

HFD 2016 ref. 1

Handlingar som utväxlats mellan en kommun och kommunens juridiska ombud i en pågående rättsprocess har inte ansetts vara allmänna handlingar.

2 kap. 3, 6, 7 §§ tryckfrihetsförordningen

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 5 februari 2016 följande dom (mål nr 4533-15).

Bakgrund

C.L. begärde hos Stenungsunds kommun att få ta del av dels ett utkast till kommunens överklagande av en dom från mark- och miljödomstolen avseende ett detaljplaneärende, dels e-postkorrespondens som utväxlats mellan kommunen och kommunens juridiska ombud.

Kommunen lämnade ut vissa handlingar men avslag begäran i övrigt i beslut den 13 april 2015 med motiveringen att resterande handlingar inte var allmänna. C.L. överklagade till Kammarrätten i Göteborg som i beslut den 11 maj 2015 (mål nr 1954-15) fann att handlingarna var allmänna och därför upphävde kommunens beslut samt visade målet åter till kommunen för sekretessprövning. Kammarrätten anförde att det inte kommit fram något annat än att kommunen hade anlitat en advokatbyrå för att denna hade sådan särskild kompetens som kommunen inte själv hade tillgång till och att advokatbyrån hade haft en fristående ställning i förhållande till kommunen. Med hänvisning till rättsfallet RÅ 1987 ref. 1 fann kammarrätten därför att de handlingar som hade utväxlats mellan kommunen och advokatbyrån och som förvarades hos kommunen var att anse som allmänna.

Kommunen avslag därefter i beslut den 25 maj 2015 på nytt C.L:s begäran om att få ta del av handlingarna och motiverade beslutet med att uppgifter i handlingarna omfattades av sekretess enligt 19 kap. 9 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. C.L. överklagade även detta beslut och anförde att 19 kap. 9 § OSL inte var tillämplig samt att han hade rätt att ta del av handlingarna även på den grunden att han var part i det mål hos Mark- och miljööverdomstolen som handlingarna avsåg.

I det nu överklagade avgörandet upphävde kammarrätten kommunens beslut och visade målet åter till kommunen för ny prövning. Kammarrätten fann att kommunen inte hade gjort en sådan noggrann detaljprövning av om uppgifter i handlingarna omfattades av sekretess som krävs vid en begäran om utlämnande av allmän handling. Vid den förnyade prövningen skulle

kommunen även ta ställning till C.L:s invändning om partsinsyn enligt 16 § förvaltningslagen (1986:223), FL, och 10 kap. 3 § OSL.

Yrkanden m.m.

C.L. yrkar att han ska få ta del av de aktuella handlingarna.

Skälen för avgörandet

Vad målet gäller

Frågan i målet är om en enskild har rätt att ta del av handlingar som utväxlats mellan en kommun och kommunens juridiska ombud och som avser en pågående rättsprocess där den enskilde är part.

Rättslig reglering

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen, finns bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet.

Enligt 3 § första stycket förstås med handling framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. 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.

Av 6 § framgår att en handling anses inkommen till en myndighet när den har anlant till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om upptagning som avses i 3 § första stycket gäller i stället att den anses inkommen till myndigheten när annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på sätt som anges i 3 § andra stycket.

Enligt 7 § första stycket anses en handling upprättad hos en myndighet när den har expedierats. Handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Den fråga som Högsta förvaltningsdomstolen först har att ta ställning till är om de handlingar som C.L. har begärt att få ut är allmänna i tryckfrihetsförordningens mening.

För handlingar som framställs utanför en myndighet gäller att de blir allmänna när de anses inkomna till myndigheten, medan handlingar som framställs inom myndigheten blir allmänna när de

anses upprättade. En handling anses upprättad bl.a. om den har expedierats eller det ärende som handlingen hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten.

De handlingar som är aktuella i målet hänför sig till ett pågående ärende. Avgörande för frågan om handlingarna är allmänna är därmed om det juridiska ombudet har intagit en så fristående ställning i förhållande till kommunen att handlingar som förvaras hos kommunen och som utväxlats mellan ombudet och kommunen ska anses vara inkomna till, respektive expedierade av, kommunen.

I rättsfallet RÅ 1987 ref. 1 hade en myndighet anlitat ett konsultbolag för att utföra ett visst uppdrag. Frågan i målet var om en rapport som hade upprättats av bolaget och getts in till myndigheten var en allmän handling. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade att bolaget – oaktat det samarbete med tjänstemän hos myndigheten som förekommit under arbetets gång – fick anses ha intagit en så fristående ställning i förhållande till myndigheten att rapporten inte var att betrakta som framställd inom myndigheten utan som en till myndigheten inkommen handling. Avgörande för den bedömningen var att bolaget hade anlitats för att göra en självständig, på sin särskilda sakkunskap grundad analys av vissa problem.

Vidare framgår av rättsfallet RÅ 2007 ref. 12 att handlingar som utväxlats mellan en kommun och kommunens advokat har betraktats som allmänna. Handlingarna innehöll advokatens rättsliga bedömningar av och synpunkter på vissa avtal som kommunen hade ingått samt rättsliga bedömningar och råd avseende innehållet i nya avtal.

Även i det nu aktuella fallet rör det sig om handlingar som utväxlats mellan kommunen och en advokat. Till skillnad från vad som var fallet i 2007 års rättsfall är advokaten emellertid anlita av kommunen som juridiskt ombud i en pågående rättsprocess. Ett rättegångsombud agerar inte självständigt utan företräder sin uppdragsgivare inför domstolen. I sin egenskap av ombud kan advokaten därmed inte i nu aktuell mening anses inta en fristående ställning i förhållande till kommunen. De handlingar som rör processen får därför, även till den del de härrör från advokaten, anses vara framställda inom kommunen och den omständigheten att handlingarna skickats mellan kommunen och advokaten innebär inte att de ska anses som allmänna. Kommunen är alltså inte skyldig att lämna ut handlingarna enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen.

Regeln om s.k. partsinsyn i 16 § FL gäller i ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild och ger en sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som har tillförts ärendet med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL. Förvaltningslagens bestämmelse om partsinsyn grundar dock

ingen rätt för den enskilde att, när ett myndighetsbeslut har överklagats till domstol och myndigheten intar ställning som den enskildes motpart i processen, hos myndigheten få del av handlingar som avser den pågående rättsprocessen. C.L. har således inte heller med stöd av förvaltningslagen rätt att ta del av handlingarna. Kammarrättens dom ska därför undanröjas och CL:s begäran om att få ta del av de aktuella handlingarna avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen undanröjer kammarrättens dom och avslår C.L:s begäran om att få ta del av de aktuella handlingarna.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Ståhl, Nymansson, Rynning och Gäverth*. Föredragande var justitiesekreteraren Anna Vilgeus Huldt.

Kammarrätten i Göteborg (2015-07-06, Henriksson och Sjögren Samuelsson):

Målet rör utlämnande av handlingar, vilka av kammarrätten i mål nr 1954-15 bedömts vara allmänna, och som till viss del tillkommit till följd av att Stenungsunds kommun antagit en detaljplan som sedermera överklagats av flera fastighetsägare, däribland C.L. Med anledning av detaljplanens överprövning föreligger det en tvist mellan Stenungsunds kommun och fastighetsägarna.

Beslut att anta en detaljplan innebär myndighetsutövning mot enskild, för vilken FL är tillämplig. Bestämmelsen i 19 kap. 9 § OSL innefattar inte någon begränsning i vad som ska anses omfattas av begreppet rättstvist så länge det avser sekretess till skydd för det allmännas ekonomiska intresse. Det kan därför inte av bestämmelsen läsas ut att den inte skulle vara tillämplig på ett ärende som hos kommunen avsett myndighetsutövning, men som kommit att överklagas till domstol. Kammarrätten anser mot den bakgrunden att bestämmelsen kan tillämpas även i ärenden, som i här aktuellt fall, avser myndighetsutövning mot enskild.

Enligt kammarrättens mening innebär däremot Stenungsunds kommuns beslut att kommunen har sekretessbelagt åtskilliga uppgifter som uppenbart inte är av sådan art att utlämnande kan vägras med stöd av 19 kap. 9 § första stycket OSL, bl.a. neutrala e-postmeddelanden avseende bokning av tid för möten. Kammarrätten finner därför att Stenungsunds kommun inte har gjort en sådan noggrann detaljprövning som ska göras vid en begäran om utlämnande av allmän handling. Med hänsyn till instansordningsprincipen ska beslutet därmed upphävas och målet visas åter till kommunen för ny prövning. Vid den prövningen ska Stenungsunds kommun även ta ställning till C.L:s invändning om partsinsyn enligt 16 § FL och 10 kap. 3 § OSL. – Kammarrätten upphäver det överklagade beslutet och visar målet åter till Stenungsunds

kommun för ny prövning i enlighet med skälen för kammarrättens avgörande.

Kammarrättsrådet *Classon* var av skiljaktig mening och anförde följande. --- Enligt 19 kap. 9 § OSL gäller sekretess för uppgift som har tillkommit eller inhämtats för en myndighets räkning med anledning av myndighetens rättstvist, om det kan antas att det allmännas ställning som part försämras om uppgiften röjs.

Av bestämmelserna i 13 kap. plan- och bygglagen (2010:900), PBL, följer att en kommuns beslut att anta en detaljplan överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen beslut får överklagas hos mark- och miljödomstolen.

Enligt 13 kap. 17 § PBL får den myndighet som prövar ett överklagande av ett beslut att anta en detaljplan endast pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden anger eller som framgår av omständigheterna. Denna begränsade överprövning av detaljplaner infördes den 2 maj 2011 i samband med att överprövningen flyttades från regeringen till mark- och miljödomstolen (prop. 2009/10:215).

I 5 kap. 2 § andra stycket lagen (2010:921) om mark och miljödomstolar sägs att i mål om planer enligt plan- och bygglagen är kommunen den enskildes motpart.

Min bedömning

För att 19 kap. 9 § OSL ska vara tillämplig krävs att uppgiften tillkommit eller inhämtats för en myndighets räkning med anledning av myndighetens rättstvist.

En bestämmelse om sekretess för handling som upprättats eller inhämtats med anledning av myndighets rättstvist fanns med redan i 1937 års sekretesslag (prop. 1936:107, s. 44 och 45). Den fördes sedan över till 1980 års sekretesslag (prop. 1979/80:2 Del A, s. 152) och finns i dag i den nuvarande sekretesslagen (prop. 2008/09:150, s. 372).

Förarbetena innehåller ingen definition av vad som avses med rättstvist. I förarbetena till 1937 års sekretesslag uttalas dock att då staten dras in i rättstvister avger t.ex. ofta Justitiekanslern yttrande där invändningar som motparten kan tänkas framföra undersöks och saken i övrigt diskuteras på ett sätt, som i viss mån motsvarar det, på vilket en advokat kan avhandla en sak med sin klient. Det skulle uppenbarligen skada staten om dylika yttranden blev tillgängliga för motparten. Det fanns därför ett starkt behov av sekretess som även omfattade kommunerna (SOU 1935:5, s 52 och 53).

Det är tämligen självklart att begreppet rättstvist omfattar ärenden som avgörs genom att kommunen träffar avtal om saken med någon enskild. Som t.ex. ärenden som angår statens upphandling affärsverksamhet, egendomsförvaltning och privaträttsligt reglerade mellanhavanden i övrigt.

I sammanhanget bör noteras att rubriken till 19 kap. OSL är ”Sekretess till skydd för det allmännas ekonomiska intressen” och att kapitlet innehåller bestämmelser om sekretess i myndighets affärsverksamhet och ärenden som avser upphandling, upplåning, fackliga stridsåtgärder, rättsliga tvister och fartygssammanstötningar.

En kommuns beslut att anta en detaljplan är myndighetsutövning mot enskild, dvs. ärendet avgörs, till skillnad från civil- och privaträttsliga ärenden, genom ett ensidigt beslut av myndigheten. Mot bakgrund av vad som uttalades i förarbetena till 1937 års sekretesslag är det långt ifrån givet att 19 kap. 9 § OSL gäller handlingar i ärenden som avser myndighetsutövning. För att svaret inte är givet talar även det faktum att ärenden som avser myndighetsutövning skiljer sig på ett avgörande sätt från privaträttsliga ärenden.

Enligt min mening är det rimligt att utgå från att syftet med 19 kap. 9 § OSL är att säkerställa att myndigheter ska kunna processa i privaträttsliga tvister på lika villkor som enskilda. Med andra ord ska offentlighetsprincipen inte kunna användas för att försämlra en myndighets ställning som part i en privaträttslig tvist.

Perspektivet är dock enligt min mening helt annorlunda i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda. I sådana ärenden finns det nämligen bestämmelser i FL som skyddar de enskildas rätt. Det rör sig om bestämmelser om rätt till partsinsyn och rätt att yttra sig över uppgifter som tillförts av annan innan ärendet avgörs.

Mot den bakgrunden kan det knappast ha varit lagstiftarens syfte att en sekretessbestämmelse som avser att skydda det allmännas ställning som part ska kunna tillämpas i ärenden som avser myndighetsutövning. En annan sak är att effekten av det sannolikt är ytterst marginell om den enskilde har rätt till partsinsyn.

Kommuners beslut att anta detaljplaner överprövades fram till våren 2011 av regeringen. Ett viktigt skäl till att överprövningen tidigare låg hos regeringen var att kommunerna upplevde det som ett problem att låta domstolar överpröva politiska ställningstaganden. Det är också skälet till att domstolarnas överprövning är begränsad på det sätt som redogjorts för ovan (prop. 2009/10:215 s. 87).

Mot bakgrund av det nu sagda anser jag att en överprövning av en detaljplan hos länsstyrelsen eller mark-och miljödomstolen inte innefattar en sådan rättstvist som avses i 19 kap. 9 § OSL. Den sekretessbestämmelsen är därför inte tillämplig. Med hänsyn härtill och till att det inte finns någon annan tillämplig bestämmelse i OSL anser jag att de aktuella handlingarna borde ha lämnats ut.