

Förvaltnings- rättslig tidskrift

Särtryck ur FT 2017 2

När betydande hinder möter – en studie av 2 kap. 12 § 2 st. 1 men. tryckfrihetsförordningen

Av Benjamin O J Boman

NÄR BETYDANDE HINDER MÖTER – EN STUDIE AV 2 KAP. 12 § 2 ST. 1 MEN. TRYCKFRIHETSFÖRORDNINGEN

av Benjamin O J Boman

1. Okynnesuttag – en utmaning för offentlighetsprincipen

”Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar” inleds tryckfrihetsförordningens (TF) andra kapitel. Offentlighetsprincipen, som i handlingsoffentlighetens form nyligen fyllt 250 år, har sagts vara omistlig. Utan tvekan är det av största vikt – nu lika mycket som det var på namnstämpelns tid – att allmänheten har möjlighet att granska myndigheterna och få upplysningar om deras verksamhet. Möjligheten för var och en att enkelt, t.ex. via e-post eller e-postformulär, begära ut allmänna handlingar, ger dock upphov till svårigheter och problem för myndigheterna. I ett ärende hos Justitieombudsmannen (JO) från 2014,¹ framkom att en person från Kalmar kommun hade begärt ut bland mycket annat ”alla handlingar som var diarieförda under 2013 på [kommunlednings]kontoret (996 ärenden med tusentals tillhörande dokument)”. Kommunens beslut att vägra handlägga samma sökandes senare gjorda framställningar ansågs grundlagsstridigt. I en kammarrättsdom meddelad år 2016 beviljades en person rätt att, efter sedvanlig sekretessprövning, få ta del av samtliga handlingar som inkommit till en kommun under över ett års tid och som fanns i ett visst elektroniskt system, vilket var cirka 17 000 handlingar.² Riksdagen har tillkännagivit som sin mening till regeringen att regeringen ”ska låta utreda frågan om möjliga åtgärder för att, med bibehållen respekt för offentlighetsprincipen, möta de utmaningar som kan uppstå vid mycket frekventa och omfattande framställningar att få ta del av allmänna handlingar”.³ Justitiedepartementet har uppdragit åt en särskild utredare, en rådman vid Stockholms tingsrätt, att undersöka och redovisa förekomsten och konsekvenserna av sådana slags framställningar, m.m. (Ju 2016:C).

¹ Se JO 2015/16 s. 653. Beteendet i fallet är alls inte nytt (se t.ex. JO 1966 s. 363; jfr JO 1968 s. 487).

² Se Kammarrätten i Stockholms dom 2016-06-27 i mål nr 2646-16. Se även Kammarrätten i Göteborgs dom 2017-03-14 i mål nr 183-17, där sekretessprövningen bedömdes ta över en årsarbetskraft i anspråk.

³ Se 2014/15:KU11, s. 5 och riksdagskrivelse 2014/15:127.

Företrädare för allmänheten kan ha fullt legitima anledningar att begära ut mycket stora mängder allmänna handlingar från myndigheterna, t.ex. för att kunna genomföra vetenskaplig forskning. Inte heller kommersiell användning av allmänna handlingar kan numera betraktas som ett ”missbruk” i och för sig.⁴ Det förekommer emellertid att vissa sökande förefaller ha andra syften med sina framställningar än att faktiskt få ta del av allmänna handlingar. I ett kammarrättsfall från år 2011 avlog rätten ett överklagande från en man som ofta återkommit med omfattande framställningar och sedan inte visat intresse av att läsa handlingarna. Rätten fann ”det uppenbart att hans begäran har ett annat syfte än att ta del av allmänna handlingar”, varför kommunen haft fog för sitt beslut att inte lämna ut fler handlingar till mannen.⁵ Enligt min mening är kammarrättsdomen uppenbart felaktig. Tryckfrihetsförordningen (TF) ger inte myndigheterna möjlighet att beakta sökandens syften annat än då syftena kan påverka utlämnandet enligt grundlagens regler; någon möjlighet att avslå en framställan för att den inte är ägnad att tillgodose ”ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning” finns inte (se RÅ 1976 ref. 122). I normalfallet får sökandens syften inte ens efterforskas av myndigheten (se 2 kap. 14 § 3 st. TF). Att sökandens syften normalt är sökandens ensak får betraktas som en grundläggande princip vid offentlighetsprincipens praktiska tillämpning, och uttrycktes redan i ett domkapitelbeslut i slutet av 1800-talet. Domkapitlet fann att en rektor inte kunde låta sin bedömning av utlämnandet av diverse uppsatser påverkas av huruvida han ansåg det vara ”från läroverkens synpunkt gagneligt och praktiskt nyttigt, eller om icke snarare motsatsen, att det här afsedda ändamålet med tillgång till dessa uppsatser förverkligades”.⁶ Det finns sålunda inte någon möjlighet att, med åberopande av offentlighetsprincipens eller sökandens syften, i grind mota den som är hemfallen åt ”missbruk” av offentlighetsprincipen – eller bättre uttryckt, med E-offentlighetskommitténs ord,⁷ *okynnesuttag*. Inte heller skulle införande av ett krav på förhandsbetalning för kopior av allmänna handlingar ”drabba” den som endast utnyttjar sin rätt att kostnadsfritt få ta del av handlingar ”på stället” enligt 2 kap. 12 § första stycket TF, vilket, enligt min erfarenhet, torde

⁴ Se t.ex. prop. 2008/09:150, s. 272 och lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen; jfr KU 1974:20, s. 20. Journalistisk verksamhet kan dessutom ofta sägas vara ”kommersiell”.

⁵ Kammarrätten i Göteborgs dom 2011-12-21 i mål nr 6602-11. På grund av att den som fattat kommunens beslut inte var behörig, prövades målet aldrig av HFD (se HFD:s beslut 2012-12-17 i mål nr 1984-12).

⁶ Se JO 1899 s. 9. Se i frågan även JO 1909 s. 18 (22), JO 1920 s. 149 (154), JO 1992/93 s. 601, JO 2007/08 s. 506, JO 2015/16 s. 653 och JO:s beslut 2017-02-27, dnr 111-2016; jfr JO 2003/04 s. 435 (438).

⁷ SOU 2010:4, s. 356.

vara det vanliga förfarandet när någon begär ut handlingar av andra skäl än att vederbörande faktiskt vill ta del av dem.⁸ Såvitt känt finns beträffande samtliga slag av handlingar (dvs. såväl pappershandlingar som upptagningar) endast *en* laglig grund för avslag, som inte är att den begärda handlingen saknar karaktären av *allmän* eller att den omfattas av *sekretess*. Denna regleras i 2 kap. 12 § andra stycket första meningen TF, vilken lyder: ”Myndighet är icke skyldig att tillhandahålla handling på stället, om betydande hinder möter.” Det är om ”betydande hinder” som denna artikel skall handla.

2. Rätten att ta del av handlingar ”på stället” i korthet

Bestämmelsen om ”betydande hinder”⁹ utgör ett undantag från huvudregeln i 2 kap. 12 § första stycket TF, om att en allmän ”handling som får lämnas ut skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den, som önskar taga del därav, så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas”; kan handlingen ”ej tillhandahållas utan att sådan del därav som icke får lämnas ut röjes, skall den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia”. Redogörelsen nedan ges för att undantaget ska bli begripligt. Här behandlas inte när en handling är att betrakta som allmän, eller frågor om sekretess (se om detta 2 kap. 3–11 §§ TF och offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL).

Min slutsats av lagtexten som sådan är att en sökande har rätt att ta del av *originalhandlingen*, såvida det rör sig om en fysisk (pappers)handling.¹⁰ Lagtexten skiljer tydligt mellan ”handlingen” och en ”avskrift eller kopia” (dvs. en duplett) av den. Min slutsats vinner stöd i förarbetsuttalanden och även i JO:s praxis.¹¹ Alf Bohlin har av rättsfallsreferatet RÅ 1970 Fi 1418 dragit slutsatsen att en sökande inte kan påräkna att få studera en originalhandling, utan får

⁸ Se de i noterna 1, 2 och 5 ovan anmärkta fallen och även t.ex. JO:s beslut 2016-01-15, dnr 4108-2015.

⁹ Framställningen grundar sig, såväl här som tidigare, på en utredning som jag genomfört i min tjänst vid Sektionen för verksamhetsjuridik på Kriminalvårdens huvudkontor. I denna utredning, som färdigställdes 2016-12-02, går jag igenom hur förfarandet vid utlämnande av allmänna handlingar enligt rättskällorna och min tolkning bör gå till. Utredningen bär titeln ”Förfarandet vid utlämnande av allmänna handlingar inom Kriminalvården – en rättsutredning med förslag” och har diarienummer 2016-29502. Begreppet ”betydande hinder” har tidigare behandlats av professor Alf Bohlin bl.a. i artikeln ”Betydande hinder” mot utlämnande av allmän handling i Förvaltningsrättslig Tidskrift 1987/2, intagen som en del av *Allmänna handlingar*, Jure 1988, på s. 247 ff.

¹⁰ Rörande t.ex. elektroniska handlingar kan dessa inte sägas ha några ”original” (se prop. 1998/99:130, s. 245).

¹¹ Se bl.a. JO 1991/92 s. 418, SOU 1927:2, s. 56 och prop. 1975/76:160, s. 189 (”har sökanden rätt att gratis ta del av myndighets originalhandling”). Jfr även RÅ 1972 C 156 och RÅ 1991 not. 349.

nöja sig med att studera en bestyrkt kopia, om myndigheten finner det lämpligt.¹² Fallet gällde en länsstyrelse som hade vägrat att till ett företag ”utlämna” eller ”utlåna” vissa originalhandlingar. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) fann inte besvären dit förtjäna avseende. Om man tolkar ”utlämna” i referatet som ”låta sökanden studera på plats” ligger Bohlins slutsats nära till hands. Den som har tillgång till hela det hos Riksarkivet förvarade aktmaterialet kan dock inte dra denna slutsats, eftersom länsstyrelsen i en skrivelse till HFD tydligt angav att ”[h]inder mot att ta del av originalhandlingarna på stället föreligger ej”.¹³ Fallet torde närmast illustrera den allmänna principen att den som med stöd av 2 kap. 12 § TF (gratis) får ta del av en allmän handling ingalunda får ta med sig eller behålla handlingen.¹⁴ En teknisk upptagning tillhandahålls genom att utrustning tillhandahålls sökanden. En elektronisk handling kan myndigheten jämlikt 2 kap. 12 § TF tillhandahålla antingen på bildskärm eller i pappersutskrift.¹⁵ Sättet är valfritt för *myndigheten* och inte för sökanden.¹⁶

För det fallet att en handling delvis omfattas av sekretess, ger lagtexten och dess historia vid handen att handlingen i första hand ska göras tillgänglig *i original*, på ett sådant sätt att de sekretessbelagda uppgifterna inte röjs. Detta torde kunna ske genom att hemliga delar förseglas innan sökanden får studera handlingen, eller genom att en tjänsteman övervakar sökanden och ser till att vederbörande enbart får del av offentliga uppgifter.¹⁷ Att ett dylikt förfarande kunde vara opraktiskt fann man i praxis redan i slutet av 1800-talet,¹⁸ och

¹² Se Bohlin, *Offentlighetsprincipen*, 9 uppl., Norstedts Juridik 2015, s. 113, som torde vara baserat på Bohlin, *Allmänna handlingar*, s. 224. I Stefan Ryding-Berg, *Statliga myndigheter: En handbok*, 1 uppl., Karnov Group Sweden AB 2014, s. 112, framförs ett liknande påstående, dock utan att något rättsfall anges.

¹³ Se Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus läns skrivelse 1970-02-15, med beteckning XII Ä 8/70. Ordet ”utlämna” i länsstyrelsens beslut får snarast antas ha förmedlat att sökanden i första hand ville ta handlingarna i permanent besittning, och i vart fall ta dem med sig från myndighetens lokaler (jfr RÅ 1950 K 113).

¹⁴ Se JO 1969 s. 313, RÅ 1977 Ab 77 och Kammarrätten i Jönköpings beslut 1996-11-25 i mål nr 4369-1996; se även JO 1965 s. 169. 1970 års referat återopades i Kammarrätten i Sundsvalls dom 2003-11-06 i mål nr 1215-03 rörande en begäran om att återfå en handling.

¹⁵ Se t.ex. prop. 1973:33, s. 1, 25, 112 f., RÅ 1981 Ab 85, RÅ 1980 2:42 och RÅ 1994 not. 503.

¹⁶ Se SOU 1975:22, s. 148, SOU 1980:31, s. 83, SOU 1997:39, s. 623, SOU 2001:3, s. 183 f., SOU 2010:4, s. 63, Kammarrätten i Göteborgs dom 2008-09-15 i mål nr 2618-08 och Kammarrätten i Stockholms beslut 2002-01-17 i mål nr 6969-2001; jfr prop. 1990/91:60, s. 41. Jfr även RÅ 1971 Ju 36, som rörde en intagens journal.

¹⁷ Se t.ex. JO 1926 s. 123 (139) och JO 1955 s. 178 (185); jfr kammarrätten i RÅ 1990 not. 142. Angående film- och ljudmaterial torde en tjänsteman kunna närvara och se till att offentliga delar spelas upp för sökanden. Ett annat alternativ är att offentliga delar överförs till en ny kopia (se prop. 1975/76:160, s. 181, 188 f.).

¹⁸ Se JO 1896 s. 52, där såväl JO:s inställning som ett av Göta hovrätt fastställt domkapitelutslag redovisas.

om det inte är görligt att lämna ut (original)handlingarna på ett sådant sätt att hemliga uppgifter inte kommer sökanden till del, skall de offentliga uppgifterna lämnas ut genom en avskrift eller en kopia. Myndigheten ”låter göra antingen en avskrift i form av transumt av handlingen eller en kopia i vilken de sekretesskyddade delarna täckts över” (se RÅ 1993 ref. 3). Beträffande elektroniskt material kan hemliga delar uteslutas innan materialet skrivs ut.¹⁹ De redigerade dupletter som sålunda lämnas ut torde, även om detta inte längre framgår direkt av lagtexten, lämnas ut *avgiftsfritt* för studium på stället, men de får ej tas med eller behållas av sökanden.²⁰

En originalhandling skall således i normalfallet lämnas ut för studium, och detta skall normalt ske ”genast” – med HFD:s ord ”ofördröjligen” och ”omgående direkt till den som inställt sig hos myndigheten för att få taga del av den”.²¹ Skyndsamhetskravet kan inte behandlas på ett fullständigt sätt här, men det kan konstateras att JO i JO 2016/17 s. 316 fann att en tf. anstaltschef för en ensligt belägen anstalt utan eget kansli skulle ha påbörjat utlämnande av offentliga handlingar då 40 minuter återstod av hans arbetsdag. Enligt etablerad praxis bör sökanden få besked om sin begäran redan samma dag (se prop. 2004/05:65, s. 43 och där anförd praxis), och när sökanden inställer sig på myndighetens lokaler torde praxis innebära att prövningen i regel skall ske under tiden sökanden väntar. Om vederbörande har begärt ut ett omfattande material, eller handlingar som kräver grundlig sekretessprövning, torde dock ett visst dröjsmål alltid bli oundvikligt, liksom om handlingarna förvaras på olika platser (se JO 1990/91 s. 409). Om ”verkligt vägande sakskaäl” föreligger (se JO 1975 s. 313), såsom ”betydande hinder” (se t.ex. JO 1995/96 s. 504), skall utlämnandet ske ”så snart det är möjligt” istället för ”genast”.

De handlingar som ska tillhandahållas ska ställas till sökandens förfogande ”på stället”. Detta uttryck fanns redan i 1766 års TF, där det dock skrevs ut på latin (”in loco”). I ett icke antaget förslag till tryckfrihetsförordning talades om att på ”behörig ort” erhålla utskrivning.²² ”På stället” torde avse det *verksamhetsställe* inom en myndighet, där handlingen förvaras (t.ex. där pappret eller skivan finns, eller där en elektronisk upptagning finns tillgänglig).²³

¹⁹ Se t.ex. SOU 1997:39, s. 624; jfr 2 kap. 8 § i SFS 1974:66.

²⁰ Se KU 1973:19, s. 23, SFS 1974:66, SOU 1975:22, s. 149, prop. 1975/76:160, s. 189, och prop. 1981/82:37, s. 53.

²¹ Se RÅ 1945 S 417 och prop. 1975/76:160, s. 183.

²² *Project till Kongl Maj:ts nådige Förordning angående Skrif- och Tryckfriheten*, bilagt *Stora deputationsens protokoll 7 Aug. 1766*, finns i ”Frihetstidens utskottshandlingar 1719–1772”, i Riksarkivet, R 3404, fol. 797r–802v; fol. 801v har använts här. Det får anses oklart om ordet ”ort” här har en geografisk innebörd.

²³ Tolkningen stöds av vissa uttalanden; se SOU 1972:47, s. 39, ”på stället, dvs. där handlingen finns”, prop. 2009/10:58, 19, ”handlingarna hålls tillgängliga på den plats där de förvaras i den

Enligt HFD följer av 2 kap. 12 § TF inte ”någon skyldighet för en myndighet att tillhandahålla en handling på annat ställe än det där myndigheten förvarar den” (se RÅ 2007 ref. 68). Någon skyldighet för myndigheten att flytta handlingar från ett verksamhetsställe till ett annat finns sålunda inte.²⁴ Även om en handling i vissa fall kan vara allmän även om den förvaras utanför myndighetens lokaler, torde utlämnandet av handlingen alltid böra ske i lokalerna (normalt vid en expedition),²⁵ och myndigheten bestämmer i vilken lokal på orten handlingarna ska tillhandahållas.²⁶ ”På stället” torde sålunda inte avse just precis det *rum* där handlingen finns.

Förutom möjligheten att utan avgift ta del av en handling på stället, finns möjlighet att erhålla en avskrift eller en kopia mot fastställd avgift, enligt 2 kap. 13 § TF. HFD har uttalat att ”[n]ågon rätt att få kopior utan fastställd avgift föreligger inte enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet” (se RÅ 1996 not. 222). Någon annan rätt att få del av handlingar regleras inte i 2 TF (se t.ex. RÅ 1969 U 11 och RÅ 1975 Ab 446).

3. Begreppet betydande hinder

Vid betydande hinder är myndigheten inte skyldig att tillhandahålla begärda handlingar. Det är således, med förarbetenas ord, möjligt att ”vägra att tillhandahålla en handling, trots att den är offentlig” (prop. 1975/76:160, s. 189). Begreppet ”betydande hinder”, eller något dylikt, förekom inte i 1700-talets olika tryckfrihetsförordningar (ehuru utlämnade dåför tiden likväl kunde vägras på tveksamma grunder, särskilt i religionsmål), utan tillkom genom 1810

ordinarie verksamheten” och RÅ 1990 not. 418, ”rätt att ta del av [handlingarna] där de förvaras”. Tolkningen är också bäst förenlig med att det i 2 kap. 12 § andra stycket TF talas om ”närbelägen myndighet” i en undantagsregel som inte kan behandlas här (jfr prop. 1973:33, s. 83).

²⁴ Se, förutom RÅ 1961 Fi 817, JO:s beslut 2016-01-15, dnr 4108-2015 och Kammarrätten i Jönköpings dom 2010-12-15 i mål nr 2977-10 som gäller en intagen vid en kriminalvårdsanstalt som begärt ut handlingar som inte förvarades där. I ett sådant fall *kan* handlingar flyttas av servicesskäl (jfr JO 1982/83 s. 135). En myndighet är givetvis inte skyldig att skicka sina handlingar till *en annan myndighet* för tillhandahållande därstädes (se RÅ 1960 I 116; jfr RÅ 1966 S 77). Tidigare lär myndigheter ha varit mindre och mer ”lokala”, vilket kan förklara att frågan om platsen för utlämnandet ej rönt större uppmärksamhet.

²⁵ Se RÅ 1969 U 11, JO 1965 s. 169 och JO 1989/90 s. 397; jfr RÅ 1992 not. 124 och prop. 1993/94:113, s. 15. Handlingarna måste således kvickt flyttas till lokalerna (se JO 2000/01 s. 522; jfr JO 1869 s. 36). Uttrycket ”på stället” är dock, som synes, inte *synonymt* med ”i myndighetens lokaler”.

²⁶ Det sagda får anses framgå av rättsfallet RÅ 1951 E 42, där myndigheten fick bestämma ”lämplig lokal”. Är myndighetsbyggnaden ett skyddsobjekt äger den som vill ta del av handlingar likväl tillträde; tillhandahållande bör om möjligt ske i en lokal utanför skalskyddet, men inte ute på gatan (se JO 1977/78 s. 250; jfr prop. 2009/10:87, s. 68 och 1989/90:FöU6, s. 18).

års TF, efter att konstitutionsutskottet år 1809 skärpt den tidigare föreslagna formuleringen ”om derwid hinder wore”.²⁷ Under riksdagsbehandlingen år 1809 påpekade en lagman att rätten att skriva av arkivhandlingar kunde vara vådlig för den som hade tillsyn över arkivet, eftersom ”en sådan myckenhet kunde sig infinna” att arkivhandlingarnas vård inte skulle kunna skötas. Dessutom, menade han, skulle det ”blifwa omöjligt” att betjäna en mängd sökande samtidigt ”med beqwämlighet”.²⁸ Formuleringen ”betydande hinder wore” kvarblev i 1812 års TF.

År 1823 tog riksståndet Höglovliga ridderskapet och adeln, på förslag av en ledamot, upp frågan om tillhandahållande av ståndets protokoll till tidningsutgivare på riddarhuskansliet. Riddarhusutskottet angav att rummen i riddarhusets övre våning var upptagna som arbets-, sessions-, kansli- och läsrum. Dessa var således så upptagna att tillträde inte kunde beviljas utomstående utan ”betydliga olägenheter”. Med hänvisning till ”Tryckfrihetslagen” föreslog utskottet att riddarhusekreteraren istället, mot avgift, skulle förse utgivarna med avskrifter av ståndsprotokollen, ”så skyndsamt, som med Protocollernas begagnande för expeditionen inom Riddarhus-Canzliet står att förenas”. Utskottets förslag bifölls av ridderskapet och adeln.²⁹

Som detta fall illustrerar avser begreppet ”betydande hinder” rent praktiska hinder mot själva tillhandahållandet ”på stället”.³⁰ Praxis om sådana hinder saknas i stort från Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, och i TF:s förarbeten hänvisar man inte sällan till äldre JO-uttalanden som ”praxis”. Ingen modern praxis från regeringen synes existera.³¹ JO:s (äldre) inställning har således tillmätts ett inte ringa värde som vägledning för

²⁷ Se *Rikens Höglofl. Ständers Constitutions-Utskotts Memorialer och öfriga Expeditioner vid Riksdagen i Stockholm 1809—10: Enligt 1873 års riksdags beslut af trycket utg.*, Isaac Marcus 1874, s. 218 f., 374.

²⁸ Se uttalandet i borgarståndet den 16 oktober 1809 i *Wälloflige Borgare-Ståndets Protocoller wid Riksdagen i Stockholm År 1809*, Groth & Petre 1810, band III, häfte I, s. 350.

²⁹ Se *Bilagor till Högloflige Ridderskapets och Adels Protocoll, vid Lagtima Riksdagen i Stockholm, År 1823*, tredje bandet, Olof Grahn 1823, s. 19 ff., och *Protocoll, hållna hos Högloflige Ridderskapet och Adeln, vid Lagtima Riksdagen i Stockholm, År 1823*, tredje bandet, Olof Grahn 1823, s. 254.

³⁰ Se även RÅ 1975 Ab 446, JO 1916 s. 203 (224) och JO 1926 s. 123 (138); jfr 2 kap. 8 § i SFS 1949:105 (”Skyldighet att tillhandahålla handling på stället skall dock ej föreligga, om betydande hinder därför möter”; kurs här). Trots HFD:s opublicerade tresitsdomar 2016-09-29 i mål nr 3979-16 och 3980-16 och 2016-12-13 i mål nr 5598-16 (se även dom 2017-03-20 i mål nr 6793-16) ger 2 kap. TF knappast utrymme för att avslå en begäran enär betydande hinder möter mot att ta reda på om ett föremål utgör en (allmän) handling eller ej; se V. Andersson, *Allmänna strumpor?*, Samhällsmagasinet Avsnitt 2017/1, s. 7. HFD synes snarast ha ”lagat efter läge” i en sällsam situation.

³¹ I Regeringskansliets tjänstemannabesked 2016-12-29, dnr FA2016/01309/RS anges att ”betydande hinder” inte har utgjort avslagsgrund i något av de 1123 beslut om utlämnande som förvaras hos Regeringskansliet. Se dock 2003/04:KU20, s. 131 f.

myndigheterna. Vissa äldre uttalanden av Krigshovrätten – som påminner om det som uttalades vid 1809 års riksdag och av Riddarhusutskottet – har gett upphov till den ofta upprepade principen, att allmänna handlingar bör tillhandahållas *i den ordning som är förenlig med övriga lika viktiga tjänsteåligganden, expeditionsgöromålens vederbörliga gång och handlingarnas behöriga vård*.³² När det i en utredning år 1935 hade föreslagits att denna gällande rätt skulle kodifieras genom en regel om att handlingar skulle lämnas ut ”i den ordning, som är förenlig med övriga lika viktiga tjänsteåligganden och handlingarnas behöriga vård” (se SOU 1935:5, s. 7; se även förslagan SOU 1927:2, s. 6), ratades förslaget av regering och riksdag. Departementschefen ansåg att ”betydande hinder” redan, ”måhända i främsta rummet”, avsåg situationer hänförliga till handlingarnas vård (se prop. 1936:140, s. 37 och även prop. 1948:230, s. 134), och konstitutionsutskottet fann att formuleringen i övrigt ”möjligen kunna misstolkas så att utlämnande obehörigen fördröjdes” (se KU 1936:37, s. 10). Någon specifikation av vad ”betydande hinder” skulle kunna vara har således inte tagits in i lagtexten. Efter att dagens TF trätt i kraft uttalade JO att allmänhetens tillgång till allmänna och offentliga handlingar är en rätt som ”icke kan begränsas i vidare mån än som betingas av de rent praktiska möjligheterna för vederbörande expeditionshavande att med hänsyn till övriga tjänsteåligganden och handlingarnas behöriga vård tillgodose det önskade utlämnandet” (se JO 1955 s. 200 [204]).

En genomgång av motivuttalanden, Högsta domstolens och Högsta förvaltningsdomstolens praxis, Riksdagens ombudsmäns ämbetsberättelser, litteratur, underrättspraxis m.m., ger vid handen att följande betydande hinder med framgång skulle kunna åberopas av myndigheter:³³

- att en (original)handling riskerar att förkomma eller skadas, t.ex. eftersom den är fysiskt ömtålig.³⁴ Generellt sett kan inte myndigheten ställa upp villkor om att myndighetspersonal ska närvara när sökanden studerar handlingen.³⁵ Om det krävs för att säkerställa att sökanden inte skadar, manipulerar eller medför handlingen, torde dock myndigheten kunna

³² Se bl.a. *Betänkande med förslag till tryckfrihetsförordning afgivet den 20 december 1912 af särskilda kommitterade inom Kungl. Justitiedepartementet* (nedan 1912 års förslag), s. 176 f. (där anonyma domstolar anförs som källa), JO 1924 s. 155 (170), JO 1931 s. 170 (177), JO 1945 s. 136 (144), JO 1966 s. 357 (362), JO 1975 s. 313 (317), JO 1993/94 s. 477, SOU 1927:2, s. 56, SOU 1980:31, s. 82, SOU 2009:5, s. 49 och Bohlin, *Offentlighetsprincipen*, 2015, s. 117; jfr Krigshovrättens utslag återgivna i JO 1890 s. 49 och NJA 1903 s. 490.

³³ Flera av de här anförda hindren räknas upp i SOU 1980:31, s. 79 f. och i *Allmänna handlingar*, s. 247 ff.

³⁴ 1912 års förslag, s. 178, prop. 1936:140, s. 36 f., prop. 1948:230, s. 134, prop. 1973:33, s. 80, prop. 1981/82:37, s. 47 f.; jfr JO 1965 s. 169 och JO 1966 s. 448.

³⁵ Se RÅ 1946 S 115 och RÅ 1977 Bb 190; jfr RÅ 1966 S 197 och RÅ 1990 not. 418.

låta någon närvarande ur personalen övervaka vederbörande. Om *ingen* anställd kan avdelas att göra detta just då, utgör detta i sig ett (tillfälligt) betydande hinder mot utlämnandet.³⁶ Om övervakning ska ske, för att undanröja ett betydande hinder, anser jag att sökanden måste samtycka till detta, eller avstå från att ta del av handlingen på önskat sätt.³⁷ Observeras bör dock att ett ”varje tillhandahållande av handlingen för genomläsning, oavsett om den lämnas i [sökandens] hand eller ej” bör betraktas som ett utlämnande enligt 2 kap. 12 § TF (se JO 1955 s. 107 [116]). En sökande torde därmed inte kunna göra anspråk på att själv få bläddra eller hålla i handlingarna, så länge vederbörande får ”taga del” av dem.

- att den inrättning, som förvarar den begärda handlingen, nyligen har börjat tillämpa offentlighetsprincipen, och inte har ordnat sina handlingar så att de går att söka fram.³⁸
- att sökanden, om vederbörande får ta del av offentliga uppgifter på det sätt vederbörande önskat, även får del av hemliga uppgifter.³⁹ Om en sökande genast vill läsa en viss akt, som innehåller både hemliga och offentliga uppgifter, kan utlämnandet knappast medges. Sökanden får då finna sig i att sekretessprövning görs.
- att berörd tjänsteman har (mer) angelägna eller viktiga tjänsteåligganden att ta i tu med vid tidpunkten för begäran.⁴⁰ Det får dock inte bli fråga om att *för all framtid* vägra sökanden tillgång till de begärda handlingarna, trots hög arbetsbelastning.⁴¹ Om begäran om utlämnande framställs efter expeditionstid, men under kontorstid, kan betydande hinder något oftare

³⁶ Se JO 1973 s. 335, JO 1982/83 s. 135, JO 1982/83 s. 247, JO 1984/85 s. 264, JO 1985/86 s. 327, JO 1989/90 s. 376, JO 2009/10 s. 473 I och JK 1982 A.16.

³⁷ Bohlin åberopar rättsfallet RÅ 1969 Ju 17 (*Offentlighetsprincipen*, 2015, s. 122), där det överklagade och av HFD ej ändrade beslutet innehöll en föreskrift om övervakande av klaganden (en intagen i anstalt). Av besvärsskriften i målet att döma överklagades dock inte beslutet i denna del till HFD, så det är oklart vilka slutsatser som kan dras av avgörandet. 2:12 TF är ovillkorlig och övervakning torde sålunda kräva sökandens samtycke såvida handlingarna ska lämnas ut i sin helhet.

³⁸ Se SOU 1983:61, s. 191, prop. 1986/87:151, s. 187 f. och prop. 2000/01:129, s. 83. Det faktum att handlingen inte kan hittas med hjälp av sökandens beskrivning inte i sig ett betydande hinder (jfr prop. 1995/96:127, s. 41), utan en brist i själva begäran. Att en begäran måste vara tillräckligt specificerad (men dock ej specificerad till viss specifik handling; se t.ex. JO 1854 s. 30 och JO 1975 s. 313) har inget med betydande hinder att skaffa.

³⁹ Se RÅ 1940 ref. 38, RÅ 1953 U 1, JO 1896 s. 52, JO 1916 s. 203, JO 1979/80 s. 355 och Kamrarrätten i Stockholms dom 2006-06-21 i mål nr 2599-06; jfr RÅ 1965 S 303.

⁴⁰ JO 1914 s. 100, JO 1945 s. 136, JO 1966 s. 357, JO 1966 s. 373, JO 1972 s. 306, JO 1994/95 s. 589; jfr JO 1909 s. 18, JO 1939 s. 191, MO (Militieombudsmannens ämbetsberättelse) 1936 s. 22, prop. 1973:33, s. 81, *Juridiskt Arkiv* XXIII (1851) s. 549 (som dock gällde ”hinder för expeditioners utlämnande”), NJA 1922 s. 243 och NJA 1927 s. 374.

⁴¹ Se SOU 1927:2, s. 59 f., RÅ 1975 ref. 55, RK 1985 2:9, JO 1968 s. 489 och Kamrarrätten i Stockholms dom 2010-09-23 i mål nr 4765-10.

antas vara för handen. Någon skyldighet att lämna ut handlingar efter (norm)arbetstid eller under raster har myndighetens tjänstemän inte.⁴² I en kammarrättsdom ansågs Kriminalvårdens huvudkontor ha haft fog för att med hänvisning till betydande hinder vägra en sökande, som ville ta den av en viss akt endast under en helg, ”tillträde till kontorslokalerna utom ordinarie normalarbetstid”.⁴³

- att utrymmesbrist råder i myndighetens lokaler på verksamhetsstället.⁴⁴ Hindret får dock anses svagt. JO har uttalat att en myndighet ”får anses vara skyldig att normalt organisera sitt arbete så att allmänheten beredes det lokalutrymme som erfordras för att den skall kunna ta del av begärda handlingar på stället för läsning eller avskrivning”.⁴⁵ *Varje* verksamhetsställe kan dock knappast antas vara organiserat så.
- att myndigheten på grund av begärens omfattning eller handlingens betydelse *hindras* att fullgöra andra arbetsuppgifter.⁴⁶ Om myndighetens verksamhet är beroende av att tjänstemän *alltid* har tillgång till handlingen, kan originalet knappast tillhandahållas.
- att en tjänsteman behöver ha tillgång till handlingen just när den begärs ut, t.ex. under tiden handlingen diarieförs eller används under en domstolsförhandling.⁴⁷ I doktrinen nämns, rörande hälso- och sjukvården, såsom hinder att handlingen ”behövs vid ett sammanträde hos nämnden eller för pågående vård eller behandling etc.”⁴⁸ I ett JO-beslut krävdes att

⁴² Se JO 1966 s. 357 (jfr JO 1902 s. 82 [87]), JO 1966 s. 363, JO 1983/84 s. 250 och JO 1994/95 s. 589.

⁴³ Se Kammarrätten i Jönköpings dom 2015-03-04 i mål nr 3476-14.

⁴⁴ Se Riddarhusutskottets ovan anmärkta betänkande, JO 1966 s. 373, och prop. 1973:33, s. 80 (jfr SOU 1997:49, s. 314). Dåvarande JO Nils Fröman uttalade i riksdagen år 1871, då ett TF-förslag behandlades, att det ”icke hos alla myndigheter finnes utrymme för alla dem, som kunde samtidigt vilja afskrifva en begärlig handling” (se *Riksdagens protokoll vid lagtima riksmötet år 1871, första kammaren*, band III, A. L. Norman 1871, s. 377). Bohlin har (se *Allmänna handlingar*, s. 248, not. 67) anfört JO 1939 s. 191 som praxis beträffande utrymmesbrist som betydande hinder. Jag kan dock i detta JO-fall (som gällde avskrifter av handlingar och inte utlämnande av handlingar på stället) inte finna någonting om utrymmesbrist i betydelsen bristande lokalutrymme.

⁴⁵ Se JO 1972 s. 306; se även NJA 1903 s. 490, där invändningen om utrymmesbrist inte beaktades.

⁴⁶ Se prop. 1995/96:127, s. 41, JO 1972 s. 306, SOU 1997:39, s. 624; jfr NJA 1922 s. 243 (där handlingarna ”utan nämnvärt hinder i arbetet” hade kunnat företes), JO 1897 s. 13 (17), JO 1933 s. 21 (36) och SOU 1927:2, s. 59 f.

⁴⁷ Se RÅ 1945 S 417, JO:s beslut 2007-04-23, dnr 5077-2005, JO 1931 s. 170, och Wolter Ehn, *Folklorens värn i Sverige*, i Reimund Kvideland (red.), *Vern av folklore: Nordisk institutt for folke-diktning*, 4. arkiv- og dokumentasjonskonferanse (NIF Publications No. 19), Forlaget Folkekultur, Bergen 1988, s. 36. Se även en redogörelse för ett ärende hos lagutskottet i *Riksdagens protokoll vid lagtima riksmötet år 1871, första kammaren*, band III, A. L. Norman 1871, s. 381 f. (som jag ej påträffat i lagutskottets utlåtanden till riksdagen).

⁴⁸ Carl Norström och Tor Sverne i Karl-Åke Claesson (red.), *Sekretess i socialtjänsten*, 3 uppl., Förlagshuset Gothia AB, 1995 (nedan Norström-Sverne), s. 302.

handlingen ”just för ögonblicket användes i myndighetens arbete på ett sådant sätt, att hinder på grund därav mötte mot ett utlämnande”.⁴⁹

- att handlingen är tillfälligt utlånad, t.ex. till en annan myndighet.⁵⁰ Här torde även den situationen inräknas, att handlingen redan tillhandahålls en annan sökande.⁵¹ Nämnas kan att scientologer ”blockerade” allmänhetens möjligheter att läsa ”scientologbibeln”, som ingivits till myndigheter, genom att själva begära ut materialet jämlikt 2 kap. 12 § TF.⁵²
- att tillhandahållandet av handlingen vore förenat med ”mycket stora” eller ”avsevärda” kostnader, på grund av exempelvis förvaring utanför myndighetens lokaler, att verksamheten lamslås eller på grund av att det krävs mycket kostsamma datoråtgärder för att kunna tillhandahålla handlingen.⁵³ Detta hinder kan undanröjas genom att sökanden själv står för (en del av) de (mer)kostnader som tillhandahållandet ger upphov till.⁵⁴ Framtagande och sekretessprövning av pappersdokument torde dock bära ske, även om detta i sig skulle vara arbetsamt eller kostsamt för myndigheten.⁵⁵
- att handlingen utgörs av en del av ett pappersregister, som kan befaras hamna i oordning om handlingen tillhandahålls.⁵⁶
- att ett tekniskt avbrott i myndighetens datasystem föreligger och omöjliggör uttag.⁵⁷
- att myndigheten på verksamhetsstället inte besitter det tekniska hjälpmedel som behövs för att kunna läsa av eller avlyssna handlingen.⁵⁸ Om myndigheten *helt* saknar sådan teknisk utrustning kan man ifrågasätta om handlingen överhuvudtaget ska anses förvarad hos myndigheten enligt 2 kap. 3 § TF.⁵⁹ Om handlingen skall anses förvarad hos myndigheten

⁴⁹ Se JO 1990/91 s. 409; jfr NJA 1911 s. 506.

⁵⁰ Se JO 1988/89 s. 250 (jfr *Juridiskt Arkiv* XXIII s. 549), JO 2015/16 s. 653 och prop. 1975/76:160, s. 181.

⁵¹ Se Norström-Sverne, s. 302 (jfr SOU 1997:49, s. 314); jfr uttalandet av JO Fröman i not 44 ovan.

⁵² Se bl.a. Ds 2005:54, s. 45.

⁵³ Se prop. 1975/76:160, s. 91, prop. 1973:33, s. 81 f., JO 1981/82 s. 282, JO 2012/13 s. 475 och SOU 1997:39, s. 624; jfr RK 1978 2:23.

⁵⁴ Se prop. 1973:33, s. 81, SOU 1975:40, s. 248 och SOU 1986:46, s. 24.

⁵⁵ Se i not 67 nedan anmärkta rättsfall; jfr även RÅ 1985 2:9 och SOU 1972:47, s. 78. ”Efterforskning” är dock inte synonymt med framtagande (se JO 1996/97 s. 490, RÅ 1979 Ab 6 och SOU 1966:60, s. 212).

⁵⁶ Se JO 1972 s. 306. Detta torde kunna ses som en del av hindret att myndigheten inte kan fullgöra sitt arbete.

⁵⁷ Se Kammarrätten i Jönköpings dom 2016-03-09 i mål nr 554-16 och även Statskontoret 2002:1, *Offentlighet & IT: vägledning för förvaltningen om författningar och regler som styr IT-användningen*, s. 28.

⁵⁸ Se prop. 1973:33, s. 81 f.; jfr JO 1974 s. 121.

⁵⁹ Se *Allmänna handlingar*, s. 252 och SOU 2001:3, s. 185, prop. 1990/91:60, s. 74 och SOU 2012:90, s. 65.

kan hindret undanröjas genom att sökanden tar med den utrustning som krävs för att handlingen ska kunna tillhandahållas på stället, förutsatt att myndigheten kan säkerställa att handlingen inte förvrängs eller förstörs.⁶⁰

- att sökanden tidigare har betett sig hotfullt eller olämpligt mot personalen i den myndighetslokal där handlingen förvaras.⁶¹ Handlingen borde dock i ett sådant fall enligt min mening kunna tillhandahållas i någon annan lokal som tillhör verksamhetsstället på orten, om detta kan ske utan beaktansvärd risk för hotfullheter.
- att myndighetens lokaler är utrymda, t.ex. med anledning av bombhot, och att ingen personal således kan lämna ut den begärda handlingen.⁶² Däremot kan jag inte helt acceptera påståendet av Utredningen om offentlighet och sekretess i skolan, att det skulle utgöra ett betydande hinder ”att det inte finns personal på plats som kan hitta och ta fram handlingen” (SOU 2003:103, s. 58). Att en myndighet skulle befrias från sina förpliktelser enligt TF genom att underlåta att se till att kompetent personal finns på plats är knappast en rimlig ordning. Tvärtom måste det åligga myndigheten att alltid under normarbetstid ha personal på plats som har kunskap och möjlighet att lämna ut allmänna handlingar, även om ordinarie handläggare av ärenden om utlämnande av handlingar skulle vara på kurs, vara sjuk eller ha semester.⁶³

Uppräkningen kan med nödvändighet inte vara uttömmande, eftersom praktiska hinder mot utlämnande av allmänna handlingar inte alltid kan förutses.⁶⁴ Bestämmelsen ger således utrymme för flexibilitet. De principer som en gång formulerades efter Krigshovrättens avgöranden, och som har upprepats i något modifierad form, torde alltså vara vägledande.

Betydande hinder kan även hindra tillhandahållande av kopior av delvis hemliga handlingar, något som framgår av att regeln om betydande hinder är ett undantag till hela 2 kap. 12 § 1 st. TF. Mediekommittén har uttalat att en myndighet vid betydande hinder inte är ”skyldig att framställa en kopia av [offentliga] delar av t.ex. ett videogram för att kunna tillhandahålla delarna på stället”.⁶⁵ Föreligger utrymmesbrist i myndighetens lokaler torde denna

⁶⁰ Se SOU 2010:4, s. 64, SOU 1975:22, s. 148 f. och prop. 1973:33, s. 81; jfr prop. 1975/76:160, s. 90 f.

⁶¹ Se Kammarrätten i Jönköpings domar 2006-06-22 i mål nr 3122-05, 3396-05 och 126-06 samt Förvaltningsrätten i Linköpings dom 2015-09-29 i mål nr 8051-14.

⁶² Se Kammarrätten i Jönköpings dom 2016-12-21 i mål nr 3600-16.

⁶³ Se bl.a. JO 1994/95 s. 589, JO 2005/06 s. 487, JO 2008/09 s. 538, JO 2014/15 s. 358 och chefsJO:s beslut 2008-03-07, dnr 602-2008.

⁶⁴ Jfr SOU 1927:2, s. 59.

⁶⁵ Se SOU 1997:49, s. 313; jfr SOU 2010:14, s. 431.

föreligga oavsett om handlingar tillhandahålls sökanden i original eller i kopia (av offentliga delar).

Bland omständigheter som *ej* bör betraktas som betydande hinder kan nämnas att handlingen förvaras i ett låst skåp eller i ett förslutet kuvert.⁶⁶ Ej heller är det i sig ett sådant hinder att ett omfattande arbete krävs för att ta fram och sekretesspröva många handlingar.⁶⁷ Vem som civilrättsligt *äger* handlingarna är utan betydelse för utlämnandeskyldigheten.⁶⁸ Har myndigheten *lovat* att ej lämna ut offentliga handlingar är detta löfte helt utan verkan (jfr t.ex. MO 1955 s. 163).

4. Konsekvenserna av betydande hinder

Det har – dock inte i motiven till själva TF – påståtts att följderna av att det föreligger betydande hinder *aldrig* kan ”vara att handlingarna över huvud taget inte lämnas ut. Däremot måste den sökande räkna med att hans eller hennes framställning kan ta tid att effektuera” (prop. 1995/96:127, s. 41). Påståendet gjordes efter att ”myndigheten genom utlämnandet hindras att fullgöra andra arbetsuppgifter” angetts som exempel på betydande hinder. Det rimmar emellertid illa med grundlagstexten som sådan, och HFD har angett att TF ”såsom grundlag skall tolkas strikt” (se RÅ 1993 ref. 3). Motiven till TF ger tydligt vid handen att rätten att ta del av handlingarna avgiftsfritt på stället *inte gäller* vid betydande hinder, under tiden som hindret pågår,⁶⁹ och i RÅ 1945 S 417 fann HFD att vissa handlingar skulle tillhandahållas efter begäran ”i den mån betydande hinder mot deras utlämnande icke möter på grund av att de behöva tagas i anspråk för tjänstebruk eller av annan anledning” (se även JO 2016/17 s. 316). Det kan emellertid konstateras att de flesta betydande hinder är högst tillfälliga. Den begärda handlingen kan lämnas ut så snart handlingen inte längre används av en tjänsteman, så snart en annan

⁶⁶ Se SOU 2005:115, s. 89 f. och JO 1990/91 s. 409; jfr JO 1978/79 s. 222 och JO 2012/13 s. 475. Att *sökanden* är intagen i anstalt eller av annat skäl ej (med lätthet) kan infinna sig ”på stället”, utgör onekligen inget hinder mot *själva tillhandahållandet* där (jfr RÅ 1973 B 1072 och 1071). Att myndigheten måste förfara på ett sätt, som annars hade varit straffbart, för att kunna tillhandahålla handlingarna, torde inte utgöra något hinder, i och med att grundlagsbestämmelser går före brottsbalken och andra allmänna lagar (se t.ex. JK:s yttrande 1993-04-06, dnr 1356-93-82 och Svea hovrätts protokollsbeslut 1993-04-13 i mål nr Ö 1215/93, som rörde barnpornografi).

⁶⁷ Se t.ex. RÅ 1975 ref. 55, RÅ 1979 Ab 6 och RK 1978 2:23. Se även not 2 och RÅ 1989 not. 100.

⁶⁸ Se JO 1859 s. 131, JO 1989/90 s. 415 och RÅ 1989 not. 341. Se även 26 b § upphovsrättslagen (1960:729). Ej heller är det i sig otillåtet att lämna in handlingar blott för att sedan kunna begära ut kopior av dem (se JO 1998/99 s. 485).

⁶⁹ ”Sälunda kan tillhandahållande vägras, om betydande hinder möter.” (prop. 1973:33, s. 80; jfr s. 79). ”betydande hinder ... kan föreligga mot att utan ersättning tillhandahålla upptagningen på stället” (prop. 1975/76:160, s. 91). Se även strax nedan citerade prop. 1981/82:37, s. 47 f.

sökande har läst färdigt den, så snart handlingen har infordrats till myndighetens lokaler, så snart en tjänsteman kan närvara för att se till att hemliga uppgifter inte röjs eller handlingen inte utsätts för skadegörelse, så snart myndighetens arbetsbelastning är mindre betungande, så snart ett tekniskt fel i myndighetens datasystem har åtgärdats, etc. Tillfälliga betydande hinder bör således inte ge upphov till annat än ett visst dröjsmål med utlämnandet, dvs. utlämnandet sker ”så snart som möjligt” istället för ”genast”. Någon egentlig vägran att lämna ut handlingen rör det sig då inte om. Utlämnandet kan även behöva ske successivt, om det rör sig om många handlingar som måste tas fram och sekretessprövas (se t.ex. RK 1985 2:9 och JO 2015/16 s. 653). I ett äldre beslut av Militieombudsmannen uttalade denne att ”det i allt fall ålegat” en överstelöjtnant, såvida denne och dennes underlydande på grund av betydande hinder inte kunde lämna ut en viss handling vid tidpunkten för begäran, ”att låta underrätta [sökanden] därom att han vid en av [överstelöjtnanten] angiven senare tidpunkt kunde erhålla del av” handlingen.⁷⁰ Detta förefaller vara ett skäligt förfarandesätt vid tillfälliga betydande hinder.

I ett äldre JO-beslut ansåg JO att tjänstemäns bruk av handlingar, och att ”göromålen så hopa sig, att det blir synnerligen olägligt att utan dröjsmål” på begäran tillhandahålla inkomna handlingar, kunde beaktas, men att det onekligen är ”en ordning, värd att eftersträva, att framställningar härom endast undantagsvis måste röna afslag” (JO 1914 s. 100 [108]). Vissa hinder är emellertid av mer permanent art. Om en handling är fysiskt ömtålig, eller om sökanden är benägen att förvanska eller förstöra myndighetens originalhandlingar, utgör detta ett hinder som inte lär upphöra genom att tid förflyter. (Myndigheten kan knappast heller anses skyldig att aktivt försöka undanröja sådana hinder genom t.ex. anskaffande av kostsam utrustning.) Detsamma gäller om sökanden har uppträtt hotfullt mot myndighetens personal och därför inte bör få vistas i myndighetslokalerna. Om någon har velat ta del av en mycket stor mängd handlingar i ett sammanhang, kan utrymmesbrist i myndighetslokalerna utgöra ett permanent hinder. Kammarrätten i Göteborg fann således i dom 2011-06-16 i mål nr 2249-11, att det mötte betydande hinder mot att tillhandahålla samtliga de begärda cirka 10 000 dokumenten på plats hos Melleruds kommun (som är en liten kommun). Utrymmesbrist som betydande hinder kan dock undanröjas genom att handlingarna lämnas ut successivt, vid flera tillfällen, om sökanden är beredd att acceptera ett sådant förfarande (se nämnda JO 2015/16 s. 653). Det torde vara skäligt att förvänta sig att myndigheten i så stor utsträckning som möj-

⁷⁰ Se MO 1936 s. 22; se även JO 1966 s. 357.

ligt försöker undanröja betydande hinder som den har praktisk möjlighet att enkelt undanröja.

Om en gammal originalhandling är särskilt ömtålig, får myndigheten fråga sökanden om dennes syfte med att ta del av handlingen. Sökanden kan då ”välja mellan att antingen lämna de begärda upplysningarna eller avstå från att ta del av handlingen ... på det sätt han önskar” (prop. 1981/82:37, s. 47 f.). Det finns således situationer då en begäran *måste* avslås formellt på grund av betydande hinder (jfr JO 2015/16 s. 653 [662] och SOU 1997:39, s. 541). En sökande har alltid, enligt 6 kap. 3 § OSL, rätt att på begäran få ett myndighetsbeslut om en anställd ”vägrar att lämna ut” en begärd handling, och om en myndighet ”avslår begäran att få taga del av handling” får sökanden överklaga beslutet enligt 2 kap. 15 § TF. En vägran att lämna ut handlingen i original måste inbegripas här.⁷¹ JO har, i ett ärende om en intagen på anstalt som ville ta del av den s.k. portionsstaten, uttalat att det ”hade sålunda ålegat [styresmannen för anstalten] att tillse att [den intagne] utfått portionsstaten för läsning eller avskrivning på stället eller att, om [styresmannen] bedömt betydande hinder för sådant tillhandahållande föreligga, meddela honom beslut om sin vägran att utlämna handlingen”. Styresmannen hade för den intagne endast uppgett att husmor hade portionsstaten, och att han kunde begära en kopia av den från kriminalvårdsstyrelsen, något varken JO eller KVS ansåg var tillräckligt (se JO 1970 s. 187).

Ett beslut om att vägra lämna ut en handling (vid ett visst tillfälle) på grund av betydande hinder torde alltid böra fattas på begäran och kan överklagas på samma sätt som andra beslut om att vägra lämna ut en allmän handling (se 6 kap. 7–8 §§ OSL). Om det åberopade hindret har varit av övergående art, torde domstolens prövning endast röra huruvida myndigheten haft fog för att åberopa i beslutet angivet betydande hinder (jfr HFD 2016 ref. 48). Prövningen måste skäligen kunna ske mer skyndsamt än i sekretessmål.

5. Finns en rätt att avgiftsfritt tillhandahållas kopior vid betydande hinder?

Som Ridderhusutskottets betänkande ovan visar, har det sedan länge funnits betänkligheter emot att låta tillgången till en offentlig handling helt vara beskuren. Enligt 2 § 4:o i 1810 och 1812 års TF:ar skulle handlingar ”emot lösen utlemnas”, och var och en skulle lämnas tillgång ”att få på stället

⁷¹ För vissa sökande kan det vara viktigt att få studera handlingen i original, så att färger och spår efter pennor kan studeras. Kanhända vill sökanden söka utröna huruvida en underskrift är förfälskad eller inte.

afskrifwa eller afskrifwa låta, eller om derwid betydande hinder wore, i bewittnad afskrift, emot wederbörlig lösen, utbekomma, alla slags Handlingar i hwad ämne som hälst". Även vid betydande hinder kvarstod således rätten att få avskrifter *mot avgift*. Detta uttrycktes av JO på följande sätt: "Endast om betydande hinder därför i något hänseende skulle möta, vore expeditionshavanden berättigad att i stället [för originalhandlingen] utlämna bevittnad avskrift emot lösen" (se JO 1920 s. 149; se även JO 1911 s. 14).⁷²

Enligt 1935 års TF-förslag skulle kommunerna inte vara skyldiga att lämna ut avskrifter av handlingar med mindre än att betydande hinder förelåg mot att tillhandahålla handlingarna på stället. De sakkunniga uttalade att det "icke syntes betänkligt att i de fall, då hinder för tillhandahållande på stället föreligger, stadga ovillkorlig skyldighet att utlämna i avskrift; det vore betänkligare att låta en sådan lucka i offentligheten bestå, att handlingar, som med hänsyn till deras behöriga vård eller av annan anledning icke kunna tillhandahållas på stället, skulle kunna helt hemlighållas" (SOU 1935:5, s. 31), och departementschefen framförde att skyldigheten härutinnan "ej kunna anses synnerligen betungande" (se prop. 1936:140, s. 37).

JO uttalade år 1967 att vid betydande hinder "inträder dock i stället en ovillkorlig skyldighet för myndigheten att tillhandahålla avskrift av handlingen" (JO 1968 s. 500, dnr 702/67). Detta uttalande förefaller ha gett upphov till liknande uttalanden, om att en avskrift eller kopia skall eller bör tillhandahållas vid betydande hinder mot utlämnande av handlingen i original.⁷³ Konstateras kan att rätten att få avskrift eller kopia mot fastställd avgift, i 2 kap. 13 § TF, inte innehåller något undantag om betydande hinder (se t.ex. JO 2012/13 s. 475). Avskrifter eller kopior måste därför lämnas ut mot avgift även i extrema situationer (se RÅ 1976 ref. 122).⁷⁴

Vid tillkomsten av dagens TF förutsattes att avgift skulle tas ut även för sådana kopior som framställdes för att handlingen delvis omfattades av sekretess (se prop. 1948:230, s. 133 f.), ett synsätt som senare ändrades (se SFS 1974:66). Vissa sorters handlingar behöver inte kopieras om svårighet möter

⁷² I 1887 års TF-förslag var formuleringen omvänd men av samma innebörd: "i afskrift mot lösen, eller, om ej betydande hinder möta, till afskrifning på stället utan lösen" (prop. 1887:21, s. 3; se JO 1911 s. 14 härom). 1812 års TF hade efter 1937 års ändringar härvidlag en liknande lydelse som dagens TF (se SFS 1937:248).

⁷³ Se JO 1972 s. 306, JO 1990/91 s. 409, JO 1991/92 s. 418, JO 2012/13 s. 475, prop. 2001/02:70, s. 27 ("bör"), JO 2015/16 s. 653 och Kammarrätten i Stockholms dom 2016-06-27 i mål nr 2646-16; jfr SOU 1966:60, s. 213. I JO 2015/16 s. 653 anförs prop. 1975/76:160, s. 181 till stöd för uppfattningen, men här står ingenting om detta.

⁷⁴ Sådana omständigheter som utgör betydande hinder vid tillämpning av 2:12 TF kan dock påverka *skyndsamheten* vid utlämnandet av dupletter (se prop. 1981/82:37, s. 46 f. och även JO 1969 s. 221).

(se 2 kap. 13 § TF). Möjligheten att få del av en sådan handling ska dock alltid finnas. ”Kan den på grund av betydande hinder icke tillhandahållas på stället, föreligger därför alltid skyldighet för myndigheten att anskaffa och utlämna kopia mot föreskriven avgift” framförde 1944 års tryckfrihetssakkunniga (SOU 1947:60, s. 223). Med anledning av påståenden i doktrinen, uttalade Offentlighetskommittén, angående uppfattningen att kopior skulle tillhandahållas utan avgift om betydande hinder möter, att den ”kan väl inte hävdas utan inskränkning för de statliga myndigheternas del”, i och med att det i förarbetena till TF förutsatts att kopiaavgift skulle tas ut (se SOU 1966:60, s. 115). Enligt senare förarbeten bör vid vissa betydande hinder ”avsteg kunna göras från principen om att allmänna handlingar skall tillhandahållas avgiftsfritt” (prop. 1973:33, s. 81) och ”betydande hinder... kan föreligga mot att utan ersättning tillhandahålla” en upptagning på stället (se prop. 1975/76:160, s. 91).

I doktrinen har det emellertid påståtts att kopior, som framställts på grund av betydande hinder, ska tillhandahållas utan kostnad för sökanden. Detta har påståtts, utan några argument eller rättskällor angivna, av Norström och Sverne.⁷⁵ Petrén var av motsatt uppfattning,⁷⁶ och framförde som JO i JO 1972 s. 306 att avgift skulle tas ut för kopior av offentliga handlingar, men inte för kopior av delvis hemliga handlingar (jfr det som sagts ovan om partiellt hemliga handlingar). Bohlin har ifrågasatt detta, och för egen del framfört att ”det inte [är] godtagbart” att debitera avgift för en avskrift som tillhandahålls för att originalhandlingen är ömtålig och inte kan tillhandahållas i original. Han anför att myndigheten alltjämt förfogar över avskriften och att den kan ”återtagas och senare utlämnas till andra personer”. Så länge sökanden tar del av en avskrift på stället, och inte tar den med sig, menar han att det rör sig om ”ett sådant tillhandahållande av allmän handling, som enligt TF 2:12 skall vara avgiftsfritt”. Han åberopar ett uttalande av Datalagstiftningskommittén om att avgift utgår ”endast om utskrift eller avskrift, upprättad av myndigheten, skall tillställas sökanden”. Han medger dock att den enskilde vid hindret utrymmesbrist ”kan komma att påtvingas en avgiftsbelagd avskrift”. Han anser att en möjlighet till avgiftsuttag skulle leda till att ”en myndighet, som är obenägen att lämna ut sina handlingar, alltför lättvindigt [skulle] kunna åberopa betydande hinder och därigenom – alltså genom rätten till avgifts-

⁷⁵ Norström-Sverne, s. 307.

⁷⁶ Se Gustaf Petrén, *Tryckfrihetslagstiftningen: Kortfattad vägledning*, femte upplagan, Mauritzons Boktryckeri AB, 1970, s. 37. (I Petrén-Ragnemalm, *Sveriges grundlagar*, 8 uppl., 1980, anges inget om avgiftsfrågan.)

uttag – försvåra allmänhetens tillgång till allmänna handlingar”.⁷⁷ Bohlin medger att rättsläget i avgiftsfrågan är ”något oklart”.⁷⁸ JO Ragnemalm fann i JO 1991/92 s. 418, med hänvisning till Bohlin, att avgiftsfrihet ”bör rimligen gälla” vid betydande hinder. JO Nordenfelt har gått längre, och i beslut 2007-01-11, dnr 3856-2005, påstått att ”om en myndighet inte vill eller kan tillhandahålla en handling i original måste myndigheten se till att handlingen kan läsas på annat sätt, exempelvis genom att myndigheten tillhandahåller en kopia som förblir myndighetens. En sådan kopia har myndigheten inte någon rätt att ta ut en avgift för.” Hon hänvisar ej till praxis eller till annat lagrum än 2:12 TF.

För egen del har jag svårt att se att uttalandena om att avskrift eller kopia skall eller bör lämnas ut vid betydande hinder utgör något annat än en erinran om det som gällt sedan 1810, att rätten att få avskrift eller kopia av en handling gäller oavsett om betydande hinder möter. Inga motivuttalanden ger vid handen att man avsett att något annat ska gälla vid tillämpningen av 1948 års TF än det som gällde vid tillämpningen av 1812 års TF. Myndigheterna är, som tidigare uttalanden av domstolar, utredningar och JO visar, endast skyldiga att i den utsträckning det är praktiskt möjligt låta allmänheten ta del av allmänna handlingar avgiftsfritt på de ställen där de förvaras. Tillhandahållandet kan i regel ske på det sätt som är mest praktiskt för myndigheten. Om tillhandahållandet medför betydande praktiska olägenheter, har lagstiftaren funnit att allmänhetens rätt är tillräckligt tillgodosedd genom möjligheten att enligt 2 kap. 13 § TF erhålla avskrift eller kopia mot fastställd avgift. Huvudsaken måste vara att allmänheten alltid har möjlighet att ta del av allmänna och offentliga handlingar på ett eller annat sätt – inte att detta alltid sker utan kostnad för den enskilde (jfr SOU 1935:5, s. 31). Enligt min mening ger förarbetena det entydiga intrycket att avgift alltid ska tas ut för kopior som lämnas ut, förutom då sådana framställs för att partiell sekretess föreligger (se prop. 1975/76:160, s. 189; jfr JO 1972 s. 306). Ingen tryckfrihetsförordning har gett en sökande rätt att utan att erlägga avgift få – eller kunna göra anspråk på framställning av – några kopior av offentliga handlingar. Bohlins argument, att kopian inte ”tillställs” sökanden, om denne inte vill behålla den efter studium, kan knappast tillmätas någon nämnvärd betydelse. Myndigheten har ju, oaktat vad sökanden önskar göra med kopian då han tagit del av dess innehåll, vidkänts en kostnad redan genom *framställandet* av kopian. Som HFD framfört finns inte någon rätt för en enskild ”att få kopior utan fastställd avgift”. Bohlins argument, att myndigheten förfogar över en kopia

⁷⁷ Se *Allmänna handlingar*, s. 256 ff. – med hänvisning på s. 257 till SOU 1980:31, s. 187 (som i sin tur är ett eko av SOU 1972:47, s. 68) – och s. 270 f. Se även Ehn, a.s. (se not 47).

⁷⁸ *Offentlighetsprincipen*, s. 125.

som har ”lånats ut”, och kan lämna ut den till andra, har knappast någon bäring på förhållanden i verkligheten. I praktiken torde, enligt min och mina kollegors erfarenhet, myndigheterna aldrig ha någon som helst användning av de kopior som framställts för att en enskild velat ta del av handlingar och inte kan beredas tillgång till originalen (t.ex. en intagens eller patients egen journal); sådana kopior lär kasseras. Bohlin m.fl. argument om att myndigheter lättvindigt kan komma att åberopa betydande hinder för att slippa lämna ut handlingar, äger knappast någon större tyngd, i och med att frågan om betydande hinder förelegat eller föreligger lätt kan underställas överdomstols skyndsamma prövning. JO-uttalanden och uttalanden i doktrinen kan naturligtvis inte skapa en (onekligen ingripande) skyldighet *ex nihilo* för myndigheterna, som lagstiftaren inte på något sätt har sanktionerat. Det är uppenbart att lagstiftaren har ansett att det finns situationer – nämligen då ”betydande hinder möter” – under vilka allmänheten inte kan påräkna att avgiftsfritt få ta del av allmänna handlingar i myndigheternas lokaler.⁷⁹ Trots vad som påstås av JO under 50 års tid, kan grundlagen som sådan, emot sin tydliga lydelse, inte skäligen ges innebörden att betydande hinder i sig medför att kopior *skall* framställas och tillhandahållas (avgiftsfritt) på stället. Betydande hinder innebär ju enligt lagtexten att skyldigheten att tillhandahålla allmänna handlingar på stället helt bortfaller (”är icke skyldig”). Det som kan konstateras är att den enskilde vid betydande hinder alltjämt har *rätt* att *begära* att få en kopia eller en avskrift (jfr JO 1966 s. 373). För sådana avskrifter och kopior som framställs och lämnas ut skall avgift utgå enligt 2 kap. 13 § TF (och 15–16 §§ avgiftsförordningen, om myndigheten är statlig⁸⁰). Skyldighet att framställa kopia föreligger även om svårighet möter häremot (se ovan).

En sådan grundlagstolkning torde bäst överensstämma med lagstiftningens syfte och historiska tillämpning. Grundlagstolkning bör ske med utgångspunkt från de intressen som skyddas av grundlagen (se NJA 2014 s. 128), och ingenting som framkommit vid grundlagens tillkomst eller revideringar talar för att 2 kap. 12–13 §§ TF skyddar något annat intresse än att allmänheten *på något sätt* ska få del av allmänna handlingar. Resultatet av den av Bohlin och JO Nordenfelt förfäktade meningen vore att en sökande, som förefaller önska – eller rentav säger sig vilja – skada eller förändra originalhandlingar, kostnadsfritt skulle tillhandahållas kopior av dem (måhända med stora kost-

⁷⁹ Även ”grundlagsfadern” Nils Herlitz – vars utredning Bohlin åberopar till stöd för motsatsen i *Allmänna handlingar*, s. 256, not. 94 – har angett att ”utlämnande på stället i undantagsfall, då betydande hinder möta, helt [kan] förvägras”; se *Förvaltningsrättsliga grunddrag: valda uppsatser*, Norstedts, Stockholm 1943, s. 137.

⁸⁰ Avgift får dock endast tas ut från den tionde kopiesidan, enligt 16 § andra stycket avgiftsförordningen (1992:191).

nader för myndigheten till följd), något som knappast kan anses rimligt. Skall en sådan skyldighet föreligga, bör den framgå av otvetydig lag.

Visserligen kan man, som bl.a. Bohlin har påpekat,⁸¹ ifrågasätta om det är rimligt att höga kostnader för myndigheten kan åberopas som betydande hinder, medan en beställning av kopior alltid ska villfaras, till den låga avgift som anges i 16 § avgiftsförordningen, oaktat myndighetens höga kostnader. I och med att det idag främst torde handla om enorma mängder data, och inte några enstaka sidor information, om betydande hinder ska kunna anses möta på grund av myndighetens avsevärda kostnader, ter sig, enligt min mening, denna invändning dock inte som avgörande. Man kan också anse det besynnerligt att 2 kap. 12 § TF enligt sin lydelse innebär att en handling, som är delvis hemlig, ska tillhandahållas i kopia utan avgift, medan en offentlig handling inte skall tillhandahållas, om betydande hinder möter mot utlämnande i original.⁸² Om dock hindret består i att handlingen är ömtålig, undanröjs detta "automatiskt" genom att utlämnande sker genom en delvis maskerad kopia eller genom transumt. Vidare torde betydande hinder kunna förhindra även utlämnande av kopior jämlikt 2 kap. 12 § TF, som nämnts ovan. Att grundlagsregleringen kan anses haltande eller besynnerlig utgör i vart fall inte något skäl att "läsa in" några skyldigheter i den som faktiskt inte framgår av den.

En myndighet torde likväl vara oförhindrad att, som en ren serviceåtgärd, framställa och "låna ut" avskrifter och kopior av allmänna handlingar.⁸³ (Har myndigheten själv ansett sig tillämpa 2 kap. 12 § TF vid tillhandahållande av kopior – t.ex. om de tillhandahållits för att det varit tveksamt huruvida betydande hinder eljest skulle möta – skall avgift naturligtvis inte utgå.) Det måste ankomma på varje myndighet att själv avgöra huruvida den är beredd att föranstalta om sådana serviceåtgärder eller inte. Eftersom offentlighetsprincipen är av stor vikt för samhällsskicket, är det min uppfattning att myndigheterna bör göra detta i den mån det framstår som rimligt. Vidare torde en statlig myndighet kunna tillämpa 16 § 3 st. avgiftsförordningen, och underlåta att ta ut avgift för kopior, om framställandet av dessa beror t.ex. på att originalhandlingen är fysiskt ömtålig och inte kan företes i original.⁸⁴ För egen del anser jag inte att sådana serviceåtgärder bör vidtas, för det fall att sökanden av okynne begär att få ta del av (många) handlingar, och (ett

⁸¹ *Allmänna handlingar*, s. 251 f.; jfr SOU 1986:46, s. 51.

⁸² *Allmänna handlingar*, s. 254 f.

⁸³ Offentlighetskommittén ansåg ett sådant "informellt" förfarande möjligt (se SOU 1966:60, s. 115).

⁸⁴ Jfr SOU 2010:4, s. 355. Ska en *avskrift* av en (ömtålig) handling utlämnas, finns dock ingen möjlighet att göra undantag (se 17 § avgiftsförordningen).

permanent) betydande hinder möter mot tillhandahållandet. I sådana fall bör istället begäran helt avslås.

Om avskrifter eller kopior tillhandahålls utan kostnad för sökanden med stöd av 2 kap. 12 § TF (partiellt hemliga handlingar) eller av serviceskäl, får som sagt sökanden inte förstöra dem eller ta dem med sig från myndighetens lokaler utan att erlægga avgift. Om detta ändå sker skall avgift utgå som efter en begäran med stöd av 2 kap. 13 § TF.⁸⁵ Ett alternativ – för det fall att sökanden är anonym och inte kan debiteras för förstörda eller medtagna kopior – vore att myndighetens tjänstemän (griper, då detta är tillåtet, och) polisanmäler sökanden för åverkan eller bedrägligt beteende (se 12 kap. 2 § andra stycket, 9 kap. 2 § andra stycket brottsbalken och 24 kap. 7 § rättegångsbalken).

6. Okynnesuttag och betydande hinder

Vissa betydande hinder torde kunna åberopas när det gäller okynnesuttag. Om begäran är så omfattande att tillhandahållandet medför avsevärda kostnader som myndigheten inte rimligen kan finna sig i att stå för,⁸⁶ eller är så omfattande eller gäller sådana handlingar att verksamheten vid verksamhetsstället (tillfälligt) lamslås, torde begäran kunna avslås enligt gällande rätt. Det samma torde kunna bli fallet om en sökande önskar ta del av en stor mängd fysiska handlingar i ett sammanhang, och verksamhetsstället saknar lokaler för sådant omfattande tillhandahållande. För att 2 kap. 12 § andra stycket första meningen TF ska kunna tillämpas på annat ”missbruk” av offentlighetsprincipen – t.ex. omfattande och återkommande framställningar från enskilda personer om att få ta del av allsköns handlingar, vilka leder till att ny personal behöver anställas för att ta fram och sekretesspröva handlingarna⁸⁷ – krävs dock tydligare uttalanden av lagstiftaren. Någon ändring av 2 kap. 12 § TF torde dock inte vara nödvändig, för det fall att riksdagen tillkännager – direkt eller indirekt – att undantaget om betydande hinder kan åberopas vid sådana okynnesuttag som påverkar myndigheterna på ett menligt sätt.

⁸⁵ Se JO 1994/95 s. 560 och *Allmänna handlingar*, s. 271.

⁸⁶ Kostnader för sekretessprövning och för framtagande av fysiska handlingar torde ej kunna räknas som sådana kostnader vilka myndigheterna inte behöver finna sig i att stå för, som sagts ovan. Motiven öppnar dock för att betydande hinder ska kunna åberopas om åtgärder för att tillhandahålla elektroniska handlingar blir för kostsamma. Möjligt är att kostnaden att tillhandahålla data på *obsoleta* lagringsmedier idag kan ses som för hög.

⁸⁷ Jfr de i noterna 1, 2 och 24 anmärkta fallen.

