

## Är en handling färdigställd när den är färdig?

av Per Hagström

*Författaren berör frågan när en handling utan ärendeanknytning egentligen anses "färdigställd" i den mening som avses i tryckfrihetsförordningen. Efter genomgång av bl.a. underrättspraxis söker han skapa en formel för bedömningen. Artikeln avslutas med några kritiska anmärkningar på domstolarnas tillämpning av offentlighetsprincipen i en digital tid.*

### **1. Upprättade handlingar**

En handling som produceras vid en myndighet blir inte allmän enligt tryckfrihetsförordningen förrän "... den har nått sin slutliga utformning eller - enligt TF:s terminologi - har upprättats" (prop. 1975/76:160, s. 19-20). Genom ordet *upprättats* har lagstiftaren, anger Informationshanteringsutredningen, markerat "... att handlingar ska bli allmänna, och därmed i princip tillgängliga för allmänheten, först då de föreligger i sitt definitiva skick" (SOU 2012:90, s. 72).

Men hur tar man reda på om en myndighetshandling föreligger i sitt definitiva skick? Ett sätt är förstås att fråga den tjänsteman som har skapat handlingen. Men det finns alltid en risk att personen hävdar att handlingen är ofärdig bara för att slippa lämna ut den. Därför har lagstiftaren angett ett antal objektiva kriterier till stöd för bedömningen av vad som är en upprättad handling. De viktigaste finns i 2 kap. 10 § 1 st. TF. Där anges till exempel att en handling ska betraktas som upprättad när den har expedierats, det vill säga när den har överlämnats till eller visats upp för någon utanför myndigheten. För handlingar som ingår i ärenden, och varken är inkomna eller expedierade, gäller att de blir upprättade när ärendet avslutas, åtminstone som huvudregel.

### **2. Färdigställt på annat sätt**

Vad gäller då för en handling som saknar ärendekoppling och inte heller är expedierad? Enligt 2 kap. 10 § 1 st. TF blir den upprättad om den justeras, det vill säga om någon tjänsteman sätter sin signatur på handlingen för att intyga dess riktighet. Har ingen justering skett återstår slasktrattsbestämmelsen som man

hittar sist i stycket. Enligt denna kan en handling bli upprättad om den har ”färdigställts på annat sätt”.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att det inte krävs något formellt förfarande från myndighetens sida för att en handling ska anses ha ”färdigställts på annat sätt”. Det behövs till exempel inget myndighetsbeslut om att handlingen har fått sin slutliga form (prop. 1975/76:160, s. 143). Frågan är då om begreppet ”färdigställts på annat sätt” helt enkelt kan likställas med att en handling föreligger i sitt definitiva skick? Man kan åtminstone konstatera att handlingar som inte föreligger i sitt definitiva skick knappast kan anses färdigställda. Om det framkommer att handlingen kommer att bli föremål för ytterligare ändringar eller tillägg, är den inte färdigställd.

Det finns en typ av myndighetshandlingar som uppdateras kontinuerligt och i princip aldrig blir färdiga, men som ändå betraktas som upprättade. Det är de handlingar som omfattas av specialregeln i 2 kap. 10 § 2 st. 1 p. TF. Regeln tar sikte på diaries, journaler och andra förteckningar som förs fortlöpande. Dessa anses upprättade direkt när de har färdigställts för anteckning eller införing, trots att de kommer att fyllas på med nya uppgifter efterhand. Av praxis framgår att specialregeln är begränsad till förteckningar där händelser registreras varefter de inträffar och där noteringarna sker kronologiskt. Andra typer av handlingar som ändras eller fylls på kontinuerligt omfattas inte. Se bland annat Högsta förvaltningsdomstolens domar om en digital kalender (HFD 2015 ref. 4) respektive ”ett levande arbetsdokument” (HFD:s dom den 7 maj 2019 i mål nr 1137-19). Regeringen har i tre beslut slagit fast att tidigare statsminister Olof Palmes dagbok och kalendrar inte var allmänna handlingar (regeringsbeslut den 6 mars 1986 i ärende 1819/86 och den 12 mars 1987 i ärenden 1205/87 och 1454/87). På samma tema kan man läsa Kammarrätten i Jönköpings dom den 15 juni 2020 i mål nr 680-20 samt Justitieombudsmannens beslut den 10 mars 2000 i ärende med dnr 3656-1999. Det senare gällde en intern telefonlista med direktnummer till personal på en vårdcentral. JO ansåg att den var ett ”arbetsmaterial” och inte en upprättad handling.

### **3. Färdig men inte färdigställd**

Men vad gäller då för handlingar som faktiskt föreligger i sitt definitiva skick. Är de per automatik också färdigställda enligt 2 kap. 10 § 1 st. TF? Praxis ger inget tydligt stöd för det. Det finns visserligen två JO-beslut som pekar i den riktningen, eftersom handlingarna i dessa fall betraktades som färdigställda när det inte längre verkade finnas någon avsikt att bearbeta dem ytterligare. I JO 2016/17 s. 340 bedömde ombudsmannen att ett antal videofilmer var färdigställda med följande motivering: "Jag konstaterar att det inspelade materialet inte tycks ha varit avsett att bearbetas utan fick sin slutliga utformning redan när förvaltningen avslutade inspelningarna." Avgörandet JO 2017/18 s. 193 innehåller ett liknande resonemang, där JO skriver: "Mycket talar för att fotografier och filmer som tas respektive spelas in inom ramen för en förskoleverksamhet ofta kan anses upprättade redan i samband med att de togs respektive spelades in, i vart fall om de inte är avsedda att bearbetas eller redigeras."

Samtidigt finns det praxis som tyder på att en handling, utöver att ha fått sitt definitiva skick, måste bli föremål för ytterligare åtgärder för att anses som färdigställd. I JO 1978/79 s. 224 talas det om att en behörig befattningshavare måste ha "sanktionerat" handlingen eller "beslutat om dess omhändertagande för förvaring".

### **4. Omhändertagande för förvaring**

Domen RÅ 1998 ref. 30 rörde skriftliga rapporter som ordningsvakter hade lämnat till en polismyndighet. Enligt dåvarande Regeringsrätten kunde rapporterna inte betraktas som inkomna till polismyndigheten eftersom ordningsvakterna var så nära knutna till myndigheten att de inte var självständiga i förhållande till den. Domstolen prövade därefter om rapporterna var på annat sätt färdigställda. Rimligen förelåg rapporterna i sitt definitiva skick redan när de hade undertecknats av ordningsvakterna och överlämnats till polismyndigheten. Men domen öppnar för att rapporterna blev färdigställda först när polismyndighetens företrädare satte in dem i en pärm för förvaring. Formuleringen "beslutat om dess omhändertagande för förvaring" från JO 1978/79 s. 224 kan

alltså i praktiken handla om att en tjänsteman sätter in en handling i en pärm. Se även Kammarrätten i Göteborgs dom den 16 mars 2017 i mål nr 5954-16 som också berör handlingar som förvarades i pärmar.

## **5. Spridande för kännedom**

En handling kan också bli färdigställd genom att den sprids för kännedom inom myndigheten. Det framgår av RÅ 1998 ref. 52. Domen behandlar anteckningar som fördes vid möten i en myndighetsintern arbetsgrupp. Så här gick det till: Vid arbetsgruppens möten utsågs en person som antecknade vad som avhandlades. Efteråt skrev personen ut anteckningarna och skickade dem till samtliga medlemmar i arbetsgruppen. I vissa fall undertecknades mötesanteckningarna av författaren, men inte alltid. Enligt domstolen ledde den sammantagna hanteringen av anteckningarna till att de blev färdigställda och därmed allmänna handlingar.

I dom i mål nr 878-08 från 18 april 2008 tycks Kammarrätten i Sundsvall ha lagt vikt vid att anteckningar från ledningsgruppsmöten i ett landsting inte skrevs ut eller undertecknades, i stället sparades de i elektroniskt form på ett lagringsställe som bara ledningsgruppens medlemmar hade tillgång till. Kammarrätten landade i att anteckningarna inte var färdigställda. Tolv år senare hänvisade Karlskrona kommun till denna dom som grund för att vägra lämna ut mötesanteckningar från kommunens ledningsgrupp. Anteckningarna varken skrevs ut eller undertecknades utan förvarades på ledningsgruppens gemensamma elektroniska lagringsställe, påpekade kommunen i sitt beslut. Sökanden överklagade beslutet och Kammarrätten i Jönköping gav kommunen bakläxa i en dom den 18 mars 2020 i mål nr 403-20. Domstolen menade att just det faktum att anteckningarna hade publicerats på ledningsgruppens gemensamma lagringsställe innebar att de var färdigställda. Att de inte var utskrivna och undertecknade spelade uppenbarligen ingen roll för kammarrätten i detta mål.

Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 3063-11 av den 27 september 2011 är också intressant i sammanhanget. I detta mål argumenterade Skolinspekt-

ionen för att minnesanteckningar från något som kallades Forum för kvalitets-säkring inte var färdigställda, bland annat av det skälet att de inte hade skrivits ut och undertecknats. Kammarrätten slog dock fast att anteckningarna var färdigställda mot bakgrund av att anteckningarna hade lagts ut på myndighetens intranät och i en myndighetsgemensam databas som samtliga anställda hade tillgång till. Kammarrätten tog också upp att Skolinspektionens chefsjurist hade gått igenom anteckningarna innan de publicerades internt.

Två avgöranden från samma kammarrätt (Kammarrätten i Stockholm) pekar i en annan riktning. Domarna rörde handlingar som hade publicerats på Säkerhetspolisens intranät. Den ena var en personlig berättelse skriven av en mång-årig Säpomedarbetare. Den andra var en artikel som innehöll en intervju med en tidigare Säpoanställd som hade gått vidare till ett jobb på en annan myndighet. Enligt kammarrätten var ingen av dessa handlingar färdigställda, trots att de hade lagts ut på myndighetens intranät och följaktligen blivit tillgängliga för samtliga anställda vid myndigheten (dom den 10 september 2019 i mål nr 1827-19 samt den 21 februari 2020 i mål nr 8855-19).

Ett annat avgörande från högsta instans som rör begreppet färdigställd är HFD 2013 ref. 86. Där kom Högsta förvaltningsdomstolen fram till att e-postmeddelanden inte blev färdigställda enbart på den grunden att de hade skickats mellan enskilda tjänstemän på en och samma myndighet. Detta trots att e-postmeddelanden knappast blir föremål för ändringar efter att de har skickats iväg. De förelåg med andra ord i sitt definitiva skick. Anne-Charlotte Landelius skriver så här om fallet i artikeln *När är en handling färdigställd på annat sätt?*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2014, häfte 2, s. 255:

“HFD verkar göra skillnad mellan att en handling skickas mellan tjänstemän inom en myndighet och att en handling sprids för kännedom inom en myndighet. Med spridning torde avses att en handling skickas till flera. Endast i det sistnämnda fallet kan handlingen anses färdigställd enligt HFD.”

Det är tveksamt om kammarrätterna har tolkat HFD:s avgörande på samma sätt som Anne-Charlotte Landelius. Jag har inte sett någon dom om internt



skickad e-post där kammarrätterna resonerar kring om två eller flera tjänstemän har varit inblandade i den aktuella mejlväxlingen. Kammarrätten i Stockholm har i en dom tagit ställning till e-postmeddelanden med flera mottagare på sändlistan, och i den bedömdes meddelandena inte vara färdigställda (dom den 6 augusti 2020 i mål nr 3816-20). Kammarrätten i Jönköping har prövat ett fall som gällde kommentarer som kriminalvårdsanställda hade skrivit till ett inlägg på Kriminalvårdens intranät. Kommentarererna bör ha spridits till flera personer på myndigheten. Men kammarrätten konstaterade, utan någon närmare motivering, att de inte var färdigställda (dom den 20 juli 2011 i mål nr 2495-11).

Möjligen kan HFD 2013 ref. 86 tolkas på ett annat sätt. Frågan om en handling har ”spridits för kännedom” avgörs kanske inte av hur många som har mottagit handlingen utan av syftet med spridningen eller karaktären på kommunikationen. Är det en envägskommunikation där någon chef eller tjänsteman med visst ansvar informerar personalen om vad som gäller i en viss fråga? Om *ja*, då är det en handling som har spridits för kännedom och som kan betraktas som färdigställd. Är handlingen snarare ett av flera spontana inlägg i en dialog mellan kollegor, till exempel en mejlväxling eller kommentarer till ett inlägg på ett intranät. Om *ja*, då är det inte fråga om ett spridande för kännedom och följaktligen inte heller en färdigställd handling. Med den tolkningen spelar det mindre roll om handlingen sprids till en eller flera; i stället är det handlingens och kommunikationens karaktär som avgör. Eventuellt har HFD gjort en jämförelse med hur intern, informell kommunikation gick till på våra myndigheter före digitaliseringen. Man tog diskussionen på telefon eller på någon kollegas tjänsterum. Inget av det som sades dokumenterades och därmed kunde heller inte några allmänna handlingar uppstå.

## **6. Handlingar med ett visst syfte**

Syftet med en handling, eller sättet som den faktiskt används på, har haft betydelse i flera fall när kammarrätterna har bedömt om en handling är färdigställd på annat sätt. Domsmallar som Förvaltningsrätten i Göteborg hade tagit fram var färdigställda när de hade fått “...den slutliga form som ska användas som ett hjälpmedel i domskrivningen.” Det ansåg Kammarrätten i Göteborg i en

dom 21 april 2017 i mål nr 1328-17. Se även Kammarrätten i Stockholms dom 18 januari 2018 i mål nr 6686-17, som gällde samma frågeställning.

I en dom 27 oktober 2015 i mål nr 7000-15 konstaterade Kammarrätten i Stockholm att en handling som Nationella operativa avdelningen vid Polismyndigheten hade skickat ut till polisregionerna var färdigställd. Det här eftersom handlingen skulle fungera som stöd för regionernas arbete med utsatta EU-medborgare.

## **7. Ett uttryck för myndighetens officiella ståndpunkt**

Kammarrätten i Stockholm kategoriserade en rättsutredning som färdigställd eftersom den hade legat till grund för Post- och telestyrelsens bedömning av om svensk lagstiftning på ett visst område var förenlig med EU-rätten. Domstolen nämnde också att rättsutredningen var daterad och hade utgjort underlag för PTS information på myndighetens webbplats samt för generaldirektörens uttalanden i frågan (dom den 17 december 2014 i mål nr 7354-14).

## **8. Handlingar för eget bruk**

Mötesanteckningar som en kommunikatör gjorde för eget bruk under ett möte i en arbetsgrupp för förskolerektorer var inte en färdigställd handling enligt domen i Kammarrätten i Stockholm den 26 juni 2020 i mål nr 2500-20.<sup>1</sup>

## **9. En formel**

Så hur ska man sammanfatta praxis rörande begreppet ”på annat sätt färdigställt”? Går det att utvinna någon slags formel till stöd för bedömningen? Nedan följer ett försök till en sådan:

---

<sup>1</sup> Efter denna genomgång påpekas att författaren var klagande i mål nr 8855-19 vid Kammarrätten i Stockholm samt ombud i målet 3063-11 vid samma domstol.

*Omständigheter som talar emot att en handling är färdigställd:*

1. Att handlingen inte föreligger i sitt definitiva skick, utan sannolikt kommer att bli föremål för ändringar och tillägg vid en senare tidpunkt.
2. Att handlingen har skapats för en enskild tjänstemans personliga bruk.
3. Att handlingen utgör ett spontant inlägg i en dialog mellan anställda på samma myndighet.

Föreligger någon av ovanstående omständigheter har handlingen troligen inte ”färdigställts på annat sätt” enligt 2 kap. 10 § 1 st. TF.

*Omständigheter som talar för att en handling är färdigställd:*

1. Att handlingen har spridits för kännedom inom myndigheten.
2. Att det är myndighetens avsikt att innehållet i handlingen ska vara styrande för verksamheten i något avseende.
3. Att handlingen har tagits om hand för förvaring för myndighetens räkning.
4. Att handlingen uttrycker myndighetens officiella ståndpunkt i en viss fråga.
5. Att handlingen har undertecknats.
6. Att handlingen har skrivits ut.
7. Att handlingen är daterad.



Är någon av punkterna 1 eller 2 uppfyllda räcker det antagligen för att betrakta handlingen som färdigställd. Särskilt punkt 2 verkar ha stor betydelse för att en handling ska uppnå ”nivån” färdigställd. Det finns kammarrättsdomar som kan tolkas som att punkt 1 behöver kombineras med punkt 2 för att en handling ska anses färdigställd. Jämför utgången i Kammarrätten i Stockholms domar i mål nr 1827-19 och 8855-19 med utgången i mål nr 3063-11 (refererade ovan). I det sistnämnda målet framgick det att handlingen innehöll uttalanden som skulle vara vägledande för personalen, medan de andra målen rörde handlingar av en mer allmänt informerande karaktär. Å andra sidan förde dåvarande Regeringsrätten inga resonemang om syftet med att sprida de mötesanteckningar som var aktuella i RÅ 1998 ref. 52. Domstolen nöjde sig med att konstatera att de hade sänts ut till medlemmarna i den aktuella arbetsgruppen samt i vissa fall hade skrivits ut och undertecknats.

Punkt 3 verkar räcka för att betrakta en handling som färdigställd, åtminstone om det framgår av omständigheterna att handlingen sparas för något verksamhetsbehov, till exempel som underlag för fortsatt planeringsarbete som i RÅ 1998 ref. 30.

Punkt 4 bygger på en enda kammarrättsdom, vilket är en svaghet, och i denna dom vägde kammarrätten samman flera omständigheter som talade för att handlingen var färdigställd.

Punkt 5 är en omständighet som domstolarna har beaktat tillsammans med andra, men det är oklart om ett undertecknande räcker för att en handling ska betraktas som färdigställd. Enligt min mening borde ett undertecknande ses som ett tydligt tecken på att upphovsmannen anser att handlingen föreligger i sitt definitiva skick. Genom undertecknandet binder upphovsmannen innehållet, som det såg ut vid den tidpunkten, till sin person. Men om ett undertecknande räcker för att handlingen ska betraktas som färdigställd enligt TF är svårt att svara på utifrån praxis.

Kammarrätten i Sundsvall har i ett fall använt avsaknaden av undertecknande

som ett argument för att handlingen inte ska ses som färdigställd, medan Kammarrätten i Jönköping inte har lagt någon vikt vid denna omständighet i ett annat fall.

Punkt 6 blir troligtvis allt mindre aktuell i takt med digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. Utskrift har tagits upp som en omständighet bland andra när domstolar har bedömt att en handling är färdigställd. I någon kammarrättsdom har avsaknaden av utskrift ansetts tala emot att handlingen är färdigställd men i andra domar har kammarrätten inte lagt något vikt vid detta.

## **10. Några kritiska synpunkter**

Det har varit en utmaning för domstolarna att föra begreppet ”färdigställts på annat sätt” in i den digitala tidsåldern. Elektronisk kommunikation via e-post, kommentarsfält och chattfunktioner har gjort att myndighetsinterna diskussioner – som tidigare fördes muntligen kollegor emellan – nu sker i skrift och lagras som handlingar på myndigheternas servrar. Avgörandet HFD 2013 ref. 86 tyder på att HFD inte vill kategorisera den typen av handlingar som allmänna, men domskälen är väldigt kortfattade och formulerar inga generella principer som underinstanserna kan stödja sig på i nya situationer. Kanske är det därför kammarrätternas praxis spretar, till exempel när det gäller vilken vikt man ska lägga vid att handlingar sprids och förvaras på digitala lagringsytor. Kammarrätten i Stockholms domar gällande handlingar på Säpos intranät sticker ut med en ovanligt snäv tolkning av vilka handlingar som ska ses som färdigställda. Det finns inget som tyder på att handlingarna som prövades i domarna skulle ändras vid en senare tidpunkt. De var inte heller spontana inlägg i någon diskussion kollegor emellan och de hade spridits till ett stort antal anställda via intranätet.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Författaren är journalist och jurist och driver sedan 2013, på uppdrag av Utgivarna, sajten Allmanhandling.se, där allmänheten kan få information, råd och stöd i frågor om offentlighet och sekretess. Han arbetar som reporter på Polistidningen.