

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
7180-15

meddelad i Stockholm den 8 mars 2016

**KLAGANDE**  
AA

**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**  
Sveriges riksbanks beslut den 17 december 2015 i ärende dnr 2015-00746

**SAKEN**  
Rätt att ta del av allmän handling

---

## HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

## BAKGRUND

Riksbankens guldreserv förvaras, förutom i Sverige, hos centralbankerna i Storbritannien, Kanada, USA och Schweiz. Riksbanken genomför regelbundet inventering av guldreserven.

AA begärde hos Riksbanken att få ta del av alla dokument som handlar om inventeringen av guldreserven samt en lista över guldtackornas serienummer. Riksbanken lämnade ut revisionsrapporter från inventeringen men avslog med

Dok.Id 168198

**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

stöd av bestämmelserna om utrikessekretess i 15 kap. 1 § och om säkerhets- och bevakningssekretess i 18 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, hans begäran i övrigt.

I samband med att AA överklagade ändrade Riksbanken delvis sitt beslut och lämnade ut vissa uppgifter angående inventeringen av den guldreserv som förvaras hos centralbanken i USA. I övrigt vidhölls avslagsbeslutet. Som skäl angav Riksbanken bl.a. följande.

Centralbankerna i Storbritannien, Kanada och Schweiz har motsatt sig ett utlämnande av uppgifterna om serienummer och uppgifter i minnesanteckningar från inventeringen av guldreserven. Ett utlämnande av uppgifterna skulle påverka de grundläggande förutsättningarna för fortsatt guldförvaring hos dessa centralbanker, vilket kan antas vara till skada för Sverige. Uppgifterna omfattas därför av utrikessekretess i 15 kap. 1 § OSL. Vissa av uppgifterna i minnesanteckningarna kan vidare bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd och det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgifterna röjs. Dessa uppgifter omfattas därför även av sekretess enligt 18 kap. 8 §.

Centralbanken i USA har motsatt sig att vissa uppgifter i minnesanteckningar från inventeringen av guld som förvarats där lämnas ut. Ett utlämnande kan antas påverka de grundläggande förutsättningarna för fortsatt guldförvaring, vilket kan antas vara till skada för Sverige. Sekretess enligt 15 kap. 1 § OSL gäller därför för dessa uppgifter. De serienummer som avser guldtackor som förvaras där är desamma som de märkningsnummer som ingraverats i guldtackorna. Uppgifter om märkningsnummer skulle underlätta för den som vill byta ut tackorna mot oäkta guld utan att det upptäcks. Uppgifter i minnesanteckningarna om metoder för inventering och säkerhetskontroll samt namn på de personer som har kännedom om rutiner vid guldförvaringen skulle motverka det arbete med att upptäcka brott eller andra säkerhetsbrister som inventerings- och äkthetskontrollen syftar till. Uppgifterna omfattas därför av sekretess i 18 kap. 8 §.

Mål nr  
7180-15

Vad gäller de guldtackor som förvaras i Sverige finns uppgifter i allmänna handlingar om både märkningsnummer och andra nummer. De nummer som inte är märkningsnummer har skapats av Riksbankens guldleverantör. Eftersom sådana nummer kan kopplas till tackornas märkningsnummer omfattas de liksom märkningsnummer av säkerhets- och bevakningssekretess enligt 18 kap. 8 § OSL. Sådan sekretess gäller även för uppgifter i revisionsrapporten och inventeringsprotokollen om var i Sverige guld förvaras.

#### **YRKANDEN M.M.**

AA yrkar att få ta del av de begärda dokumenten. I andra hand yrkar han att få ta del av dokumenten med vissa detaljer maskerade. Till stöd för sin talan anför han bl.a. följande.

Hänvisningen i det överklagade beslutet till 18 kap. 8 § OSL torde sakna relevans och är under alla förhållanden för generell och oprecis. Dessutom är det uppenbart att bestämmelsen avser konkreta förhållanden av helt annat slag än nu aktuella. Under alla förhållanden kan handlingarna i fråga maskeras och olägenheter därmed undvikas. Att utlämnandet skapar irritation hos främmande makt eller institution är inte liktydigt med skada enligt offentlighets- och sekretesslagen. Under alla förhållanden är skaderekvisitet inte uppfyllt.

#### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

##### **Vad målet gäller**

Frågan i målet är om uppgifter om guldtackors individuella serie- respektive märkningsnummer i den svenska guldreserven, uppgifter i minnesanteckningar vid inventeringen av guldreserven som förvaras hos utländska centralbanker samt uppgifter om var Riksbanken förvarar sitt guld i Sverige omfattas av sekretess.

**Rättslig reglering**

Enligt 15 kap. 1 § första stycket OSL gäller sekretess för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

Sekretess gäller enligt 18 kap. 8 § 2 OSL för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs och åtgärden avser bl.a. tillverkning, förvaring, utlämning eller transport av pengar eller andra värdeföremål.

**Högsta förvaltningsdomstolens bedömning**

Riksbanken har med hänvisning till utrikessekretessen i 15 kap. 1 § OSL avslagit AAs begäran om att få ta del av dels vissa uppgifter i minnesanteckningarna från inventeringen av guldreserven som förvaras hos utländska centralbanker, dels uppgifter om guldtackornas serienummer.

De aktuella uppgifterna får anses röra Sveriges förbindelser med utländska myndigheter. Av det överklagade beslutet framgår att centralbankerna i Storbritannien, Kanada, Schweiz och USA motsätter sig utlämnande av de uppgifter som Riksbanken med hänvisning till utrikessekretess inte har lämnat ut. En begäran om utlämnande kan inte vägras enbart med hänvisning till att en utländsk aktör motsätter sig utlämnande av handlingar som sådana. Sekretessen enligt bestämmelsen är begränsad genom ett rakt skaderekvisit, vilket innebär att det råder en presumtion för offentlighet. Avgörande för om Riksbanken har haft fog för att vägra lämna ut dessa uppgifter med stöd av 15 kap. 1 § OSL är om ett utlämnande av uppgifterna kan antas medföra skada för landet.

Mål nr  
7180-15

En bestämmelse motsvarande den i 15 kap. 1 § OSL fanns i 2 kap. 1 § i den numera upphävda sekretesslagen (1980:100). Av förarbetena till den bestämmelsen framgår att skadebegreppet i paragrafen inte bör ges en alltför vid innebörd. Det måste röra sig om någon olägenhet för landet för att skada ska kunna anses föreligga. Att mindre och tillfälliga störningar eller irritationer inom ett annat lands ledning inte kan uteslutas om uppgifter lämnas ut bör således inte alltid leda till sekretess (prop. 1979/80:2 Del A s. 131).

Av utredningen i målet framgår att ett utlämnande av aktuella uppgifter kan få till följd att Riksbanken inte längre får förvara guld hos dessa centralbanker eller att möjligheterna att inventera guld där begränsas eller försvåras. Sådana följder får anses innebära en sådan olägenhet att ett utlämnande av uppgifterna skadar landet.

Övriga uppgifter i minnesanteckningarna från inventeringarna i Sverige och utomlands samt uppgifter om märkningsnummer och andra nummer har Riksbanken vägrat lämna ut med hänvisning till sekretessen för säkerhets- och bevakningsåtgärder i 18 kap. 8 § 2 OSL. Av förarbetena framgår att denna bestämmelse möjliggör sekretess för olika brottsförebyggande åtgärder som i huvudsak hänför sig till annan verksamhet än polisens (a. prop. s. 141).

Uppgifterna om vem som utför inventering och äkthetskontroll samt hur inventeringen och sådan kontroll går till är av det slaget att de lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärder (jfr RÅ 2006 ref. 8). Även uppgifterna om var Riksbanken förvarar den del av guldreserven som finns inom landet är av detta slag, liksom uppgifterna om guldtackornas märkningsnummer och andra nummer. Det kan därför antas att syftet med säkerhets- eller bevakningsåtgärderna motverkas om dessa uppgifter lämnas ut.

Mål nr  
7180-15

Riksbanken har således haft fog för att vägra lämna ut samtliga i målet aktuella uppgifter. Överklagandet ska därför avslås.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Karin Almgren, Thomas Bull, Inga-Lill Askersjö och Mahmut Baran.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Erik Mellstrand.