förs anonymt.**

Lagrum:

3 § och 5 § förvaltningsprocesslagen (1971:291); 2 kap. 14 § tredje stycket och 15 § tryckfrihetsförordningen.

En person vars namn var okänt begärde hos Stockholms universitet att få ta del av bilagorna till en skrivelse med dnr SU 3/2-3254-00. I beslut den 17 juni 2013 avslog universitetet begäran med motiveringen att handlingarna förkommit. Beslutet hämtades ut av en person den 26 juni 2013. Den 23 juli 2013 inkom ett överklagande till universitetet, som i beslut den 24 juli 2013 avvisade överklagandet såsom för sent inkommet.

Avvisningsbeslutet överklagades hos Kammarrätten i Stockholm av en person vars namn var okänt.

*Kammarrätten i Stockholm (2013-09-24, Lénberg Karlsson, Eke, referent, Moström)* yttrade: Enligt lag och meddelad överklagandehänvisning ska ett överklagande ha kommit in till den myndighet som meddelade det överklagade beslutet inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. – I en tjänsteanteckning upprättad av universitetet den 6 september 2013 anges bl.a. att en viss namngiven tjänsteman vid universitet uppgett att de anteckningar som finns i akten innebär att den person som begärt ut de aktuella handlingarna den 26 juni 2013 hämtade ut beslutet från den 17 juni 2013. I en anteckning undertecknad av denne namngivne tjänsteman anges bl.a. datumet den 26 juni 2013 samt att ”beslut har uthämtats”. Vid bedömningen av om, och i så fall när, en person har fått del av ett beslut råder det fri bevisprövning. Enligt kammarrättens mening har det inte framkommit något som medför att det finns skäl att inte fästa tilltro till uppgifterna i anteckningen daterad den 26 juni 2013 och vad denna anteckning enligt tjänstemannen innebär. – Kammarrätten utgår därför från att den person som begärt att få ut de aktuella handlingarna den 26 juni 2013 fick del av beslutet från den 17 juni 2013. – Överklagandet av beslutet kom in till universitetet den 23 juli 2013, dvs. efter utgången av treveckorsfristen. Universitetet har därmed rätteligen avvisat överklagandet som för sent inkommet. Överklagandet till kammarrätten ska därför avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.

Den 17 oktober 2013 inkom till kammarrätten en anonym skrivelse som angavs vara en ansökan om resning med anledning av kammarrättens avslagsbeslut. Skrivelsen överlämnades till Högsta förvaltningsdomstolen.

*Högsta förvaltningsdomstolen (2014-05-09, Jermsten, Nord, Brickman, Saldén Enérus, Bull)* yttrade:

### *Skälen för avgörandet*

#### Rättslig reglering m.m.

Den till Högsta förvaltningsdomstolen överlämnade ansökningen har sin upprinnelse i en skriftlig begäran om utlämnande av allmänna handlingar som gavs in till Stockholms universitet. Av ansökningen framgår att sökanden med sin framställning vill få till stånd en förnyad prövning av universitetets beslut att avslå ansökningen om utlämnande av allmänna handlingar.

I 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen anges att myndighet inte på grund av att någon begär att få ta del av allmän handling får efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut. Något sådant behov har inte förelegat. Stockholms universitet har alltså förfarit riktigt som fattat beslut i ärendet utan att ange någon namngiven adressat.

Av 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen följer att en sökande får föra talan mot en myndighets beslut att avslå en begäran om att få ta del av en handling.

Det nyss nämnda förbudet för en myndighet att efterforska en sökandes namn har inte något sådant samband med rätten att föra talan att en domstol kan göra avkall på de krav som i 3 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, ställs på den handling som inleder ett mål i domstol. I paragrafen anges bl.a. att handlingen ska innehålla personnummer eller organisationsnummer och vissa kontaktuppgifter. Trots att det inte uttryckligen föreskrivs måste också namn anges (se Wennergren och von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. – en kommentar, 6 uppl. 2013, s. 46, och Sigurd Heuman i Karnov 2013/14 s. 175).

Om en ansökan eller ett överklagande innehåller en sådan brist att handlingen inte kan läggas till grund för prövning i sak, ska rätten enligt 5 § FPL förelägga sökanden eller klaganden att inom viss tid avhjälpa bristen vid påföljd att hans eller hennes talan annars avvisas. Detsamma gäller om ansökningen eller överklagandet inte uppfyller föreskrifterna i 3 §, om bristen inte är av ringa betydelse för frågan om delgivning.

#### *Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

Den som gett in den nu aktuella handlingen har inte uppgett sitt namn och har inte heller lämnat sådana kontaktuppgifter att handlingen kan kompletteras. Den uppfyller således inte de krav som gäller för att ett mål ska kunna inledas i domstol.

Handlingen föranleder därför inte någon annan Högsta förvaltningsdomstolens åtgärd än att den överlämnas till domstolens administrativa avdelning.

Justitierådet *Bull* var av skiljaktig mening och anförde: I 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen anges att myndighet inte på grund av att någon begär att få ta del av allmän handling får efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut. Enligt 15 § har en enskild rätt till domstolsprövning om annan än riksdagen eller regeringen avslår en begäran om att ta del av en allmän handling. – Enligt 23 § förvaltningslagen (1986:223) ska en myndighets beslut överklagas skriftligt och lämnas in till den myndighet som fattat beslutet. Av 3 § FPL följer att vissa krav ställs på en ansökan eller ett överklagande. I bestämmelsen anges bl.a. att handlingen ska innehålla personnummer eller organisationsnummer och vissa kontaktuppgifter till den som klagar. Bestämmelsen har fått en ovillkorlig utformning, men brister i någon eller några av de krav som uppställs ska inte leda till avvisning, utan till att domstolen utnyttjar möjligheterna att enligt 5 § förelägga sökanden eller klaganden att komplettera sin inlägga såvida inte bristen är av ringa betydelse för frågan om delgivning (se Wennergren och von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. – en kommentar, 6 uppl. 2013, s. 46). Av 30 § FPL följer vidare att det av en dom eller ett beslut ska framgå de skäl som bestämt utgången. De övriga uppgifter som en förvaltningsdomstols dom ska innehålla framgår av 13 § i förordningen (2013:390) om mål i allmän förvaltningsdomstol, där det bl.a. anges att parternas namn ska framgå av domen eller beslutet. – Frågan är om den grundlagsfästa rätten till anonymitet vid en begäran om att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter också gäller vid en domstolsprövning av ett myndighetsbeslut att inte lämna ut sådana handlingar. Denna fråga har inte tidigare prövats av Högsta förvaltningsdomstolen, men från kammarrätterna finns viss praxis. I vissa fall har domstolen med hänsyn till kraven i 3 § FPL, och efter det att den klagande inte kompletterat sitt överklagande med begärda uppgifter, avvisat detta (se t.ex. Kammarrätten i Jönköpings beslut den 17 augusti 2007 i mål nr 2340-07). I andra fall har domstolen prövat klagomålet i sak, utan att anse att brister vad gäller de uppgifter som krävs enligt 3 § FPL medfört att målet inte kunnat avgöras (se t.ex. Kammarrätten i Jönköpings dom den 17 juni 2010 i mål nr 1183-10 och Kammarrätten i Stockholms dom den 25 november 2011 i mål nr 4627-11). – Rätten att anonymt ta del av allmänna handlingar hade fram till 1983 inget direkt stöd i grundlag. När regeln i 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen infördes var bakgrunden att det uppstått problem med bl.a. föreskrifter om skyldighet att legitimera sig för att få tillträde till vissa myndigheters lokaler. Enskilda som anonymt ville begära att få ta del av allmänna handlingar hade i vissa fall hindrats göra detta med hänvisning till krav på identifikation (se prop. 1981/82:37 s. 39 f.). – Den uttryckliga grundlagsbestämmelsen syftade således till att göra det tydligt att den typ av ordnings- och säkerhetsregler som visat sig vara problematiska att förena med offentlighetsprincipen skulle

tillämpas på ett sådant sätt att anonymitetsskyddet inte undergrävdas. Den praktiska frågan om hur myndigheters behov att i vissa fall kontrollera identiteten på besökare skulle lösas i samband med anonyma ansökningar om att ta del av allmänna handlingar angavs i förarbetena vara något som inte lämpade sig för reglering i tryckfrihetsförordningen. Vidare uttalades att anonymitetsskyddet inte dispenserade från det då gällande kravet på att ett överklagande ska vara egenhändigt undertecknat av klaganden. Samtidigt framhölls att domstolarna skulle ta hänsyn till anonymitetsskyddet när de prövar om besvär rätteligen anförts i en fråga om utlämnande av allmän handling (se prop. 1981/82:37 s. 48). – Av lagtexten i 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen framgår inget undantag från anonymitetsskyddet beroende på vilken typ av myndighet som önskar få kännedom om vem den som anonymt ansökt att få tillgång till allmänna handlingar är. Av förarbetena framgår att det problem som grundlagsstiftaren velat lösa genom den uttryckliga regleringen i grundlag var när formella krav på identifikation vid myndighetskontakter kom i konflikt med rätten att ta del av allmänna handlingar anonymt. Vidare framgår att man var medveten om att anonymitetsskyddet kunde påverka handläggningen av överklaganden inför domstol. – Det är inte främst bestämmelsen i 3 § FPL som kan beröras av tryckfrihetsförordningens anonymitetsskydd, utan snarare 5 § om domstols möjlighet att förelägga om kompletteringar till ett ofullständigt överklagande. Domstolen kan avstå från sådana förelägganden om det skulle ha ringa betydelse för delgivningen. Delgivning regleras i delgivningslagen (2010:1938) och syftar till att ge rimliga garantier för att ingen ovetandes ska drabbas av ingripande rättsverkningar. Den kan ske på många olika sätt och avgörande för om och hur delgivning sker är sådana faktorer som hur viktig handlingen är för mottagaren och hur viktigt det är för myndigheten att få ett bevis om mottagandet. Enligt 47 § FPL ska delgivning ske om det är särskilt föreskrivet eller om det annars krävs med hänsyn till omständigheterna. – Eftersom överklagandet av en myndighets beslut att inte lämna ut en handling ska lämnas in till den beslutande myndigheten röjs anonymiteten redan där om den enskilde följer de krav som FPL uppställer på överklagandeskriften. Därefter kan domstol komma att hota med att avvisa målet med hänvisning till samma krav och därmed framtvunga att en klagande som vill ha en domstolsprövning av en myndighets beslut att inte lämna ut en handling inte längre kan vara anonym. Allra senast vid dom eller beslut röjs den klagandes identitet om bestämmelserna i förordningen (2013:390) om mål i allmän förvaltningsdomstol följs fullt ut. Enligt min mening riskerar anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen att undergrävas om man godtar en sådan tillämpning. – En viktig iakttagelse för frågan om hur strikt man ska se på de krav som uppställs i FPL är att det i mål om handlingsoffentlighet alltid föreligger en osäkerhet om huruvida den som klagat till domstolen också är den person som begärt att få tillgång till handlingarna hos

myndigheten. Domstolen kan sannolikt aldrig vara helt säker på att det är en och samma person. Det är detta förhållande som förarbetsuttalandena vid grundlagsregelns tillkomst anger att domstolarna måste kunna hantera med beaktande av anonymitetsskyddet. Även andra formella krav på ett överklagande bör kunna hanteras på samma sätt, inte minst mot bakgrund av att det handlar om krav som domstolen i någon mån disponerar över så länge som den klagande kan delges och handläggningen i övrigt kan skötas. Det har enligt ovan redovisad kammarrättspraxis visat sig vara praktiskt möjligt att tillämpa bestämmelserna i FPL och förordningen om mål i allmän förvaltningsdomstol på ett sådant sätt att mål med anonyma klaganden kunnat handläggas och handlingar delges den klagande utan att dennes identitet röjts. – Mot denna bakgrund bör enligt min mening bestämmelserna i FPL och förordningen om mål i allmän förvaltningsdomstol kunna tillämpas restriktivt med hänsyn till anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen. De uppgifter om den klagandes identitet som krävs kan i dessa fall modifieras till det som domstolen anser vara tillräckligt för att kunna kommunicera med och delge den klagande och de berörda myndigheterna. En förutsättning för en sådan grundlagskonform tillämpning är att begäran inte rör uppgifter där anonymitetsskyddet skulle vika för behovet att kunna göra en sekretessprövning såsom anges i 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen. – Jag anser således att det inte finns hinder för Högsta förvaltningsdomstolen att låta handlingen inleda ett mål.

Mål nr 6738-13, föredragande Mattias Nordell

*Litteratur:* Wennergren och von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. – en kommentar, 6 u. 2013 s. 46. Sigurd Heuman i Karnov 2013/14 s. 175.