

**Målnummer:** 4656-98      **Avdelning:** 1

**Avgörandedatum:** 1999-07-14

**Rubrik:** Uppgifter som utväxlats mellan en skattemyndighet och Riksskatteverket via elektronisk post har ansetts utgöra allmänna handlingar. Även fråga om sådant utkast som avses i 2 kap. 9 § andra stycket TF och som sänts över till annan myndighet för synpunkter har omhändertagits för arkivering.

**Lagrum:**

- 2 kap. 3 §, 6 §, 7 § och 9 § andra stycket tryckfrihetsförordningen
- 3 § och 6 § 4 arkivlagen (1990:782)
- 3 § arkivförordningen (1991:446)
- 3 kap. 2 § (RA-FS 1997:4)

**Rättsfall:**

## **REFERAT**

R.S. och P.G., som enligt företedd fullmakt var behöriga att företräda Bilia AB, begärde hos skatteförvaltningen att få ta del av samtliga handlingar som omnämndes i Riksskatteverkets (RSV:s) beslut den 20 februari 1998. Begäran avsåg, som den uppfattades, dels ett utkast till del av revisionspromemoria där skattemyndigheten hade redovisat preliminära ståndpunkter dels e-mailförsändelser mellan skattemyndigheten och RSV i vilka försändelser rättsliga frågor hade diskuterats.

Skattemyndigheten i Västra Götalands län (1998-03-05) yttrade: Samtliga

handlingar har tillkommit som ett led i utredningen av en viss fråga som berör flera företag som är föremål för kontroll. RSV har i det av Er åberopade beslutet den 20 februari 1998 ansett att de aktuella handlingarna inte är allmänna. Skattemyndigheten delar på de i beslutet anförda grunderna denna uppfattning. Någon på offentlighetsprincipen grundad skyldighet att lämna ut handlingarna finns därför inte. - Part har enligt 16 § förvaltningslagen (FL) rätt att, med visst undantag, ta del av vad som har tillförts ett ärende, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Frågan i förevarande fall är om de begärda handlingarna har tillförts ärendet. Frågan om när handlingar tillförts ett ärende har berörts av Hellner-Malmqvist i Nya förvaltningslagen med kommentar, fjärde upplagan, s. 178 f. Sålunda anføres bl.a. - "Myndigheten kan beträffande exempelvis arbetspromemorior o.d. förklara att detta material inte har tillförts ärendet i den mening som detta uttryck har i 16 § FL. I många fall synes det med tanke på detta vara tillrådligt att hålla de handlingar som tillförs ärendet avskilda från annat material." - Skattemyndigheten har aldrig haft för avsikt att tillföra det åsiktsutbyte som förts med Riksskatteverket beträffande viss fråga till ärendet. De aktuella handlingarna finns endast i en databas och inte i akten i ärendet. Enligt skattemyndighetens bedömning har handlingarna inte tillförts ärendet i den mening som avses i 16 § FL. Reglerna om partsinsyn är därför inte tillämpliga i förevarande fall. - Bestämmelsen om partsinsyn tar dessutom i princip endast sikte på pågående ärende. Ifrågavarande ärende var för myndighetens del avslutat genom att omprövningsbeslut fattats. För att rätt till partsinsyn skall föreligga i inte pågående ärenden fordras att sökande har beaktansvärda motiv härför (se RÅ 1995 ref. 28). I ärendet har inte anförts några omständigheter som kan anses utgöra sådana starka motiv. - Med hänsyn till det anförda skall handlingarna inte lämnas ut till Er.

R.S. och P.G. överklagade och yrkade att få ta del av samtliga handlingar som avsåg bolaget och som förvarades hos skattemyndigheten.

Kammarrätten i Göteborg (1998-06-15, Nilsson, Häggbom, Monell, referent) yttrade: R.S:s och P.G:s begäran att få ta del av samtliga handlingar som avser Bilia AB och som förvaras hos skattemyndigheten synes - enligt vad som numera framkommit - omfatta följande handlingar:

- 1) utkast avseende del av revisionspromemoria som den 15 oktober 1997 sänts med s.k. e-post från skattemyndigheten till RSV;
- 2) missivskrivelse samma dag innehållande frågor till RSV med anledning

av promemorieutkastet;

3) e-postmeddelande med synpunkter på promemorieutkastet som den 19 november 1997 sänts från RSV till skattemyndigheten;

4) ytterligare förfrågan samt rättslig argumentering som den 19 november 1997 sänts från skattemyndigheten till RSV (skattemyndigheten har i denna del under hand uppgett till kammarrätten att något meddelande daterat den 21 november 1997 ej finns hos myndigheten) samt

5) förfrågan den 15 december 1997 från skattemyndigheten och besked huruvida RSV ansåg att ärendet skulle drivas vidare.

Enligt 2 kap. 3 § första stycket TF förstås med handling bl.a. upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel. En handling är allmän om den förvaras hos myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. Av andra stycket i stadgandet framgår att en upptagning som avses i första stycket anses förvarad hos en myndighet, om upptagningen 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. 6 § TF följer att en sådan upptagning som avses i 3 § först stycket anses inkommen till myndighet när annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på sätt som anges i 3 § andra stycket. I 2 kap. 7 § första stycket TF stadgas bl.a. att handling som ej har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten. - Av 2 kap. 9 § andra stycket TF framgår att utkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling som ej har expedierats ej anses som allmän handling, såvida den icke tas om hand för arkivering. I förarbetena till detta stadgande (prop. 1975/76:160 s. 169 f) uttalade departementschefen bl.a. följande. En förutsättning för att en handling av det slag som avses i andra stycket skall kunna anses som icke allmän är enligt förslaget att den inte expedieras. Det ligger i sakens natur att en sådan handling i praktiken inte kan innebära att sakuppgift tillförs ett ärende. Något särskilt förbehåll i detta hänseende motsvarande den som finns i första stycket behöver således inte uppställas. - Innebörden av paragrafen och förhållandet mellan dess två stycken kan ytterligare belysas med hjälp av följande exempel. En ren synpunktspromemoria som framställs inom ramen för ett ärende blir, om den inte expedieras, allmän först när ärendet har slutbehandlats och detta endast om promemorian tas om hand för arkivering. Olika utkast och koncept på vägen fram till promemorian blir

- likaså under förutsättning att de inte expedieras - allmänna handlingar bara om de tas om hand på motsvarande sätt. I likhet med själva promemorian kan de bli allmänna först när ärendet har slutbehandlats. Om en synpunktspromemoria däremot framställs utan anknytning till något ärende, blir den allmän så snart den har färdigställts. I detta fall är alltså inte 9 § första stycket tillämplig utan endast regeln i 7 § första stycket sista ledet. Även här gäller emellertid enligt förevarande paragrafs andra stycket att utkast eller koncept till promemorian som inte expedieras blir allmänna endast om de tas om hand för arkivering. - - - Det förekommer att en myndighet som ett led i en till sin typ intern beredning sänder över handlingar till någon utomstående - en myndighet eller enskild person - med begäran om synpunkter. Detta förfaringssätt är allmänt vedertaget, och det fyller, som understryks i flera remissyttranden, ett stort praktiskt behov. Enligt min uppfattning bör grundlagen göra det möjligt att i viss mån jämställa ett förfarande av nu angivet slag med en rent intern beredning. Med hänsyn till att det normalt får anses föreligga ett starkare offentlighetsintresse i fråga om handlingar som lämnar en myndighet än beträffande handlingar som stannar kvar där är det enligt min mening angeläget att en reglering av nu avsett slag utformas på ett sådant sätt att den inte sträcker sig längre än vad som är alldeles nödvändigt för att syftet med regleringen skall uppnås. Utgångspunkten bör vara att endast överläggningar, konsultationer och liknande förfaranden skall omfattas av regleringen. Handlingar som en myndighet lämnar ifrån sig enbart i informationssyfte skall däremot hållas utanför. - Mot bakgrund av dessa överväganden har jag funnit att den aktuella regleringen bör begränsas till att gälla handlingar av det slag som avses i andra stycket av förevarande paragraf, dvs. utkast, koncept och liknande "mellanprodukter". Denna avgränsning har åstadkommit genom att bestämmelserna i andra stycket - i motsats till föreskrifterna i första stycket - har gjorts tillämpliga på handlingar av där avsett slag oavsett var dessa befinner sig. Om en handling till följd av bestämmelserna i andra stycket inte skall anses vara allmän hos den myndighet som har framställt den är den således inte heller allmän hos en myndighet som har tagit emot den för preliminär granskning. En förutsättning för att detta synsätt skall kunna upprätthållas är uppenbarligen att en handling kan sändas över från en myndighet till någon utomstående utan att anses vara expedierad. Att det förhåller sig på detta sätt har slagits fast i rättspraxis, och mitt förslag bygger på en oförändrad rättstillämpning härvidlag. - Kammarrätten gör följande bedömning. - Mot bakgrund av vad som framkommit i målet är enligt kammarrättens mening de handlingar som begärs utlämnade av sådan karaktär att de är att hänföra till handlingar som

avses i 2 kap. 9 § andra stycket TF. De blir därför att anse som allmänna handlingar endast om de har tagits om hand för arkivering. Utredningen i målet ger vid handen att de ärenden vartill nämnda handlingar hör har slutbehandlats av skattemyndigheten. Normalt borde därför arkivering ha skett. Emellertid har företrädare för skattemyndigheten uppgett till kammarrätten att myndigheten ännu inte har möjlighet att arkivera dataupptagningar i något elektroniskt system. För att arkivering skall ske måste därför enligt myndigheten papperskopia av dataupptagningarna tas fram för att i sin tur arkiveras. Så har emellertid inte skett enligt myndigheten, varför någon arkivering inte kommit till stånd. De begärda handlingarna är därför inte att anse som allmänna handlingar och de kan därför inte lämnas ut till R.S. och P.G. - Kammarrätten avslår överklagandet.

Klagandebolaget överklagade hos Regeringsrätten och fullföljde sin talan.

Prövningstillstånd meddelades.

På Regeringsrättens begäran avgav RSV och Riksarkivet yttranden.

RSV anförde följande.

RSV vidhåller det allmännas tidigare intagna ståndpunkt, nämligen att de ifrågavarande handlingarna är sådana som avses i 2 kap. 9 § andra stycket TF. Handlingarna utgör således enligt verkets mening allmänna handlingar endast om de tagits om hand för arkivering. Handlingarna finns - förutom att de i målen och i det tidigare ärendet tagits ut som papperskopior - lagrade hos RSV i dess e-postsystem. Lagringen i detta system är endast temporär. I 3 § arkivförordningen (1991:446) föreskrivs att en myndighet, sedan ett ärende hos denna har slutbehandlats, skall arkivera de allmänna handlingarna och att myndigheten i samband därmed skall pröva i vilken omfattning sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF skall tas om hand för arkivering. I förevarande fall har något beslut - "formlöst" eller "de facto" - om att ta de aktuella handlingarna om hand för arkivering inte fattats av verket. Enligt verkets uppfattning kan, med hänsyn till det anförda, de aktuella handlingarna inte anses arkiverade hos verket. De utgör till följd härav inte allmänna handlingar.

Riksarkivet anförde bl.a. följande.

Departementschefen har i förarbetena till TF (prop. 1975/76:160 s. 167) i frågan om sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF - minnesanteckningar och, som de brukar benämnas, mellanled eller mellanprodukter - uttalat att det bör kunna avgöras i författningar på lägre

nivå än grundlag i vilken utsträckning sådana handlingar skall bli allmänna. Han har därvid nämnt att sådana handlingar enligt de då gällande arkivförfattningarna i inte obetydlig omfattning blir allmänna. - Den grundläggande paragrafen i arkivlagen (1990:782) är 3 §. Enligt denna paragraf bildas en myndighets arkiv av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF och som myndigheten beslutar skall tas om hand för arkivering. Arkivlagen innehåller i 4-6 §§ regler om arkivvården. I arkivvården ingår att myndigheten skall avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som skall vara arkivhandlingar (6 § fjärde punkten). I arkivlagen finns även regler som avser allmänna handlingar såsom om gallring och avhändande. Arkivförordningen innehåller bestämmelser om sådana arkiv och arkivmyndigheter som avses i arkivlagen. I 3 § arkivförordningen finns regler om när handlingar skall arkiveras. Med arkivering menas att tillföra arkivet handlingar och uppgifter. Enligt 3 § första stycket samma förordning skall de allmänna handlingarna i ett ärende arkiveras, sedan ärendet slutbehandlats. I samband därmed skall myndigheten pröva i vilken omfattning sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF skall tas om hand för arkivering. I 3 § andra och tredje styckena finns regler om när vissa slag av allmänna handlingar skall arkiveras. Riksarkivet får enligt fjärde stycket meddela ytterligare föreskrifter om när en handling skall anses vara arkiverad. Riksarkivet får enligt 11 § andra punkten arkivförordningen meddela föreskrifter för statliga myndigheters arkiv om arkivvård såsom avgränsning av arkivet. Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 1991:1) och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter, senast ändrad och omtryckt i RA-FS 1997:4, innehåller i 3 kap. ett avsnitt om avgränsning och organisation. Arkivering av handlingar behandlas i kapitlets 2 §. Myndigheten skall arkivera sådana handlingar som anges i 2 kap. 9 § TF om de är av betydelse för myndighetens verksamhet, allmänhetens insyn, rättskipning, förvaltning eller forskning. Övriga handlingar skall avlägsnas när handläggning eller annat arbete har avslutats. Reglerna i såväl TF som arkivlagen med följdförfattningar är teknikneutrala, dvs. de avser samtliga handlingar i myndighetens arkiv, antingen de utgörs av konventionella handlingar på pappersmedium eller upptagningar. Skattemyndighetens ståndpunkt - som också utgör grund för kammarrättens dom - synes vila på en fundamental missuppfattning i fråga om begreppen arkiv och "tagits om hand för arkivering". Skattemyndighetens resonemang är oförenligt med innehållet i arkivförfattningarna och därmed även med TF. En myndighets omhändertagande av handlingar för arkivering sker inte som en formlig åtgärd utan är uttryck för en faktisk hantering. Även en utebliven åtgärd -

rensning - innebär i realiteten att handlingen/upptagningen i fråga tagits om hand för arkivering. Avgörande för frågan om en handling omhändertagits för arkivering är om handlingen faktiskt finns bevarad, inte om det har varit myndighetens avsikt att omhänderta handlingen för arkivering. Detta gäller oavsett om myndigheten har ett särskilt elektroniskt arkiv för digitalt lagrade handlingar, om handlingen lagras i myndighetens e-postsystem eller skrivs ut på papper. Riksarkivet har noterat, att skattemyndigheten, som hävdar att "omhändertagande för arkivering" av begärda handlingar inte har kunnat ske, därför att man inte har tagit fram papperskopior av upptagningarna, likväl har kunnat ta fram och överlämna sådana kopior till kammarrätten. Finns handlingarna bevarade - på papper eller i digital form - har handlingarna tagits om hand för arkivering även om sättet och formen för bevarandet inte uppfyller de krav som kan ställas med stöd av arkivförfattningarna. Riksarkivets föreskrifter är utformade för att säkerställa och underlätta rätten att ta del av allmän handling (jfr 3 § tredje stycket arkivlagen). Bristar i sådana hänseenden kan givetvis inte tillåtas få till följd att de påverkar egenskapen hos handlingar att vara allmänna och såsom sådana utgöra myndighetens arkiv.

Regeringsrätten (1999-07-14, Werner, Billum, Eliason, Nilsson) yttrade: Skälen för Regeringsrättens avgörande. Enligt 2 kap. 3 § första stycket TF förstås med handling bl.a. upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel. Handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

Av 2 kap. 3 § andra stycket TF framgår att en upptagning som avses i paragrafens första stycke anses förvarad hos myndighet, om upptagningen 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.

I 2 kap. 6 § TF föreskrivs bl.a. att en sådan upptagning som avses i 3 § första stycket TF anses inkommen till myndighet när annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på sätt som anges i 3 § andra stycket TF.

I 2 kap. 7 § första stycket TF föreskrivs att en handling anses upprättad hos myndighet, när den har expedierats. Handling som ej har expedierats anses upprättad när det ärende till vilken den hänförs har slutbehandlats hos myndigheten eller om handlingen ej hänförs till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Av 2 kap. 9 § andra stycket TF framgår att utkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling som ej har expedierats inte anses som allmän handling, såvida den inte tas om hand för arkivering.

Bestämmelser om arkivering finns i arkivlagen och arkivförordningen. Enligt 3 § arkivlagen bildas en myndighets arkiv av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF och som myndigheten beslutar skall tas om hand för arkivering. I arkivvården ingår enligt 6 § 4 arkivlagen att myndigheten skall avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som skall vara arkivhandlingar.

Enligt 3 § arkivförordningen skall, sedan ett ärende hos en myndighet har slutbehandlats, de allmänna handlingarna i ärendet arkiveras. I samband därmed skall myndigheten pröva i vilken omfattning sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF skall tas om hand för arkivering. Enligt 3 kap. 2 § RA-FS 1997:4 - som utfärdats med stöd av bemyndiganden i arkivförordningen - skall myndigheten förutom allmänna handlingar arkivera sådana minnesanteckningar, utkast och koncept som avses i 2 kap. 9 § TF, om de är av betydelse för myndighetens verksamhet, allmänhetens insyn, rättsskipning, förvaltning eller forskning.

I målet är fråga om följande handlingar som har skickats via e-post och som har begärts utlämnande hos skattemyndigheten kan anses utgöra allmän handling eller inte.

1) Den 15 oktober 1997 från skattemyndigheten till RSV - Ett utkast till en del av en revisionspromemoria där skattemyndigheten redovisat sina preliminära ståndpunkter i ett skatteärende och en till utkastet fogad skrivelse, vilken innehåller en rättslig argumentation i en i ärendet aktualiserad rättsfråga.

2) Den 19 november 1997 från RSV till skattemyndigheten - Svar och synpunkter på promemorieutkastet.

3) Den 21 november 1997 från skattemyndigheten till RSV - rättslig argumentation i allmänhet i den aktuella rättsfrågan.

4) Den 15 december 1997 - en förfrågan från skattemyndigheten till RSV om myndigheten skulle driva ärendet vidare.

Regeringsrätten finner i likhet med underinstanserna att det under punkten 1



angivna utkastet till revisionspromemoria utgör en sådan handling som enligt 2 kap. 9 § andra stycket TF inte utgör allmän handling, om den inte tas om hand för arkivering. Frågan är då vad som fordras för att en handling skall anses ha tagits om hand för arkivering. Formuleringarna i de angivna författningsrummen talar för att det krävs en aktiv åtgärd av myndigheten; den skall t.ex. enligt 3 § arkivlagen "besluta" att handlingen skall arkiveras. Normalt torde detta ske i samband med att en akt - sedan ett ärende avslutats - går igenom innan den överlämnas till arkivet eller till någon annan, t.ex. registrator, för senare befordran till ett arkiv (jfr SOU 1988:11 s. 194). Endast de handlingar som därvid sparas torde kunna anses omhändertagna för arkivering såvitt avser det ärendet. Om handlingen sparas elektroniskt eller i pappersform saknar däremot betydelse. Givetvis måste vid genomgången olika författningsbestämmelser som har betydelse för skyldigheten att omhänderta handlingar för arkivering beaktas. Handlingar som efter en sådan genomgång inte anses ingå i akten men som ändå på något sätt finns kvar - t.ex. i en pärm hos en tjänsteman eller i dennes dator - torde inte kunna anses omhändertagna för arkivering (jfr prop. 1975/76:160 s. 168).

Det förhållandet att ställning ännu ej tagits till vilka handlingar som skall tas om hand för arkivering, t.ex. därför att en akt blivit liggande, bör enligt Regeringsrättens mening inte begränsa möjligheterna att få ut en sådan handling som avses i 2 kap. 9 § andra stycket TF. Om i ett sådant fall handlingen begärs utlämnad måste den myndighet som ansvarar för handlingen omedelbart ta ställning till arkiveringsfrågan som ett led i prövningen av frågan om utlämnande av handlingen.

Vad som upplysts om det aktuella utkastet till revisionspromemorian visar enligt Regeringsrättens mening inte att detta är av sådan karaktär att det föreligger författningsenlig skyldighet att ta det om hand för arkivering. Det har inte heller rent faktiskt tagits om hand för arkivering. Utkastet utgör därför inte allmän handling och överklagandet såvitt avser denna handling skall följaktligen avslås.

Beträffande den under punkten 1 angivna skrivelsen och övriga under punkterna 3 och 4 angivna e-postförsändelser gör Regeringsrätten följande bedömning. Dessa e-postförsändelser kan inte anses utgöra sådana utkast eller koncept som avses i 2 kap. 9 § andra stycket TF. De omfattas därför inte av denna undantagsbestämmelse utan är att betrakta som slutligt utformade handlingar. Regeringsrätten finner att e-postförsändelserna har expedierats till RSV från skattemyndigheten och att de därmed anses

upprättade där. E-postförsändelserna är enligt 2 kap. 3 § andra stycket TF att anse som förvarade hos skattemyndigheten. På grund av vad som nu anförts utgör e-postförsändelserna allmänna handlingar som skall lämnas ut till klaganden, om inte hinder från sekretessynpunkt föreligger. Frågan härom har inte prövats av skattemyndigheten.

Den under punkten 2 angivna e-postförsändelsen är i enlighet med föreskrifterna i 2 kap. 3 § andra stycket och 2 kap. 6 § TF att anse som förvarad hos skattemyndigheten och inkommen dit. Den utgör därför allmän handling och skall lämnas ut till klaganden, om inte hinder möter från sekretessynpunkt. Frågan härom har inte prövats av skattemyndigheten.

Sammantaget finner Regeringsrätten att underinstansernas avgöranden - utom såvitt avser det under punkten 1 angivna utkastet till revisionspromemoria - skall upphävas.

Regeringsrättens avgörande. Regeringsrätten upphäver kammarrättens dom och skattemyndighetens beslut utom såvitt avser det under punkten 1 angivna utkastet till revisionspromemoria och överlämnar handlingarna i målet till Skattemyndigheten i Göteborg för handläggning i enlighet med det anförda.

Föredraget 1999-06-16, föredragande Berendt, målnummer 4656-1998

**Sökord:** Allmän handling; Allmän handling

**Litteratur:** prop. 1975/76:160, s. 167-170; SOU 1988:11, s. 194; prop. 1989/90:72, s. 30; A. Bohlin, Offentlighetsprincipen, 5:e uppl., s. 83-85; C. Gränström, L. Lundquist, K. Fredriksson, Arkivlagen - Bakgrund och kommentarer, s. 78 och 85; RÅ 1992 not. 163; RÅ 1994 not. 225.