

Not 46

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 7 oktober 2024 följande dom (mål nr 2348-24).

Bakgrund

1. Var och en har enligt tryckfrihetsförordningen rätt att ta del av allmänna handlingar förutsatt att uppgifterna i dem inte omfattas av sekretess. En skrivelse som kommer in till en myndighet blir en allmän handling.

2. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) är ett statligt forskningsråd som ger ut den webbaserade tidningen Extrakt. Formas har ett utgivningsbevis för Extrakt, vilket bl.a. innebär att reglerna om tystnadsplikt i yttrandefrihetsgrundlagen gäller i verksamheten.

3. L.A. begärde att få ta del av ett tips som kommit in till tidningen genom ett e-postmeddelande. Formas lämnade ut handlingen, men maskerade tipsarens namn och e-postadress med hänvisning till att dessa uppgifter omfattas av tystnadsplikt enligt yttrandefrihetsgrundlagen.

4. L.A. överklagade beslutet till Kammarrätten i Stockholm och anförde att rätten att ta del av allmänna handlingar kan inskränkas endast genom sekretessbestämmelser. Då det inte finns någon sekretessbestämmelse som skyddar personer som lämnar tips i den nu aktuella situationen kan uppgifterna inte hemlighållas.

5. Kammarrätten avslog överklagandet. Kammarrätten ansåg att en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar kan göras direkt med stöd av bestämmelsen om tystnadsplikt i yttrandefrihetsgrundlagen.

Yrkanden m.m.

6. L.A. yrkar att den begärda handlingen ska lämnas ut i sin helhet.

Skälen för avgörandet

Frågan i Högsta förvaltningsdomstolen

7. Frågan är om rätten att ta del av en allmän handling kan begränsas av den anledningen att tystnadsplikt enligt yttrandefrihetsgrundlagen gäller för vissa uppgifter i handlingen.

Rättslig reglering m.m.

8. Bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Av 1 § och 2 § andra stycket framgår att var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar och att en begränsning av denna rätt ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

9. I 2 kap. yttrandefrihetsgrundlagen finns bestämmelser om rätten till anonymitet och om tystnadsplikt. Av 3 § första stycket framgår att tystnadsplikt gäller för den som har tagit befattning med tillkomsten eller spridningen av en framställning som utgjort eller varit avsedd att ingå i ett program eller en teknisk upptagning beträffande vem som är upphovsman till framställningen eller har tillhandahållit den för att offentliggöras eller

om vem som har framträtt i den eller har meddelat uppgifter för offentliggörande.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

10. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar inledningsvis att den handling som L.A. har begärt att få ta del av är en allmän handling och att det i offentlighets- och sekretesslagen inte finns någon bestämmelse som tar sikte på den nu aktuella situationen.

11. När det gäller tryckta skrifter finns det i 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen bestämmelser om tystnadsplikt avseende vem som är författare eller meddelare, som i princip motsvarar den tystnadsplikt som gäller enligt 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen.

12. I HFD 2017 not. 19 har Högsta förvaltningsdomstolen uttalat att det förhållandet att vissa uppgifter i en allmän handling omfattas av tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen inte påverkar myndighetens skyldighet att lämna ut den. Det saknas grund för att göra en annan bedömning när det gäller tystnadsplikt enligt 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen.

13. Uppgifter som finns i en allmän handling kan således inte hemlighållas av den anledningen att tystnadsplikt gäller för dem. Detta gäller oavsett om tystnadsplikt gäller enligt tryckfrihetsförordningen, som i det nämnda rättsfallet, eller, som i det nu aktuella fallet, enligt yttrandefrihetsgrundlagen.

14. Formas har således saknat rättsligt stöd för att hemlighålla uppgifter i den aktuella handlingen av den anledningen att tystnadsplikt enligt yttrandefrihetsgrundlagen gäller för dem. Det har inte framkommit att uppgifterna av någon annan anledning omfattas av sekretess. Handlingen ska därför i sin helhet lämnas ut till L.A.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen bifaller överklagandet och beslutar att Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande ska lämna ut den begärda handlingen till L.A.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Knutsson, Askersjö, von Essen* och *Nilsson*. Föredragande var justitiesekreteraren Märten Olsson.

Kammarrätten i Stockholm (2024-04-18, Liljeqvist, Mathiasson och Palmblad):

Rättsliga utgångspunkter

Av 2 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen framgår att en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar noga ska anges i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till.

I 2 kap. 14 § första stycket 2 tryckfrihetsförordningen anges att som allmän handling anses inte ett meddelande eller annan handling som har lämnats in till eller upprättats hos en myndighet endast för offentliggörande i periodisk skrift som ges ut av myndigheten.

Av 1 kap. 2 och 4 §§ tryckfrihetsförordningen framgår att endast tidningar eller liknande som är att betrakta som tryckta skrifter enligt tryckfrihetsförordningen kan vara periodiska skrifter.

I 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen anges att den som har tagit befattning med tillkomsten eller spridningen av en framställning som utgjort eller varit avsedd att ingå i ett program eller en teknisk upptagning inte får röja vad han eller hon då har fått veta om vem som är upphovsman till framställningen eller har tillhandahållit den för att offentliggöras eller om vem som har framträtt i den eller är meddelare enligt 1 kap. 10 §. Av 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen framgår i vilka fall tystnadsplikt enligt 3 § inte gäller.

Enligt förarbetena till tryckfrihetsförordningen framgår att reglerna om anonymitetsrätt har företrädare framför reglerna om handlingsoffentlighet när en myndighet ger ut egna tidningar och andra tryckta skrifter. Det motiverades med att intresset av att sådana handlingar är allmänt tillgängliga får anses mycket obetydligt medan författares och meddelares intresse av att kunna vara anonyma gör sig gällande med samma styrka i fråga om myndigheters tidningar som när det gäller periodiska skrifter i allmänhet, prop. 1975/76:160 s. 173 ff.

Yttrandefrihetsgrundlagen bygger enligt förarbetena på samma grundsatser som tryckfrihetsförordningen, prop. 1990/91:64 s. 3.

Kammarrättens bedömning

Extrakt är en webbtidning som ges ut av Formas. Extrakt har ett utgivningsbevis och omfattas som utgångspunkt av grundlagsskyddet i yttrandefrihetsgrundlagen. Frågan i målet är om allmänna handlingars offentlighet enligt tryckfrihetsförordningen, när tillämpliga bestämmelser saknas i offentlighets- och sekretesslagen, kan begränsas med stöd av bestämmelser om tystnadsplikt i en annan grundlag – yttrandefrihetsgrundlagen.

Det framgår av utredningen i målet att den begärda handlingen är ett tips i form av ett e-postmeddelande till Extrakt. Eftersom meddelandet har kommit in till Formas utgör det en allmän handling. Det framgår också att avsändaren har uttryckt en önskan att vara anonym.

Enligt HFD 2017 not. 19 påverkar förhållandet att uppgifterna i en e-postlogg omfattas av tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen inte myndighetens skyldighet att lämna ut förteckningen. Eftersom det inte fanns någon bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som tog sikte på den aktuella situationen skulle e-postloggen lämnas ut.

I det nu aktuella målet omfattas de begärda uppgifterna av tystnadsplikten i 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen. Detta utgör enligt kammarrättens bedömning en väsentlig skillnad mot situationen i HFD 2017 not. 19, där tystnadsplikten gällde enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen. Det finns ingen bestämmelse i yttrandefrihetsgrundlagen som motsvarar undantagsbestämmelsen i 2 kap. 14 § första stycket 2 tryckfrihetsförordningen.

Av 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen följer att tystnadsplikten enligt 2 kap. 3 § gör att meddelares identitet inte får röjas annat än i vissa

särskilda undantagsfall. Utlämnande av allmän handling är inte ett sådant undantag från tystnadsplikten som regleras i 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen.

Frågan är då om tillämpligheten av tystnadsplikten enligt yttrandefrihetsgrundlagen inskränks genom en bestämmelse i tryckfrihetsförordningen. Enligt kammarrättens bedömning är så inte fallet, utan begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar bör i den nu aktuella situationen kunna göras direkt med stöd av bestämmelsen om tystnadsplikt i yttrandefrihetsgrundlagen.

Ett sådant ställningstagande stämmer överens med principen om *lex specialis*, som innebär att om två lagar av samma dignitet står emot varandra i en viss fråga ska den lag som specialreglerar den aktuella frågan ha företräde. Enligt kammarrättens mening är bestämmelsen om tystnadsplikt i yttrandefrihetsgrundlagen en specialbestämmelse i förhållande till de allmänt giltiga bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen. Ställningstagandet är också förenligt med principen om *lex posterior*, som innebär att vid konflikt mellan två lagar av samma dignitet bör den nyare av lagarna (yttrandefrihetsgrundlagen) ges företräde framför den äldre (tryckfrihetsförordningen).

Det sagda innebär att en intresseavvägning behöver göras mellan intresset av allmänna handlingars offentlighet och den enskildes intresse av att kunna vara anonym.

Kammarrätten anser att författares och meddelares intresse av att vara anonyma är lika starkt när det gäller myndigheters elektroniska publikationer som när det gäller tryckta periodiska skrifter i allmänhet. Myndigheter har samma skyldighet i en sådan situation att skydda sina källor om dessa vill vara anonyma. Skyddet bör enligt kammarrätten vara detsamma för myndigheter som har nätverkspublikationer som omfattas av grundlagsskyddet i yttrandefrihetsgrundlagen, eftersom ett utlämnande av dessa personers namn skulle urholka de regler om meddelarskydd och anonymitet som finns. Om det finns ett utgivningsbevis bör utgångspunkten vara att det yttrandefrihetsrättsliga systemet gäller i sin helhet. Motsatt utgång skulle innebära att myndigheters källor i nu aktuell situation helt saknar meddelarskydd och att myndigheter som vill ge ut olika publikationer med sådant skydd är bundna att göra detta genom tryckta skrifter.

Med beaktande av att uppgiftslämnaren uttryckligen begärt att få vara anonym samt intresset av ett fortsatt starkt meddelarskydd även vad gäller myndigheters elektroniska publikationer, bedömer kammarrätten att de begärda uppgifterna inte kan lämnas ut. Överklagandet ska därför avslås.
– Kammarrätten avslår överklagandet.