



Rättelse/komplettering

Slutligt beslut, 2025-01-20

Rättelse, 2025-01-29

Beslutat av:

justitierådet Helena Jäderblom

justitierådet Kristina Ståhl

justitierådet Thomas Bull

justitierådet Per Classon

justitierådet Mats Anderson

Rättelse enligt 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) pga. skrivfel. Första meningen i p. 14 i beslutet ska rätteligen ha följande lydelse: ”Enligt 43 § första stycket förvaltningslagen ska ett överklagande av ett beslut göras skriftligen.”



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUT

Mål nr
1939-24

meddelat i Stockholm den 20 januari 2025

KLAGANDE
AA

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE
Kammarrätten i Göteborgs beslut den 3 april 2024 i Adm dnr 2024/103

SAKEN
Avvisad talan

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen fastställer kammarrättens avvisningsbeslut.

BAKGRUND

1. Var och en har rätt att hos myndigheter ta del av allmänna handlingar under förutsättning att uppgifterna i dem inte omfattas av sekretess.
2. Om en myndighet avslår en begäran om att få ta del av en handling kan beslutet i de flesta fall överklagas till kammarrätten. I vissa fall gäller dock att beslutet kan överklagas direkt till Högsta förvaltningsdomstolen. Även beslut om att avslå en begäran om att få ta del av en handling som har fattats av kammarrätten inom ramen för dess administrativa verksamhet överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen.
3. AA begärde hos Kammarrätten i Göteborg att få ta del av en handling vilket domstolen avslag. Sedan AA överklagat beslutet avvisade kammarrätten genom det nu överklagade avgörandet hennes överklagande på grund av att det hade kommit in för sent.

YRKANDEN M.M.

4. AA yrkar i första hand att hennes överklagande av kammarrättens avvisningsbeslut ska överlämnas till Förvaltningsrätten i Göteborg för prövning. I andra hand yrkar hon att Högsta förvaltningsdomstolen ska fastställa att hennes överklagande kom in i rätt tid. Hon anför att hon före överklagandetidens utgång lämnade in överklagandet på en diskett till kammarrätten.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

5. Högsta förvaltningsdomstolen ska inledningsvis ta ställning till om domstolen är behörig att pröva AAs överklagande.

6. Bestämmelser om överklagande av en kammarrätts beslut om utlämnande av handling i dess administrativa verksamhet finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Av bestämmelserna framgår att beslut där kammarrätten har avslagit en enskilds begäran om att få ta del av en handling får överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen (6 kap. 7 § första stycket 1 och 8 § andra stycket). Frågan är om även kammarrättens beslut att avvisa ett överklagande av ett sådant beslut omfattas av dessa bestämmelser.
7. En motsvarande reglering finns i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter. Högsta förvaltningsdomstolen har i ett tidigare avgörande funnit att ett beslut att avvisa ett överklagande av ett beslut att avslå en begäran om att få ta del av en handling inte är ett sådant beslut som avses i den regleringen (Högsta förvaltningsdomstolens avgörande den 1 februari 2024 i mål nr 6544-23). De nyss nämnda bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen överensstämmer med de bestämmelser som prövades där. Av avgörandet får därmed anses följa att det nu aktuella avvisningsbeslutet inte omfattas av offentlighets- och sekretesslagens överklagandebestämmelser.
8. Frågan är då i vilken ordning prövningen av överklagandet ska ske.
9. Enligt den allmänna bestämmelsen i 40 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) gäller att myndighetsbeslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol och av 14 § första stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar följer att överklagandet ska göras vid en förvaltningsrätt. Högsta förvaltningsdomstolen fann i det ovan nämnda avgörandet att Partibidragsnämndens beslut att avvisa ett överklagande av dess beslut att avslå en begäran om att få ta del av en handling ska prövas enligt dessa bestämmelser. Sådana avvisningsbeslut ska alltså – i motsats till Partibidragsnämndens beslut att avslå en begäran om att få ta del av en handling – överklagas till förvaltningsrätt och inte till Högsta förvaltningsdomstolen.

10. Att tillämpa motsvarande ordning när det gäller beslut fattade av kammarrätten framstår dock som helt främmande för hur domstolssystemet är uppbyggt (jfr 1 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar), och detta oavsett att beslutet är meddelat inom ramen för kammarrättens administrativa verksamhet.
11. Såväl instansordningsprincipen som lämplighetsöverväganden talar tvärtom med styrka för att när en domstol har fattat ett överklagbart beslut i en processuell fråga med koppling till ett ärende hos domstolen, ska detta beslut överklagas till samma instans som ska pröva ett överklagande av beslutet i det ärendet. AAs överklagande ska därför prövas av Högsta förvaltningsdomstolen.
12. Vid denna prövning gör Högsta förvaltningsdomstolen följande bedömning.
13. Kammarrätten har avvisat AAs överklagande eftersom det kom in först efter överklagandetidens utgång. AA har dock anfört att hon tidigare skickade in sitt överklagande på en diskett.
14. Enligt 43 § första stycket förvaltningslagen ska ~~att~~ ett överklagande av ett beslut göras skriftligen. Av förarbetena framgår att skriftlighetskravet är teknikoberoende. Det är uppfyllt om överklagandet görs på ett sätt som innebär att det kan läsas av någon av de myndigheter som ska pröva överklagandet, oberoende av om det krävs tekniska hjälpmedel för att göra det eller inte (prop. 2016/17:180 s. 334).
15. Kammarrätten har angett att den diskett som har lämnats in inte är läsbar för domstolen. Disketten uppfyller således inte de krav som ställs på ett överklagande. Det är vidare ostridigt att AAs e-post där hon angav att hon överklagade kom in för sent.

16. Kammarrättens avvisningsbeslut ska därför fastställas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Helena Jäderblom (skiljaktig),
Kristina Ståhl, Thomas Bull, Per Classon och Mats Anderson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Hedvig Areskoug.

SKILJAKTIG

Justitierådet Helena Jäderblom är skiljaktig såvitt avser motiveringen i frågan om Högsta förvaltningsdomstolen är behörig att pröva överklagandet och anför följande.

1. Jag anser i likhet med majoriteten att instansordningsprincipen och lämplighetsöverväganden talar för att kammarrättens avvisningsbeslut ska överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen, men hävdar att detta följer direkt av bestämmelserna om överklagande i offentlighets- och sekretesslagen av följande skäl.
2. Till att börja med måste beaktas att förvaltningslagen gäller subsidiärt; om det finns en bestämmelse i annan lag eller förordning som avviker från förvaltningslagen tillämpas den bestämmelsen (4 § förvaltningslagen). Frågan är då om ett beslut om att avvisa ett överklagande av ett beslut om att vägra att lämna ut en handling på grund av att överklagandet har kommit in för sent kan anses vara ett beslut som har fattats med stöd av bestämmelserna om överklagande i offentlighets- och sekretesslagen.
3. I 2 kap. 19 § tryckfrihetsförordningen finns grundläggande bestämmelser om överklagande i fråga om utlämnande av handlingar. Där slås fast bl.a. att om en annan myndighet än regeringen avslår en begäran från en enskild om att få ta del av en handling får sökanden överklaga beslutet till domstol. Av de bestämmelserna följer också att det i offentlighets- och sekretesslagen närmare ska anges hur sådana beslut får överklagas.
4. I 6 kap. 7 § första stycket 1 och 8 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen anges att beslut där kammarrätten har avslagit en enskilds begäran om att få ta del av en handling får överklagas av den enskilde till Högsta förvaltningsdomstolen. Det gäller såväl beslut i den dömande

verksamheten som beslut, som det i förevarande fall, som har fattats i kammarrättens administrativa verksamhet.

5. Vid bedömningen av vilka regler som ska tillämpas måste följderna beaktas av att ett överklagande skulle ske till någon annan myndighet än till den överinstans som ska överpröva beslutet om att vägra lämna ut handlingen. De regelverk som förutom offentlighets- och sekretesslagen i så fall kan vara aktuella är förvaltningslagen och förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion.
6. Av förvaltningsprocesslagens (1971:291) överklagandebestämmelser följer enligt 7 a § att – till skillnad mot vad som gäller beträffande ett beslut att vägra lämna ut en handling – den myndighet som först beslutade i saken (här alltså kammarrätten) blir den enskildes motpart när akten överlämnats till den överprövande domstolen (som i dessa fall skulle vara förvaltningsrätten om de principer tillämpas som slogs fast i Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i mål nr 6544-23).
7. Men som jag tidigare har anfört (se punkt 2) gäller förvaltningslagen subsidiärt. Det innebär att även vad som föreskrivs i 55 § förordningen med kammarrättsinstruktion måste beaktas. Enligt den bestämmelsen överklagas kammarrättens beslut i andra administrativa ärenden än anställningsärenden hos Domstolsverket, om inte något annat är särskilt föreskrivet.
8. De konsekvenser som således skulle uppstå vid tillämpningen av andra bestämmelser än dem i offentlighets- och sekretesslagen framstår som främmande för förvaltningsprocessen. Likaså talar det faktum att den instans som ska pröva överklagandet genomgående benämns som överinstans i förvaltningslagen (se t.ex. 43 och 48 §§) mot att en överprövning av kammarrättens beslut ska ske i förvaltningsrätten, som ju enligt instansordningsreglerna är en domstol under kammarrätten (1 § lagen om

allmänna förvaltningsdomstolar).

9. Enligt min mening måste bestämmelserna om överklagande i offentlighets- och sekretesslagen tolkas mot bakgrund av vad som var grundläggande att slå fast i tryckfrihetsförordningen, nämligen principen att vägran att lämna ut en handling ska vara överklagbart, men inte positiva besked i utlämnandefrågan (prop. 1975/76:160 s. 203 f. och prop. 1979/80:2 Del A s. 363). Att det inte i grundlag och inte heller i offentlighets- och sekretesslagen har angetts detaljerade bestämmelser om överklagandeprocessen i alla delar bör mot den bakgrunden inte tas till intäkt för att offentlighets- och sekretesslagens överklagandeordning ska frångås när det gäller beslut om rättidsprövning.
10. Min slutsats är att även om bestämmelsen i 6 kap. 8 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen inte har formulerats så att den uttryckligen tar direkt sikte på överklagande av avvisningsbeslut av aktuellt slag, innebär såväl instansordningsreglerna som de konsekvenser en tillämpning av förvaltningslagen eller förordningen med instruktion för kammarrätten skulle ha, att den ordning för överklagande som anvisas i offentlighets- och sekretesslagen är den som ska tillämpas på beslut om avvisning på grund av att ett överklagande anses ha kommit in för sent. Det är därför överklagandet ska prövas av Högsta förvaltningsdomstolen.
11. Mitt synsätt gäller generellt för beslut av alla myndigheter som omfattas av överklaganderegler i offentlighets- och sekretesslagen. Det kommer följaktligen, i motsats till majoritetens, i konflikt med Högsta förvaltningsdomstolens tidigare ställningstagande i mål nr 6544-23 beträffande överklagande av Partibidragsnämndens avvisningsbeslut.