

Svenska kyrkans överklagandenämnd

Beslut 4/2017		SIDA 1 (6)
Göteborg	DATUM 2017-02-09	DNR ÖN 2016/51

PARTER

KLAGANDE

Gustav Natt och Dag, Tågagatan 70 A, 254 41 Helsingborg

Ombud: Advokat Andreas Stenkar Karlgren, Box 123, 261 22 Landskrona

MOTPART

Kyrkostyrelsen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kyrkostyrelsens beslut den 6 december 2016 om utlämnande av handlingar i ärende dnr Ks 2016/1252, se bilaga A

SAKEN

Handlingsoffentlighet

ÖVERKLAGANDENÄMNDENS BESLUT

Överklagandenämnden undanröjer kyrkostyrelsens beslut och återförvisar ärendet till kyrkostyrelsen för nödvändig handläggning.

YRKANDE M.M.

Gustav Natt och Dag har överklagat kyrkostyrelsens beslut och yrkat att Svenska kyrkans överklagandenämnd, med ändring av kyrkostyrelsens beslut, ska besluta att den begärda handlingen ska lämnas ut till honom.

Till stöd för sitt överklagande har Gustav Natt och Dag anfört följande: "Handlingen är inkommen till Kyrkokansliet från professor Folke Bohlin. Handlingen är allmän och förvaras hos Kyrkokansliet (jfr 11 § lagen om Svenska kyrkan och KO 53 kap. 5 §).

Handlingen är inte internt arbetsmaterial med hänsyn till följande omständigheter.

Professor Folke Bohlin har varit uppdragstagare och lämnat en remiss över kyrkohandboken. Han intar en självständig ställning i förhållande till Svenska kyrkan. Arbetsuppgiften har rört en på förhand bestämd och begränsad arbetsuppgift. Uppdraget har utförts utan kyrkostyrelsens ledning och kontroll. Professor Bohlin har inte utfört arbetet inom ramen för kyrkostyrelsens verksamhet. Tvärtom har företrädare för arbetsgruppen för handboksarbetet i dagspressen medgivit att professor Bohlin inte varit en medarbetare i handboksarbetet och Folke Bohlin har själv förklarat att så inte är fallet. Arbetet har utförts utan anknytning till Kyrkostyrelsens lokaler och fristående från den verksamhet som typiskt sett bedrivs där. Vidare framgår av parternas avtal att det är ett uppdragsavtal och inte ett anställningsavtal.

Handlingen är inte en mellanprodukt som är upprättad och expedierad av Svenska kyrkan till en extern aktör utan ett yttrande som är insänt av en extern aktör. Handlingen är därmed inkommen och allmän.

Under alla omständigheter kommer handlingen att tas om hand för arkivering och är därmed att betrakta som upprättad.

Tillämpliga rättsregler ansluter till sekulärrätten p.g.a. uttalanden i förarbeten (jfr CsSkr 1999:3 2-434), praxis (jfr bl.a. ÖN 23/08) samt de allmänna kyrkorättsliga principer som säger att tolkning och tillämpning av kyrkoordningens bestämmelser följer de principer som är allmänt vedertagna för samhällets rättsordning i övrigt. Ledning får därmed sökas i aktuell lagstiftning (Tryckfrihetsförordningen) och avgöranden inom sekulärrätten.

Kyrkostyrelsens bedömning att handlingen inte är upprättad bygger på tanken att denna utgör en s.k. mellanprodukt. Denna bedömning grundar sig på 2 kap. 9 § andra stycket Tryckfrihetsförordningen (TF). Däri anges att utkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling som inte har expedierats inte anses som allmän handling, om den inte tas om hand för arkivering.

I förarbetena till sistnämnda bestämmelse anförs att grundlagen bör göra det möjligt att i viss mån jämställa ett förfarande där 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 med en rent intern beredning. Samtidigt framhålls det som särskilt angeläget att en reglering av det avsedda slaget inte utformas så att den sträcker sig längre än vad som är alldeles nödvändigt för att syftet med regleringen ska uppnås; utgångspunkten bör vara att endast överläggningar, konsultationer och liknande förfaranden ska omfattas och att handlingar som en myndighet lämnar ifrån sig enbart i informationssyfte ska hållas utanför. Mot bakgrund härav borde den aktuella regleringen begränsas till att gälla utkast, koncept och liknande 'mellanprodukter' (jfr prop. 1975/76:160 s. 170). Det måste vara helt klart att den nu aktuella handlingen inte är skickad från Svenska kyrkan till professor Bohlin varför det inte är en mellanprodukt.

Av förarbetsuttalandet framgår att en s.k. mellanprodukt ska ha utarbetats inom myndigheten. Härrör utkastet eller förslaget från en enskild är bestämmelsen i 2 kap. 9 § andra stycket TF. inte tillämplig och detta oavsett om handlingen angivits vara av enbart preliminär natur (jfr RÅ 1958:55 och JO 1979/80 s. 366).

När den avsändande myndigheten däremot får tillbaka den andra myndighetens eller den enskildes svar med eventuella synpunkter så blir detta svar en inkommen och allmän handling (se prop. 1975/76:160 s. 170 och RÅ 1999 ref. 36). Delningsundantaget gäller enbart om en myndighet skickar ett utkast till en utomstående för att få synpunkter på detta.

Den mellanprodukt som funnits i ärendet är de handlingar som eventuellt skickats till professor Bohlin. Denna handling är inte den som Gustav Natt och Dag har begärt ut. Han har endast begärt ut den handling som professor Bohlin skickat in till svar på den utskickade mellanprodukten.

En aktuell jämförelse är RÅ 1958 ref. 55 där Regeringsrätten kom fram till att två utlåtanden som medicinska experter hade skickat till Medicinalstyrelsen blev allmänna handlingar trots att utlåtandena inte var slutliga utan bara preliminära.

När det gäller professor Folke Bohlins ställning som uppdragstagare framgår det av det överklagade beslutet att man bekräftar hans ställning såsom utomstående genom att man vill betrakta materialet som en mellanprodukt. Undertecknad avser inte att skicka in anställningsavtalet innan det bringats klarhet i motpartens inställning i denna del.

När det gäller frågan om handlingen kommer att tas om hand för arkivering är detta ett antagande undertecknad gör om inte annat med hänsyn till den uppmärksamhet som handlingen har tilldragit sig."

Kyrkostyrelsen har yttrat följande: "Det aktuella ärendet rör frågan om utlämnande av en skrivelse med professor em. Folke Bohlins synpunkter från mars 2015 på en del av kyrkohandboksförslaget.

Folke Bohlins uppdrag skedde inom ramen för den kyrkohandboksöversyn/revision som nu sker och som har pågått sedan 2006 i Svenska kyrkan. För att ge en bild av det sammanhang i vilket hans synpunkter lämnades ges här en kort beskrivning av kyrkohandboksarbetet.

Kyrkohandboksarbetet – bakgrund

Den pågående kyrkohandboksrevisionen sker i olika faser. Som nämnts påbörjades revisionen 2006. Den inleddes med en samråds- och reflektionsfas åren 2006-2010 och med remittering av två reflektionsdokument 2010. Därefter utarbetades ett kyrkohandboksförslag som 2012 remitterades till ett stort antal församlingar. Samtidigt skedde också en försöksverksamhet i församlingarna under ett kyrkoår, till februari 2014. Remisstiden följdes av en bearbetningsfas hösten 2014 utifrån remissvaren och därefter av en granskningsfas våren-sommaren 2015 då ett preliminärt bearbetat förslag granskades av experter.

Olika sakkunniggrupper har arbetat på kyrkostyrelsens uppdrag; Expertgruppen 2006-2012, Slutförslagsgruppen 2014-2015 och Revisionsgruppen från 2016. I december 2015 beslutade kyrkostyrelsen att ett reviderat kyrkohandboksförslag skulle remitteras våren 2016 och detta förslag bearbetas nu ytterligare utifrån inkomna synpunkter. Ett slutligt förslag från kyrkostyrelsen planeras kunna avlämnas till kyrkomötet 2017.

Under kyrkohandboksrevisionens mångåriga arbete har ett stort antal experter medverkat under kortare eller längre tid. Det handlar om experter inom språk, teologi och musik samt andra fördjupningar t.ex. om barnperspektiv.

Inom det pågående arbetet med ny kyrkohandbok finns också ett omfattande material bestående av offentliga handlingar som beslut och direktiv, reflektionsdokument, remissenkäter, remissvar och remissammanställningar. Därtill finns ett omfattande arbetsmaterial med bl. a. minnesanteckningar och olika expertunderlag.

Folke Bohlins bidrag

Under våren 2015 medverkade ett 50-tal experter inom teologi, musik och språk i arbetet. Det handlade om granskningar av ett då utarbetat preliminärt kyrkohandboksförslag. Vissa bidrog som medverkande i granskningsgrupper (t.ex. avseende Gudstjänstmusik A) medan andra granskade enskilt.

I mars 2015 anlätades Folke Bohlin för att ge kommentarer om specifika delar av musiken i det

bearbetade förslaget, nämligen den gregorianska musiken i Gudstjänstmusik A. För detta upprättade Svenska kyrkan ett s.k. uppdragstagaravtal med Folke Bohlin, eftersom det var fråga om en kort anställning som skulle gälla under mars månad och omfatta endast tre arbetsdagar.

Folke Bohlins kommentarer gavs huvudsakligen muntligt till en av de musiksakkunniga i projektgruppen (Bengt Almfjord) vid två möten i Lund (finns sammanfattade i minnesanteckningar). Som en del i sitt uppdrag lämnade Folke Bohlin även de skriftliga kommentarer som är i fråga i detta ärende. Dessa följdes upp vid ett av mötena i Lund samt per telefon med Bengt Almfjord. En övergripande avstämning med Folke Bohlin gjordes också av en annan medverkande i projektgruppen. Kommentarererna togs sedan om hand av den expertgrupp för Gudstjänstmusik A som medverkade våren 2015 där de, i likhet med andra avlämnade synpunkter, bedömdes anonymt. Den gregorianska musiken kom därefter att behandlas av ytterligare två experter inom gregorianik som, oberoende av varandra, lämnade synpunkter så att ett reviderat kyrkohandboksförslag kunde färdigställas och remitteras våren 2016.

Folke Bohlin genomförde således sitt uppdrag huvudsakligen genom muntlig respons men också genom att lämna vissa skriftliga kommentarer. Det var ett led i en granskningsfas där ett 50-tal experter medverkade.

Den nu aktuella handlingen

Som framgår av redogörelsen ovan var de skriftliga kommentarer som Folke Bohlin lämnade ett av många bidrag i den pågående beredningen av en ny kyrkohandbok för Svenska kyrkan. De kan inte sägas visa de samlade synpunkter som Folke Bohlin lämnade i denna fas av kyrkohandboksarbetet, eftersom det kom att föras ett fortsatt resonemang mellan projektgruppen och Folke Bohlin med anledning av de skriftliga kommentarerna.

Den efterfrågade handlingen har tillkommit inom ramen för en visstidsanställning och hör till det ännu ej slutbehandlade ärendet som rör utarbetande av en ny kyrkohandbok. Mot denna bakgrund har den ansetts vara arbetsmaterial och har därför inte lämnats ut.

Även om det inte skulle anses ha förelegat ett formellt anställningsförhållande utan ett uppdragsförhållande mellan Folke Bohlin och Svenska kyrkan bör handlingen i fråga, mot bakgrund av de omständigheter under vilka den tillkom, betraktas som arbetsmaterial som inte omfattas av den inomkyrkliga offentlighetsprincipen."

Gustav Natt och Dag har yttrat: "Skulle Överklagandenämnden finna att handlingen är framtagen på Kyrkokansliet och inte av en extern aktör är den ändå allmän med hänsyn till följande förhållanden.

Gustav Natt och Dag ifrågasätter att handlingen hänförs till det övergripande uppdraget från kyrkomötet till kyrkostyrelsen 'utarbetande av en ny handbok'. Detta arbete har pågått sedan tiden innan relationsändringen mellan kyrka och stat. Inom ramen för detta övergripande uppdrag har kyrkostyrelsen tillsatt flera olika sakkunniggrupper vilket framgår av kyrkostyrelsens yttrande. Var och en av dessa sakkunniggruppers arbeten får betraktas som olika ärenden.

Inom ramen för arbetet i slutförslagsgruppens ärende har yttrandet expedierats och därmed blivit allmänt. Det framgår av yttrandet från Kyrkokansliet där man anger att handlingen har expedierats till 'Expertgruppen för Gudstjänstmusik A' och andra externa aktörer.

Även om så inte hade skett är handlingen upprättad eftersom slutförslagsgruppen slutfört sitt arbete med kyrkohandboksförslaget under 2015. Att handboksförslaget efter remiss kom att behandlas av en ny revisionsgrupp med ett nytt uppdrag från kyrkostyrelsen och nya medlemmar visar på att den fortsatta hanteringen är ett nytt ärende. Det ärende som handlingen hänförde sig till är därmed slutbehandlat. Handlingen är därmed allmän oavsett om den har expedierats eller inte.

Huruvida handlingen visar de samlade synpunkten som Folke Bohlin lämnat slutförslagsgruppen saknar i detta sammanhang betydelse. Det förefaller som om motpartens invändning i denna del grundar sig överväganden om hur handlingen kan komma att uppfattas av utomstående. Den sortens konsekvensanalys saknar betydelse när den aktuella handlingens offentlighet ska prövas.

De omständigheter under vilka handlingen tillkommit innebär inte att handlingen inte skulle vara allmän."

Kyrkostyrelsen har yttrat: "Som kyrkostyrelsen redan tidigare har framhållit är kyrkohandboksrevisionen ett pågående arbete som har skett kontinuerligt sedan 2006 på uppdrag av kyrkostyrelsen. Inom ramen för detta arbete har flera olika grupper medverkat. Detta innebär dock inte att revisionen utgörs av olika 'ärenden' som avgränsas av dessa gruppers arbetsperioder. Det förväntade slutresultatet av kyrkostyrelsens arbete är ett förslag till en reviderad kyrkohandbok som kyrkostyrelsen avlämnar till kyrkomötet. Först då är uppdraget med att revidera kyrkohandboken avslutat och därmed också ärendet hos kyrkostyrelsen.

Det uppdragstagaravtal som upprättades för Folke Bohlin följer praxis för kortare anställningar i Kyrkokansliet och innebär att Svenska kyrkan svarade för lön inklusive semesterersättning samt sociala avgifter. Som framgår av det tidigare yttrandet gav Folke Bohlin huvudsakligen sina kommentarer muntligt och endast som en del av uppdraget gavs de skriftliga synpunkter som här är i fråga. Detta faktum inverkar självklart inte på den skriftliga handlingens karaktär som sådan, men visar på att Folke Bohlins insats kom att handla om mer än att bara avge ett skriftligt 'expertutlåtande' en gång för alla.

Det förhållandet att Folke Bohlins synpunkter kom att behandlas i den s.k. expertgruppen om Gudstjänstmusik A innebär inte, mot bakgrund av vad som nu har sagts, att någon handling har 'expedierats' till nämnda grupp.

Om det skulle anses att Folke Bohlins skriftliga synpunkter är ett hos kyrkostyrelsen inkommet 'expertutlåtande' och som sådant har en självständig karaktär, skulle det kunna få till följd att det utkast som synpunkterna avsåg och som rimligen bör kunna ses som en s.k. 'mellanprodukt' (vilket också klaganden tycks medge), indirekt skulle bli offentligt. Synpunkterna relaterar ju direkt till det utkast som då fanns och som skulle arbetas vidare med.

Att ett utkast med förslag i ett pågående arbete kan vara undantaget från offentlighetsprincipen samtidigt som skriftliga synpunkter på detsamma, vilka vanligtvis innehåller hänvisningar till och ibland citat från det förslag som kommenteras, skulle vara offentliga, kan inte vara avsett. I litteraturen ('Offentlighetsprincipen', A. Bohlin, s. 109 E) påtalas det inkonsekventa i detta men det finns, som också åberopas av klaganden, rättspraxis som pekar i den riktningen.

Det har i förarbetena till lagregleringen uttalats att ett syfte med undantaget varit att kunna jämföra en sådan synpunktsinhämtning med en '...rent intern beredning'. Vid en rent intern beredning är dock varken ett utkast eller synpunkter som lämnas på detsamma offentliga. Det bör därför finnas utrymme för en tolkning av kyrkoordningens innebörd i detta avseende som bättre överensstämmer med det uppenbara syftet med ett sådant undantag.

Kyrkostyrelsen vidhåller mot denna bakgrund att den efterfrågade handlingen bör betraktas som arbetsmaterial som inte omfattas av den inomkyrkliga offentlighetsprincipen."

SKÄL FÖR ÖVERKLAGANDENÄMNDENS BESLUT

Det öppna samtalet och den fria granskningen av Svenska kyrkans verksamhet är av avgörande vikt för Svenska kyrkan som öppen folkkyrka med demokratisk organisation. Den inomkyrkliga handlingsoffentligheten, som regleras i 53 kap. 3 – 11 §§ kyrkoordningen, är i det sammanhanget av grundläggande betydelse.

Vissa undantag från huvudregeln om offentlighet har emellertid ansetts nödvändiga. Förbud mot att röja vissa uppgifter regleras i 54 kap. kyrkoordningen. Om de skyddade uppgifterna förekommer endast i vissa delar av en handling kvarstår rätten att ta del av handlingens övriga delar.

Som kyrkostyrelsen har angett avses med handling en sådan framställning i skrift och bild eller en sådan teknisk upptagning som förvaras hos Svenska kyrkan, och är att anse som inkommen till eller upprättad hos Svenska kyrkan (53 kap. 5 § kyrkoordningen).

Kyrkostyrelsen har avslagit Gustav Natt och Dags begäran att få ta del av den efterfrågade handlingen med motiveringen att handlingen inte skulle anses vara upprättad och därmed inte en handling i den mening som avses i 53 kap. 5 § kyrkoordningen.

Enligt Överklagandenämnden framstår det som uppenbart att Folke Bohlin har anlåtats som uppdragstagare på grund av sin särskilda kunskap om gregoriansk musik. Han har självständigt gjort sina bedömningar och måste anses ha haft en fristående ställning i förhållande till kyrkostyrelsen. Det utlåtande han har skrivit måste mot denna bakgrund anses vara att betrakta som en till kyrkostyrelsen inkommen och därmed allmän handling. Utlåtandet kan inte anses utgöra arbetsmaterial och inte heller hänföras till en sådan s.k. mellanprodukt som 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen tar sikte på.

Kyrkostyrelsen har inte gjort någon bedömning av om det finns något hinder enligt 54 kap. kyrkoordningen mot att lämna ut handlingen. Överklagandenämnden bör inte som första instans göra en sådan prövning. Ärendet ska därför återförvisas till kyrkostyrelsen för nödvändig handläggning.

Överklagandenämndens beslut får enligt 16 kap. 7 § kyrkoordningen inte överklagas.

Johan Munck

Johan Munck
ORDFÖRANDE

Lars Bjurstam

Lars Bjurstam
SEKRETERARE/FÖREDRAGANDE

I BESLUTET HAR DELTAGIT

Johan Munck, Esbjörn Särdaqvist, Hans-Olof Hansson, Torgny Werger och
Ingrid Karlsson. Enhälligt.

FÖREDRAGANDE

Lars Bjurstam.

NÄRVARANDE UTAN ATT HA DELTAGIT I BESLUT

Ingvar Paulsson, Kjell Kallenberg, Susanne Rappmann, Britt Louise Agrell,
Ingrid Borgström och Maria Wetterstrand Hagström.

EXPEDITION TILL

Klaganden genom ombud
Motparten
