HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
6569-16

meddelad i Stockholm den 19 juni 2017

KLAGANDE

[redacted]

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE
Kammarrätten i Göteborgs dom den 2 november 2016 i mål nr 4844-16

SAKEN
Rätt att ta del av allmän handling

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen bifaller överklagandet såvitt avser förteckningen över inkommande e-post den 12 augusti 2016 och förordnar att Havs- och vattenmyndigheten ska lämna ut handlingen.

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet i övrigt.

BAKGRUND

Var och en har rätt att hos myndigheter ta del av allmänna handlingar förutsatt att handlingarna inte omfattas av sekretess. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen dit eller upprättad där. Ett

Postadress Box 2293 103 17 Stockholm
Besöksadress Birger Jarls torg 13
Telefon 08-561 676 00
Telefax 08-561 678 20
E-post: hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se
Expeditionstid måndag – fredag 08:00-16:30

meddelande som har lämnats in till en myndighet endast för offentliggörande i periodisk skrift som ges ut av myndigheten anses dock inte som en allmän handling. Den som tagit befattning med tillkomsten eller utgivningen av en sådan skrift omfattas av tystnadsplikt och får inte röja vem som lämnat in meddelandet.

Havs- och vattenmyndigheten ger ut den periodiska tidskriften Hav och vatten.

[redacted] begärde att få ta del av myndighetens automatiserade förteckning över inkommande e-post – den s.k. e-postloggen – till tidskriftens redaktion den 12 augusti 2016. Han begärde även att få ta del av motsvarande logg över utgående e-post den 15 augusti 2016.

Havs- och vattenmyndigheten avslog hans begäran såvitt avsåg förteckningen över inkommande e-post. Förteckningen innehöll uppgifter om avsändaren av ett meddelande med ett tips till tidskriften och beslutet motiverades med att handlingen därmed inte var allmän och att uppgifterna även omfattades av tystnadsplikt. När det gällde förteckningen över utgående e-post uppgav myndigheten att det inte fanns någon sådan handling hos myndigheten.

[redacted] överklagade beslutet hos kammarrätten som avslog överklagandet. I likhet med Havs- och vattenmyndigheten ansåg kammarrätten att förteckningen över inkommande e-post inte var att anse som en allmän handling. Vad avsåg förteckningen över utgående e-post fann kammarrätten inte skäl att ifrågasätta myndighetens uppgift att någon sådan handling inte förvarades hos myndigheten.

YRKANDEN M.M.

[redacted] överklagar och vidhåller sin begäran.

DOM

Mål nr
6569-16

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering m.m.

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 varje begränsning av denna rätt ska anges noga i bestämmelse i en särskild lag eller i annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

En handling är enligt 3 § första stycket allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen dit eller upprättad där. 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 är dock enligt 11 § första stycket 2 inte en allmän handling.

Av 7 § andra stycket 1 framgår att diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande anses upprättad när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing. I RÅ 1998 ref. 44 fann Högsta förvaltningsdomstolen att datalagrade förteckningar över in- och utgående e-post omfattades av denna bestämmelse och att förteckningarna var allmänna handlingar. Att de i förteckningarna omnämnda meddelandena kanske inte alltid var att betrakta som allmänna handlingar förändrade enligt domstolen inte förteckningarnas karaktär.

I 3 kap. tryckfrihetsförordningen finns bestämmelser om rätt till anonymitet.

Av 1 § följer att den som lämnat meddelande för offentliggörande i tryckt skrift inte är skyldig att låta sitt namn publiceras i skriften. Vidare gäller enligt 3 § första stycket tystnadsplikt för den som har tagit befattning med framställningen av en skrift beträffande vem som lämnat ett sådant meddelande.

DOM

Mål nr
6569-16

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Den i målet aktuella förteckningen över inkommande e-post är, såvitt framkommit, av det slag som prövades av Högsta förvaltningsdomstolen i RÅ 1998 ref. 44 och utgör således en allmän handling. Den omständigheten att det i förteckningen omnämnda meddelandet omfattas av 2 kap. 11 § första stycket 2 tryckfrihetsförordningen och därmed inte är en allmän handling påverkar inte förteckningens karaktär.

Mot denna bakgrund och då det inte finns någon bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som tar sikte på den nu aktuella situationen ska förteckningen lämnas ut till [redacted] Det förhållandet att uppgifter i förteckningen omfattas av tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen påverkar inte myndighetens skyldighet att lämna ut förteckningen.

Såvitt gäller förteckningen över utgående e-post gör Högsta förvaltningsdomstolen samma bedömning som kammarrätten. Överklagandet ska därför avslås i denna del.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Margit Knutsson, Erik Nymansson, Inga-Lill Askersjö och Leif Gäverth.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Ulla Perttu.

KAMMARRÄTTEN I GÖTEBORG
Avdelning 1

DOM

2016-11-02
Meddelad i Göteborg

Mål nr 4844-16

KLAGANDE

[redacted]

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE
Havs- och vattenmyndighetens beslut den 22 augusti 2016 i dnr 2690-2016, se bilaga A

SAKEN
Rätt att ta del av allmän handling

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten avslår överklagandet.

YRKANDEN M.M.

[redacted] yrkar att han ska få ta del av de aktuella e-postloggarna och anför bl.a. följande. Inget annat har kommit fram än att e-postloggarna genereras automatiskt av e-postsystemet. E-postloggarna är därmed allmänna handlingar oavsett om de e-postmeddelanden som förtecknats i loggarna är allmänna handlingar. Dessa allmänna handlingar omfattas inte av någon bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Tryckfrihetsförordningens, förkortad TF, bestämmelse om att begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar noga ska anges i OSL har företräde framför de andra bestämmelserna i förordningen, såsom bestämmelsen om tystnadsplikt. Därtill kommer att Havs- och vattenmyndigheten som sådan inte är bunden av bestämmelsen om tystnadsplikt.

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1531 401 50 Göteborg	Stora Nygatan 21	031-732 74 00 **E-post**: kammarratten.goteborg@dom.se www.kammarratten.goteborg.se	031-732 76 00	måndag – fredag 08:00-16:00

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

[redacted] har begärt att få ut Havs- och vattenmyndighetens redaktions förteckningar över inkomna e-postmeddelanden den 12 augusti 2016 och utgående e-postmeddelanden den 15 augusti 2016. Frågan i målet är om dessa s.k. e-postloggar utgör allmänna handlingar i TF:s mening.

Enligt 2 kap. 2 § andra stycket TF ska begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar noga anges i bestämmelse i en särskild lag eller i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar.

Enligt 2 kap. 3 § första stycket TF är en handling allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Enligt bestämmelsens andra stycke anses en upptagning förvarad hos en myndighet om den är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.

Av 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF framgår att diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande anses upprättad när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing.

I 2 kap. 11 § TF finns ett antal undantagsbestämmelser som slår fast att en förvarad och upprättad handling, i vissa situationer, inte ska anses allmän. Av 2 kap. 11 § första stycket 2 framgår att meddelande eller annan handling som har inlämnats till eller upprättats hos en myndighet endast för offentliggörande i periodisk skrift som utges genom myndigheten inte anses som en allmän handling.

Enligt 3 kap. 3 § första stycket TF får den som har tagit befattning med framställning som var avsedd att införas i tryckt skrift inte röja vad han

därvid erfarit om vem som är författare eller har lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket.

Av prop. 1975/76:160 s. 173 ff framgår att bestämmelsen i 2 kap. 11 § första stycket 2 TF infördes i syfte att klargöra att reglerna om anonymitetsrätt har företräde framför reglerna om handlingsoffentlighet när en myndighet ger ut egna tidningar och andra tryckta skrifter. Denna ordning 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.

Av RÅ 1998 ref. 44 framgår att förteckningar över in- och utgående e-postmeddelanden (s.k. e-postloggar) kan vara att betrakta som förvarade och upprättade hos en myndighet på det sätt som avses i 2 kap. 3 § andra stycket och 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF även om de i förteckningarna omnämnda meddelandena inte alltid är att betrakta som allmänna handlingar. Att en e-postlogg aldrig skulle kunna omfattas av någon av de undantagsbestämmelser som finns i 2 kap. 11 § TF framgår dock, enligt kammarrättens mening, inte av avgörandet.

Vad avser förteckningen över inkomna e-postmeddelanden den 12 augusti 2016 gör kammarrätten följande bedömning. Av utredningen i målet framgår att den begärda handlingen är förvarad och upprättad hos myndigheten på det sätt som avses i 2 kap. 3 § andra stycket och 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF. Det framgår dock också att handlingen är en förteckning över e-postmeddelanden som innehåller tips till Havs- och vattenmyndighetens redaktion. Mot denna bakgrund, och med beaktande av syftet med bestämmelsen i 2 kap. 11 § första stycket 2 TF, gör kammarrätten bedömningen att förteckningen inte kan anses vara en allmän handling. Överklagandet ska därmed avslås i denna del.

Vad avser förteckningen över utgående e-postmeddelanden den 15 augusti 2016 gör kammarrätten följande bedömning. Havs- och vattenmyndigheten har uppgett att det inte finns någon sådan handling hos myndigheten. Det har, enligt kammarrättens mening, inte kommit fram några skäl för att ifrågasätta denna uppgift. Förteckningen är därmed inte förvarad hos myndigheten på det sätt som avses i 2 kap. 3 § andra stycket TF. Överklagandet ska därmed avslås även i denna del.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 2).

Birgitta Henriksson

Katarina Dunnington

Ida Sigte
referent

Bilaga A

Havs och Vatten myndigheten

Beslut

Bilaga A

Dnr: 2690-2016

Datum
2016-08-22
Handläggare
Maria Boshnakova
Juridiska enheten

Mottagare
[redacted]

Begäran om utlämnande av allmän handling

Beslut

Havs- och vattenmyndigheten lämnar inte ut den begärda e-postloggen för inkommen e-post till redaktionen den 12 augusti 2016, eftersom denna inte utgör allmän handling enligt 2 kap. 11 § 2 tryckfrihetsförordningen och uppgifterna i loggen i fråga om avsändare även omfattas av tystnadsplikten i 3 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen.

Havs- och vattenmyndigheten lämnar ut redaktionens e-post den 15 augusti 2016 med undantag för de delar som inte utgör allmän handling enligt 2 kap. 11 § 2 tryckfrihetsförordningen samt i de delar som uppgifterna omfattas av tystnadsplikten i 3 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen, *bilaga 1*.

Ärendet

Havs- och vattenmyndigheten har mottagit följande begäran från mailadressen [redacted] ”Jag vill få ut kopia av er automatiska e-postlogg, avseende inkommande e-post, för adressen redaktion@havochvatten.se för 2016-08-12, samt sådan logg för utgående e-post från samma adress för 2016-08-15. Avslår ni vill jag direkt ha ett överklagbart beslut.”

Motivering

Tillämpliga bestämmelser

I 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (1949:105), TF, stadgas att det ska stå envar fritt att, i alla de fall då ej annat är föreskrivet, meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till författare eller annan som är att anse som upphovsman till framställning i skriften, till skriftens utgivare eller, om för skriften finnes särskild redaktion, till denna eller till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter (*den s .k. meddelarfriheten*).

Kopplat till meddelarfriheten är tystnadsplikten i 3 kap. 3 § första stycket TF, enligt vilket den som har tagit befattning med tillkomsten eller utgivningen av tryckt skrift eller med framställning som var avsedd att

Havs- och vattenmyndigheten
Box 11 930
404 39 Göteborg

Besök och leverans
Gullbergs Strandgta 15
404 39 Göteborg

Telefon 010-698 60 00
Fax 010-698 61 11
havochvatten@havochvatten.se
www.havochvatten.se

Plusgiro 59 90 51-0
Bankgiro 757-8438
Organisationsnummer
202100-6420

införas i tryckt skrift och den som har varit verksam inom företag för utgivning av tryckta skrifter eller inom företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter, inte får röja vad han därvid erfarit om vem som är författare eller har lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF eller är utgivare av skrift som inte är periodisk.

Av 2 kap. 3 § första stycket TF framgår att med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Av 2 kap. 11 § 2 TF framgår att som allmän handling anses inte meddelande eller annan handling som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för offentliggörande i periodisk skrift som utges genom myndigheten.

Havs- och vattenmyndighetens bedömning

Logg för inkommande e-post

Den begärda e-postloggen för inkommande e-post tillhör redaktionen för den periodiska tidskriften Hav och vatten, som ges ut av Havs- och vattenmyndigheten. Tidningen ägs av myndigheten och har utgivningsbevis från Patent- och registreringsverket.

Regeringsrätten har i RÅ 1998 ref. 44 funnit att en förteckning över e-post i en kommuns interna system är att betrakta som en hos myndigheten förvarad handling enligt 2 kap. 3 § TF. Regeringsrätten konstaterade vidare att förteckningen även var att betrakta som ett sådant diarium, register eller annan förteckning som förs fortlöpande och som avses i 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF. Detta innebär att förteckningen är att anse som upprättad i och med att den tekniskt föreligger färdig för noteringar om utväxlade elektroniska meddelanden och således en allmän handling. Att de i förteckningen omnämnda meddelandena kanske inte alltid är att betrakta som allmänna handlingar förändrade inte förteckningens karaktär. Regeringsrätten konstaterade därför att de i målet aktuella förteckningarna var allmänna handlingar som skulle lämnas ut, om inte hinder fanns på grund av bestämmelser om sekretess.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att utgångspunkten vad gäller en hos myndigheten förd e-postlogg är att en sådan utgör en allmän handling enligt TF.

Den nu efterfrågade loggen avser dock en förteckning över mail som skickats till redaktionen för myndighetens tidning Hav och vatten. I den mån som loggen avser e-post som utgör direkt eller indirekt underlag till

skriften som ges ut av myndigheten, kan loggen enligt 2 kap. 11 § 2 tryckfrihetsförordningen inte anses utgöra någon allmän handling. Om e-postloggen även i dessa delar skulle anses utgöra en allmän handling skulle detta innebära att både meddelarfriheten och källskyddet sätts ur spel.

Redaktionens e-postlogg den 12 augusti innehåller endast ett e-postmeddelande, som avser ett tips till tidningen. E-postloggen för redaktionen den 12 augusti 2016 utgör därför inte någon allmän handling mot bakgrund av 2 kap. 11 § 2 TF. Ett utlämnande av redaktionens e-postlogg för den aktuella dagen skulle även strida mot tystnadsplikten i 3 kap. 3 § första stycket TF, i den del som loggen innehåller avsändaren av e-posten.

Logg för utgående e-post

Det finns inte någon e-postlogg för utgående e-post från redaktionen. Utgående e-post från redaktionen hamnar istället i loggen för utgående e-post hos den person som skickat meddelandet från redaktionen.

Den 15 augusti skickades ett svarsmeddelande från redaktionen på det tips som inkom den 12 augusti. Redaktionens svar på e-posten som innehåller tipset till tidningen har inte upprättats hos myndighet för offentliggörande i periodisk skrift som utges genom myndigheten, och omfattas således inte av undantaget från offentlighetsprincipen i 2 kap. 11 § 2 TF. Eftersom det efterfrågade e-postmeddelandet från myndigheten är en av myndigheten upprättad och expedierad handling och inte omfattas av något undantag, utgör den en allmän handling.

Det finns inte någon bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som innebär hinder mot att lämna ut redaktionens svar.

E-posten från redaktionen ska därför lämnas ut, i de delar som den är allmän, dvs. i de delar som den inte innehåller e-postmeddelandet som undantas från offentlighetsprincipen genom 2 kap. 11 § 2 TF, så som till exempel ämnesraden som härrör från det inkomna tipset.

Om myndighetens svar i övrigt innehåller uppgifter som kan innebära att identiteten på den som lämnat tipset röjs, kan inte heller sådana uppgifter lämnas ut mot bakgrund av att redaktionen annars gör sig skyldig till brott mot tystnadsplikten i 3 kap. 3 § första stycket TF.

Överklagande

Detta beslut kan överklagas till Kammarrätten i Göteborg, se *bilaga 2*.

Detta beslut har fattats av tillförordnade enhetschefen Charlotte Benjaminsson efter föredragning av verksjuristen Maria Boshnakova. I den

slutliga handläggningen av ärendet har även deltagit enhetschefen Sara Grahn.

Charlotte Benjaminsson

Maria Boshnakova

Bilagor:

1. Redaktionens svar den 15 augusti 2016
2. Överklagandehänvisning

Från: redaktion
Skickat: den 15 augusti 2016 11:35
Till: [redacted]
Ämne: SV: Tips till Hav & Vatten [redacted]

Tack för ditt tips! Jag är rädd att vår tidning inte är rätt forum dock, eftersom vi inte skriver den typen av nyheter/gräv (förrän det möjligtvis blir ett rättsfall och kommer en dom som på något vis är principiellt intressant). Därför tycker jag att du ska höra av dig till andra medier – nyhetsmedier passar nog bäst, och de brukar vara tackasamma för en sortens tips.

Som du ju uppenbarligen redan vet, så har du rätt att vara anonym och skyddas som källa.

Vänliga hälsningar

Malin Avenius

- -

Tidningen Hav&Vatten
Havs- och vattenmyndigheten
010-698 6005
www.havochvatten.se

Havs och Vatten myndigheten

Vi arbetar för levande hav, sjöar och vattendrag till glädje och nytta för alla.

Från: [redacted]
Skickat: [redacted]
Till: [redacted]
Ämne: [redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]