

HFD 2017 ref. 15

En myndighet har haft ett sådant inflytande över och insyn i ett av myndigheten anlitat fristående konsultföretags arbete att handlingar som förvarats hos företaget ansetts förvarade för myndighetens räkning och därmed utgjort allmänna handlingar.

2 kap. 1-2 och 6-7 §§ tryckfrihetsförordningen

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 4 april 2017 följande dom (mål nr 874-16).

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.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun har genomfört en rekryteringsprocess avseende en tjänst som avdelningschef. Av annonsen för tjänsten framgick att stadsdelsnämnden samarbetade med ett rekryteringsföretag och att intresseanmälan eller ansökan skulle ges in till det företaget.

P.E. begärde att få kopior av alla ansökningar till tjänsten.

Kommunen översände kopior av de ansökningshandlingar som hade kommit in till och förvarades hos kommunen.

Kommunen uppfattade P.E:s begäran som att den även avsåg de intresseanmälningar som hade getts in till rekryteringsföretaget och avslög den delen av begäran. Enligt kommunen var dessa handlingar varken inkomna till eller förvarade hos kommunen och de utgjorde därmed inte allmänna handlingar. Rekryteringsföretaget hade en sådan fristående ställning att vissa handlingar skulle komma att ges in till kommunen först efter det att rekryteringsprocessen var avslutad. Vid tiden för beslutet hade kommunen inte rätt att få tillgång till de begärda handlingarna.

P.E. överklagade till kammarrätten som avslög överklagandet. Kammarrätten anförde bl.a. följande. De begärda handlingarna utgjorde ett led i ett kommunalt tjänstetillsättningsärende. Såvitt framgick hade rekryteringsföretaget tagit emot handlingarna och förvarade dem och det saknades anledning att ifrågasätta uppgiften att kommunen inte kunde få tillgång till dem. Handlingarna var därmed inte allmänna (jfr RÅ 1996 ref. 25).

Yrkanden m.m.

P.E. överklagar och vidhåller sin begäran. Han anför bl.a. följande. Rekryteringsföretaget tog emot handlingarna på kommunens vägnar och de var därför att betrakta som allmänna redan när de anlände till företaget. Det är inte visat att kommunen frånhänt sig rätten till insyn i rekryteringsprocessen. Kammarrättens dom innebär att en myndighet kan kringgå offentlighetsprincipen genom att lägga ut uppdrag på externa företag.

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

Av 2 kap. 1 och 2 §§ tryckfrihetsförordningen följer att var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar, förutsatt att handlingarna inte omfattas av sekretess.

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

Av 6 § framgår bl.a. att en handling anses inkommen till en myndighet när den anlännt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Enligt 7 § gäller som huvudregel att en handling anses upprättad när den har expedierats.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

De handlingar som målet gäller hör till ett kommunalt tjänstetillsättningsärende och var föranledda av kommunens annons rörande tjänsten. I rekryteringsprocessen samarbetade en stadsdelsnämnd med ett rekryteringsföretag. Detta uppdrag hade avropats med stöd av ett ramavtal som kommunen ingått med företaget.

Om en myndighet anlitar ett fristående konsultföretag, utan att företaget kan sägas delta i myndighetens verksamhet, är utgångspunkten att handlingar som kommer in till eller upprättas av konsultföretaget inte blir allmänna eftersom de förvaras hos en utomstående. Om myndigheten emellertid är involverad i eller har rätt till insyn i företagets arbete kan dock en tillämpning av de principer som kommit till uttryck i flera avgöranden av Högsta förvaltningsdomstolen leda till att sådana handlingar anses förvarade för myndighetens räkning och därmed blir allmänna (se bl.a. RÅ84 2:49, RÅ 1989 ref. 29, RÅ 1996 ref. 25, jfr RÅ 1987 ref. 1, jfr även prop. 2009/10:56 s. 35).

Av det aktuella ramavtalet med bilagor framgår bl.a. att de personer som utför rekryteringsarbetet ska delta i möten som

kommunen kallar till under arbetets gång och att de sökande kan komma att djupintervjuas under medverkan av personal från kommunen. Av avtalet framgår också att urval och rekrytering kan ske på annan plats än hos rekryteringsföretaget om företaget och kommunen kommer överens om det. Dessutom framgår att kommunen ska ges möjlighet att träffa presenterade kandidater för intervju. Vidare gäller att allt material avseende ett uppdrag som omfattas av ramavtalet skyndsamt ska överlämnas till kommunen om ett avtal sägs upp i förtid eller när ramavtalet annars upphör att gälla.

Innehållet i avtalet innebär, enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening, att kommunen får anses ha haft både inflytande och insyn i rekryteringsföretagets arbete på ett sådant sätt att de aktuella handlingarna får anses ha mottagits och förvarats av företaget för kommunens räkning. Huruvida kommunen har tagit del av dem eller inte saknar härvidlag betydelse. De utgör därmed allmänna handlingar.

En allmän handling som inte omfattas av sekretess ska på begäran lämnas ut till den som vill ta del av den. Det ankommer på kommunen att pröva om de aktuella handlingarna kan lämnas ut.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen undanröjer underinstansernas avgöranden och visar målet åter till Stockholms kommun, Spångstensta stadsdelsnämnd, för fortsatt handläggning.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten*, *Knutsson*, *Silfverberg*, *Askersjö* och *Gäverth*. Föredragande var justitiesekreteraren Anna Sellin.

Kammarrätten i Stockholm (2016-01-25, *Fridström*, *Benson* och *Edwardsson*):

De handlingar som P.E. har begärt ut utgör ett led i ett kommunalt tjänstetillsättningsärende. Såvitt framgår har ett rekryteringsbolag mottagit handlingarna och förvarar dessa. Det saknas anledning att ifrågasätta nämndens uppgift att nämnden för närvarande inte kan få tillgång till handlingarna. Handlingarna är därmed inte allmänna (jfr bl.a. RÅ 1996 ref. 25). Överklagandet ska därför avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.