

HFD 2018 ref. 8

Det förhållandet att en handling inte omfattas av handlingsoffentlighet hindrar i sig inte att uppgifter i handlingen används för att eftersöka allmänna handlingar i verksamhet som omfattas av handlingsoffentlighet.

2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen, 2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 23 februari 2018 följande dom (mål nr 781-17).

Bakgrund

Var och en har rätt att hos myndigheter ta del av allmänna handlingar förutsatt att handlingarna inte omfattas av sekretess. I vissa fall har bestämmelserna om handlingsoffentlighet gjorts tillämpliga även på handlingar hos andra organ än myndigheter, bl.a. hos vissa bolag.

Handlingar i ärenden om radio- och TV-avgifter hos Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) omfattas av handlingsoffentligheten.

P.H. begärde att få ta del av anmälningsblanketter för TV-innehav som anställda avgiftskontrollanter hos RIKAB lämnat in till bolaget. Vilka kontrollanter som avsågs med begäran framgick av deras kontrollkoder. Begäran omfattade blanketter inkomna från två kontrollanter den sista veckan i april 2016 och, beträffande den ena av dem, dessutom den första veckan i september 2016 samt de senast inkomna hundra blanketterna från en tredje kontrollant. RIKAB lämnade ut de anmälningsblanketter som kommit in den första veckan i september, men avslog begäran i övrigt.

I avslagsbeslutet anförde RIKAB bl.a. följande. Registret över avgiftsbetalare är uppbyggt på avgiftsbetalarnas kundnummer alternativt person- eller organisationsnummer. I samband med att ett ärende läggs upp skannas blanketten. Efter fyra månader gallras originalen vilket medför att blanketten därefter endast är åter-sökningsbar i avgiftsbetalarens ärende. Det är då inte längre möjligt att få fram anmälningsblanketter för en viss vecka genom att söka på avgiftskontrollanternas kontrollkod. Av den anledningen kan endast handlingar som inkom i september tas fram, inte handlingar som kommit in längre tillbaka i tiden. Eftersom det registreras ca 50 000 avgifter under en tremånadersperiod, dvs. ca 200 000 per år, är det inte heller möjligt att gå igenom ärendena manuellt för att identifiera de efterfrågade handlingarna. I avgiftskontrollanternas personalakter finns visserligen information om

inrapporterade anmälningar för specifika veckor som används för att räkna ut kontrollanternas löner, men att använda dessa för att leta fram anmälningsblanketterna i det offentliga systemet är inte något som krävs enligt offentlighetsprincipen.

Av handlingarna i målet framgår att RIKAB tidigare lämnat ut motsvarande handlingar och då använt uppgifter i kontrollanternas personalakter. Enligt RIKAB var detta ett misstag.

P.H. överklagade beslutet till kammarrätten som avslog överklagandet. Kammarrätten ansåg att RIKAB inte kunde anses vara skyldigt att göra en så omfattande efterforskning som det skulle innebära att manuellt genomsöka samtliga kundprofiler. Vidare ansåg kammarrätten att RIKAB inte heller kunde anses skyldigt att eftersöka handlingarna genom personalakterna, eftersom de inte omfattas av bestämmelserna om handlingsoffentlighet.

Yrkanden m.m.

P.H. vidhåller sin begäran och anför bl.a. följande. Eftersom de efterfrågade handlingarna kan identifieras genom att det i underlaget för kontrollanternas lön finns angivet vilka kundnummer som är aktuella går det att ta fram de efterfrågade handlingarna. En myndighet är skyldig att använda tillgängliga register och diarier för att eftersöka en allmän handling. Det förhållandet att det aktuella registret, personalakterna, i sig inte utgör allmän handling påverkar inte denna skyldighet då det endast är fråga om en sökväg och inga uppgifter ur personalakterna ska lämnas ut.

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering

Regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. En handling är enligt 3 § allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Enligt 12 § ska en allmän handling som får lämnas ut, på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den, så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska enligt 2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i tillämpliga delar gälla också handlingar hos de organ som anges i bilagan till lagen, i den mån handlingarna hör till den verksamhet som anges i bilagan. Dessa organ ska vid tillämpningen av lagen jämföras med myndigheter.

Av bilagan framgår att den verksamhet hos RIKAB som omfattas av handlingsoffentlighet är ärenden om radio- och TV-avgifter. Sådana ärenden omfattar enligt förarbetena inte bara avgiften som sådan, utan även påminnelseavgifter och tilläggsavgifter. Däremot omfattas inte annan verksamhet, såsom personal- eller ekonomi-administration (prop. 1988/89:18 s. 97).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

De blanketter som P.H. har begärt ut utgör underlag i ärenden om radio- och TV-avgifter. Utgångspunkten är således att handlingarna omfattas av handlingsoffentligheten och ska lämnas ut under förutsättning att de inte omfattas av sekretess.

Myndigheter har en omfattande skyldighet att vara behjälpliga med att identifiera de handlingar som begärs ut, vare sig det rör sig om specifika handlingar eller grupper av handlingar. Skulle en framställning vara alltför obestämd avseende vilken eller vilka handlingar sökanden önskar ta del av måste myndigheten, inte bara upplysa sökanden om att denne behöver lämna sådana ytterligare uppgifter att handlingen kan identifieras, utan också aktivt bistå sökanden genom att med hjälp av sina diaries och andra register söka klarlägga om de efterfrågade handlingarna finns hos myndigheten. Även om myndigheterna härvid har ett långtgående ansvar är de inte skyldiga att bedriva arkivforskning eller vidta mer omfattande utredningsåtgärder för att identifiera sådana handlingar som sökanden inte närmare kan beskriva (jfr t.ex. RÅ 1979 Ab 6 och RÅ 1991 ref. 50).

I förevarande mål är de handlingar som P.H. begär ut tydligt beskrivna. Det handlar om anmälningsblanketter ingivna av vissa kontrollanter under bestämda tidsperioder. Handlingarna kan alltså identifieras. Frågan gäller vad som ankommer på RIKAB för att söka fram dem.

I 4 och 5 kap. offentlighets- och sekretesslagen finns regler om vilka åtgärder en myndighet bör vidta för att underlätta sökandet efter allmänna handlingar och i vilken utsträckning dessa ska registreras, alternativt hållas ordnade så att det kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. Dessa regler gäller även för de organ som anges i bilagan till lagen.

Skyldigheten att registrera allmänna handlingar fyller den funktionen att allmänheten därigenom kan få vetskap om deras existens. Bestämmelserna ger emellertid en betydande frihet att ordna registreringen efter vad som är lämpligast för den enskilda myndigheten. Registreringsplikten innebär inte något krav på central registrering och den ålägger inte heller myndigheterna att föra register eller förteckningar av visst slag utifrån vissa förutsättningar. Frågan om hur registreringen lämpligen bör ordnas avgörs sålunda av varje myndighets verksamhetsbehov.

RIKAB har utifrån behoven i sin verksamhet ordnat registreringen på sådant sätt att sökning medges på avgiftsbetalarnas kundnummer, alternativt person- eller organisationsnummer, men inte utifrån avgiftskontrollanternas kontrollkoder. Det är således inte möjligt att – fyra månader från det att ärendet lagts upp och anmälningsblanketterna sorterats ut – eftersöka de begärda handlingarna med hjälp av RIKAB:s kundregister.

Även om de begärda handlingarna inte kan eftersökas via kundregistret är det möjligt att få fram dem genom en manuell genomgång av samtliga ärenden under relevanta tidsperioder. Mot bakgrund av de uppgifter som RIKAB lämnat om antalet registrerade avgifter får detta dock, som kammarrätten funnit, anses vara en alltför omfattande åtgärd som RIKAB inte är skyldigt att vidta.

Som framgår av utredningen i målet är det emellertid möjligt att söka fram de anmälningsblanketter som begärts ut genom att använda det underlag för beräkning av kontrollanternas löner som finns i personalakterna och via dessa handlingar identifiera relevanta avgiftsärenden.

Det finns inte någon från handlingsoffentligheten härledd skyldighet att utnyttja varje tänkbar uppgiftssamling eller varje tänkbart hjälpmedel för att eftersöka allmänna handlingar. En myndighets skyldighet att tillförsäkra enskilda tillgång till allmänna handlingar sträcker sig emellertid längre än vad som kan krävas av myndigheter i andra sammanhang (jfr prop. 1985/86:80 s. 59). Det innebär att myndigheten inte alltid kan inskränka sin sökning till de register och uppgiftssamlingar som direkt avser den verksamhet eller de ärendeslag från vilka allmänna handlingar begärs ut. Har myndigheten exempelvis sammanställningar som primärt är avsedda att användas i en annan del av verksamheten, men som myndigheten känner till kan användas för att utan större arbetsinsats eftersöka begärda handlingar, bör det ankomma på myndigheten att använda dessa.

RIKAB är i den del av verksamheten som avser ärenden om radio- och TV-avgifter enligt lag jämställd med en myndighet. I det nu aktuella fallet har RIKAB uppgett att det finns information om inrapporterade avgifter för specifika veckor i kontrollanternas personalakter som gör det möjligt att söka fram de anmälningsblanketter som P.H. begär att få ut. RIKAB har inte påstått att det krävs någon större arbetsinsats för att ta fram blanketterna via uppgifter i personalakterna. Det ankommer således på bolaget att använda den sökvägen. Att personalakterna som sådana inte omfattas av handlingsoffentligheten saknar härvidlag betydelse.

Mot bakgrund av det anförda ska underinstansernas avgöranden undanröjas och målet visas åter till RIKAB för fortsatt handläggning.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen undanröjer underinstansernas avgöranden och visar målet åter till Radiotjänst i Kiruna AB för fortsatt handläggning.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Nord, Askersjö, Andersson* och *von Essen*. Föredragande var justitiesekreteraren Kristina Linderoth.

Kammarrätten i Sundsvall (2017-01-31, Törnared och Wadsten):

RIKAB har gjort gällande att efterfrågade handlingar inte kan identifieras utifrån de kriterier som P.H. har angivit. Blanketterna i original har gallrats och finns bara tillgängliga i ett register baserat på kundnummer. Blanketterna är endast återsökningsbara på den dag ett ärende registrerades för en avgiftsbetalare, vilket kan vara en helt annan dag än den som blanketten kom in till RIKAB. Enligt RIKAB:s IT-avdelning kan ett skript byggas som gör kontrollanternas koder sökbara. Detta skulle dock inte medföra en garanti för att blanketter som avser en viss period hittas. P.H. har avböjt erbjudande att ta del av handlingar som skulle framkomma efter sådan sökning.

Även om P.H:s begäran är begränsad utifrån vissa kriterier förefaller RIKAB:s enda möjlighet att tillmötesgå hans begäran, med hjälp av databaser där allmänna handlingar finns registrerade, vara att manuellt genomsöka samtliga kundprofiler. Kammarrätten anser att detta skulle innebära en så omfattande efterforskning att en myndighet inte kan anses vara skyldig att bedriva den för att bistå en enskild i att identifiera sökta handlingar.

Av utredningen i målet framgår att det i avgiftskontrollanternas personalakter finns information om inrapporterade avgifter för specifika veckor i syfte att räkna ut kontrollanternas löner. Kammarrätten finner dock i likhet med RIKAB att dessa handlingar inte kan anses hänförliga till ärende om radio- och TV-avgifter. Personalakterna omfattas således inte av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar. Kammarrätten anser att RIKAB:s eftersöknings-skyldighet inte kan anses omfatta personalakter som inte omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingar.

RIKAB får således, genom att ha sökt igenom tillgängliga register där allmänna handlingar finns registrerade, anses ha uppfyllt de krav på efterforskning som kan ställas. Överklagandet ska därför avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.

Lind var av skiljaktig mening och anförde:

Av utredningen i målet framgår att de efterfrågade handlingarna kan identifieras genom att det i underlaget för kontrollanternas lön finns angivet vilka kundnummer som är aktuella. Denna information kan sedan

användas för att enkelt ta fram de efterfrågade uppgifterna. Som redovisats i domskälen är en myndighet skyldig att använda tillgängliga register och diaries för att identifiera de allmänna handlingar som efterfrågas. Det förhållande att det aktuella registret, personalakterna, i sig inte utgör allmän handling påverkar enligt min mening inte denna skyldighet då det endast är fråga om en sökväg och inga uppgifter ur personalakterna ska lämnas ut. Vid denna bedömning anser jag att RI-KAB borde tillmötesgått P.H:s begäran och sökt fram de aktuella uppgifterna samt tagit ställning till om de är offentliga. Överröstad i denna del är jag i övrigt ense med majoriteten.