



KAMMARRÄTTEN
I JÖNKÖPING
Avdelning 1

DOM

2014-06-27

Meddelad i Jönköping

Sida 1 (6)
Mål nr 1221-14

KLAGANDE

Robin Enander
Rullstengsgatan 178
906 55 Umeå

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kriminalvårdens beslut den 31 mars 2014 i ärende nr 2014-7634,
se bilaga A

SAKEN

Rätt att ta del av allmän handling

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten avslår överklagandet.

Klaganden/ombudet
 Motparten/ombudet
 Försäkringskassan
 Förvaltningsrätten
 Socialstyrelsen

För kännedom
 För åtgärd
 För delgivning

Dok.Id 158630

Postadress
Box 2203
550 02 Jönköping

Besöksadress
Slottsgatan 5

Telefon
036-15 68 00 (vx)
E-post: kammarrattenijonkoping@dom.se
www.kammarrattenijonkoping.domstol.se

Telefax
036-16 19 68

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:00

YRKANDEN M.M.

Robin Enander yrkar i första hand att begärda handlingar ska lämnas ut i sin helhet och, i andra hand, att handlingarna ska lämnas ut i censurerad version om kammarrätten finner att det föreligger sekretess för vissa uppgifter i handlingarna. Han anför bl.a. följande. Handlingen i fråga förvaras hos myndighet och har dessutom expedierats av någon enhet på Kriminalvården och inkommit till personalansvarsnämnden. Personalansvarsnämnden är förvisso en del av modermyndigheten Kriminalvården, men uppträder som ett självständigt organ i förhållande till denna. En anmälan till nämnden blir därmed allmän till skillnad från myndighetsinterna arbetsdokument. Organ inom samma myndighetsorganisation är i regel att anse som självständiga om de har egen och särskild beslutanderätt eller en på annat sätt särpräglad funktion i förhållande till verksamhetens allmänna beskaffenhet (jfr Bohlin, Offentlighetsprincipen, 8 uppl.). Personalansvarsnämnden är bemyndigad att fatta beslut i ett antal ärenden. Den tydliga organisatoriska avgränsningen och den i lag stadgade särskilda kompetensen medför en uppenbar distinktion mellan personalansvarsnämnden och myndighetens övriga verksamhet. Eftersom anmälan upprättats av Kriminalvården och inkommit till dess självständiga och beslutskompetenta organ, personalansvarsnämnden, är handlingen allmän oavsett om handläggningen av anmälan slutförts eller inte. Handlingen kan, om sekretessen skulle anses befogad, utlämnas med förbehåll eller i en form där de uppgifter som är av känslig karaktär maskeras.

Kriminalvården avstyrker bifall tillöverklagandet.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Rättslig reglering m.m.

Av 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen, TF, framgår att en handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 §§ samma kapitel är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

I 2 kap. 8 § TF sägs följande. Har ett organ som ingår i eller är knutet till ett verk eller liknande myndighetsorganisation överlämnat en handling till ett annat organ inom samma myndighetsorganisation eller framställt en handling för sådant överlämnande, ska handlingen inte anses som därigenom inkommen eller upprättad i annat fall än då organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra.

I förarbetena till sistnämnda bestämmelse uttalas att omständigheter av betydelse för att avgöra om ett organ intar en sådan självständig ställning kan vara att det självständigt förvaltar viss egendom, har viss handlingsfrihet inom en angiven ekonomisk ram eller i övrigt kan vidta vissa faktiska åtgärder självständigt och på eget ansvar (prop. 1975/76:160 s. 152).

I rättsfallet RÅ 1993 ref. 20 bedömde Högsta förvaltningsdomstolen att sektionen för interna utredningar hos Polismyndigheten i Stockholms län – bl.a. mot bakgrund av sektionens organisatoriska ställning och det förhållande att den inrättats för att garantera en i förhållande till andra polisiära organ oberoende behandling av anmälningsärenden – uppträder självständigt i förhållande till ett polisområde inom Stockholms polisdistrikt.

I rättsfallet HFD 2013 ref. 40 bedömde Högsta förvaltningsdomstolen att Jordbruksverkets internrevision - bl.a. mot bakgrund av dess funktion och förhållande till myndighetsledningen – inte kan anses uppträda självständigt

i förhållande till den övriga verksamheten inom myndigheten i den mening som avses i 2 kap. 8 § TF.

I doktrin har uttalats, som huvudprincip, att ett organ som tillagts egen beslutsbefogenhet i vissa ärenden, t.ex. disciplinärenden, och i eget namn kan fatta ett överklagbart beslut av konstitutiv betydelse, uppträder som självständigt i förhållande till andra organ i dessa ärenden (jfr Bohlin, Offentlighetsprincipen, 8 uppl., 2010, s. 118f).

Om Kriminalvårdens personalansvarsnämnd

Enligt 12 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården ska det vid Kriminalvården finnas en personalansvarsnämnd. Av 25 § myndighetsförordningen (2007:515) framgår att det ankommer på nämnden att pröva frågor om skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, dock inte i fråga om provanställning, samt frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avstängning.

Enligt 25 och 26 §§ myndighetsförordningen och 9. 2 Arbetsordning för Kriminalvården (KVAF 2011:3) ska personalansvarsnämnden bestå av myndighetens chef, personalföreträdarna och fem ledamöter som generaldirektören utser. Myndighetens chef ska vara ordförande och nämnden är beslutsför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande. Av 9. 4 i nämnda arbetsordning framgår vidare att generaldirektören kan inleda personalansvarsärenden.

Kammarrättens bedömning

Huvudfrågan i målet är om Kriminalvårdens personalansvarsnämnd uppträder som ett så självständigt organ i förhållande till Kriminalvårdens övriga verksamhet att en handling som överlämnats till personalansvarsnämnden från en annan del av myndigheten är att anse som allmän.

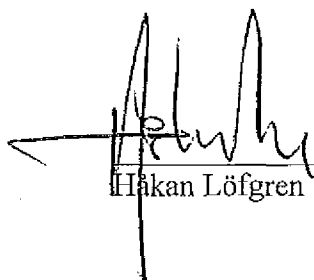
Kriminalvården är sedan den 1 januari 2006 en enda myndighet. Ombildningen innebar att de formella myndighetsgränserna försvann och att all verksamhet numera sker inom en och samma myndighet. En konsekvens härav är därför att handlingar som utväxlas mellan olika organ inom den nya myndigheten inte som huvudregel bli allmänna därigenom (jfr prop. 2004/05:176 s. 56). Det är således bara om organen uppträder som självständiga gentemot varandra som handlingar blir allmänna vid ett sådant överlämnande. Ledning för hur man i det särskilda fallet skall se på den frågan får hämtas i bestämmelser som gäller för de olika organens organisation, beslutsbefogenheter etc. (ibid.).

För att personalansvarsnämnden kan betraktas som ett sådant självständigt organ som avses i 2 kap. 8 § TF talar den omständigheten att nämnden genom författningsbestämmelser har tilldelats en särskilt reglerad beslutskompetens. I denna riktning talar även den omständigheten att nämnden i sitt arbete har att iaktta regeringsformens krav på opartiskhet och saklighet och har att tillämpa förvaltningslagens bestämmelser vid handläggning av ärendena (jfr prop. 1971:30 s. 332 och Ds 2006:19 s.78).

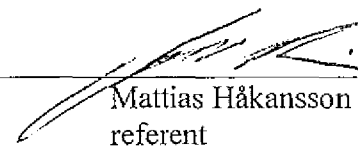
Mot att personalansvarsnämnden ska betraktas som ett sådant självständigt organ talar emellertid att Kriminalvårdens personalansvarsnämnd är ett arbetsgivarorgan vars avgörande i personalansvarsärenden är att betrakta som arbetsgivarorganens beslut i ett arbetsgivar-arbetsstagarförhållande (jfr Ds 2006:19 s.78). Kriminalvårdens generaldirektör är såväl ordförande i nämnden som den som utser merparten av nämndens ledamöter och generaldirektören kan inleda de ärenden som blir föremål för prövning i nämnden. Personalansvarsnämnden är härutöver organiserad på ett sådant sätt att anmälningar till nämnden måste tillställas huvudkontorets rättsenhet; ett organ som är direkt underställt verksamheten, men som samtidigt har som särskild uppgift att vara kansli för nämnden.

Vid en sammantagen bedömning, där särskilt beaktas personalansvarsnämndens sammansättning, dess förhållande till myndighetsledningen och dess funktion, anser kammarrätten att personalansvarsnämnden inte kan anses utgöra ett sådant i förhållande till den övriga verksamheten inom myndigheten självständigt organ som avses i 2 kap. 8 § TF. De i målet aktuella handlingarna var alltså inte på den grunden allmänna vid den tidpunkt då begäran om utlämnade framställdes. De ärenden som handlingarna hänför sig till var då inte heller slutbehandlade hos myndigheten. Kriminalvården hade därmed fog för beslutet att vägra utlämnande. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 2).


Håkan Löfgren


Göran Mattsson


Mattias Håkansson
referent



SÖKANDE
Robin Enander
Juridikfronten

SAKEN
Rätt att ta del av allmän handling

KAMMARRÄTTEN I JONKÖPING
Ink. 2014-03-24
måtnr.
aktbil.

Omprövning	Datum 140422
Kriminalvårdens huvudkontor ändrar inte beslutet. På Kriminalvårdens vägnar	
<i>Annabell Lager</i>	

BESLUT

Kriminalvården beslutar att inte lämna ut de den begärda handlingen, dvs. den senast inkomna anmälningen till personalansvarsnämnden.

BAKGRUND

Du har till Kriminalvården den 31 mars inkommit med en begäran om att få ta del av den senast inkomna anmälningen till personalansvarsnämnden. Du har upplysts om att myndigheten bedömer att anmälningar till personalansvarsnämnden inte utgör allmänna handlingar. Du har samma dag begärt ett överklagbart beslut i utlämnandefrågan.

SKÄL FÖR BESLUT

Av 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, TF, framgår att till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att ta del av allmänna handlingar.

Av 2 kap. 3 § TF framgår bl.a. att en handling är allmän om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Av 2 kap. 6 § TF framgår bl.a. att en handling anses inkommen till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa.

Av 2 kap. 7 § TF framgår bl.a. att handling anses upprättad hos myndighet när den har expedierats. Handling som ej har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen ej hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Av 2 kap. 8 § TF framgår bl.a. att om organ som ingår i eller är knutet till ett verk eller liknande myndighetsorganisation överlämnat handling till annat organ inom samma myndighetsorganisation eller framställt handling för sådant överlämnande ska handlingen ej anses som därigenom inkommen eller upprättad i annat fall än då organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra.

Av 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) framgår bl.a. att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motver-



kas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Enligt 2 § samma kapitel gäller nu omförmälda sekretess hos en myndighet för att biträda en åklagarmyndighet, polismyndighet m.fl. att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott.

Kriminalvården är sedan 1 januari 2006 en enda myndighet. Enligt huvudregeln kommer därför handlingar som utväxlas mellan olika organ inom myndigheten inte därigenom att bli allmänna; anstalter och häkten anses t.ex. inte vara självständiga gentemot Kriminalvården i övrigt (se prop. 2004/05:176 s 56; jfr prop. 2003/04:152 s 250).

Enligt 2 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården ska Kriminalvården verka för att återfall i brott förebyggs. Enligt 12 § samma förordning skall det vid myndigheten finnas en personalansvarsnämnd. Enligt 25 § myndighetsförordningen (2007:515) skall nämnden pröva bl.a. frågor om disciplinansvar och åtalsanmälan, dvs. anmälan av någon, som skäligen kan misstänkas ha begått brott, till åtal; se härom 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning. "Myndighetschefen skall vara ordförande i personalansvarsnämnden. Nämnden skall i övrigt bestå av personalföreträdarna och de ledamöter som myndigheten utser" anges även i 25 § myndighetsförordningen. Enligt 26 § är nämnden beslutsför med ordföranden och hälften av ledamöterna närvarande.

Av 9 kap. 4 § Kriminalvårdens arbetsordning (KVAF 2011:3) framgår att kriminalvårdschefen ska informera regionchefen om händelser där en anställds agerande eller underlåtenhet att agera kan föranleda arbets- eller straffrättsligt ingripande. Om det "finns anledning att anta" att personalansvarsnämnden kan komma att fatta beslut enligt 25 § myndighetsförordningen (om disciplinansvar, åtalsanmälan m.m.), ska regionchefen anmäla ärendet till rättsenheten. Beträffande vissa anställda, t.ex. anställda vid transporttjänsten, ska den anställdes chef göra anmälan direkt till rättsenheten. Generaldirektören och chefen för rättsenheten har också möjlighet att inleda ett personalansvarsärende. När det gäller en kriminalvårdschef ska generaldirektören anmäla ärendet.

Av 9 kap. 2 § KVAF 2011:3 framgår att personalansvarsnämnden består av personalföreträdare och fem ledamöter som generaldirektören utser. Generaldirektören är ordförande i nämnden. Personalansvarsnämnden består i dagsläget av generaldirektören, två riksdagsledamöter, chefen för rättsenheten vid huvudkontoret, chefen för Kriminalvårdens Region Öst, samt tre personalföreträdare från SEKO, SACO och OFR. Anmälningar till personalansvarsnämnden inkommer enligt stycket ovan till rättsenheten vid huvudkontoret, där ärendena bereds av en verksjurist som är föredragande i nämnden.

Kriminalvården gör följande bedömning.

I rättsfallet HFD 2013 ref. 40 har Högsta förvaltningsdomstolen bedömt, att Jordbruksverkets internrevision inte har en sådan självständig ställning som avses i 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen. I referatet anges att internrevisionen jämlikt internrevisionsförordningen har att granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll. Styrelsen, eller myndighetens chef, är internrevisionens uppdragsgivare och beslutar om riktlinjer, revisionsplan och åtgärder med anledning av revisionens iakttagelser och rekommendationer. Mot bakgrund av internrevisionens funktion och förhållande till myndighetsledningen, ansåg domstolen att "att in-



ternrevisionen inte kan anses uppträda självständigt i förhållande till den övriga verksamheten inom myndigheten i den mening som avses i 2 kap. 8 § TF."

Kriminalvårdens personalansvarsnämnds funktion är att avgöra ärenden rörande myndighetens anställda. Ordförande i Kriminalvårdens personalansvarsnämnd är myndighetens chef, och övriga ledamöter är, förutom personalföreträdarna, tillsatta av myndighetschefen, och består av bl.a. tjänstemän vid myndigheten. Personalansvarsnämnden uppträder därmed inte självständigt i förhållande till den övriga verksamheten vid myndigheten. Således kan inte en handling bli allmän genom att skickas från en region till rättsenheten för behandling av nämnden; jfr RÅ 1963 ref. 16, 1969 ref. 9 och 1983 Ab 265. Regionerna och rättsenheten är i vårt fall i nu aktuellt sammanhang att betrakta som beredningsorgan till nämnden (jfr JO:s ämbetsberättelse 1987/88, s. 182; s. 189).

Handläggningen av de aktuella anmälningarna är precis påbörjad och ärendena är således inte slutbehandlade. Anmälningarna har ännu inte översänts till personalansvarsnämndens ledamöter, eller på något sätt expedierats utanför myndigheten. Även om handlingarna hade översänts till ledamöterna i nämnden, bör detta ej innebära att de anses expedierade; jfr RÅ 1987 ref. 29 och 1998 ref. 52 (RÅ 80 2:4 framstår som oklart, enär handlingarna hade expedierats till "nämndledamöter och andra", och således inte endast internt; jfr RÅ 1994 ref. 97). Kriminalvården anser därför att anmälningarna inte är att betrakta som upprättade enligt 2 kap. 7 § TF, förrän ärendena har slutbehandlats.

Utifall att anmälningarna skulle anses vara allmänna, är det Kriminalvårdens uppfattning att 18 kap. 1 § och 2 § OSL hindrar utlämning av dem. Kriminalvårdens verksamhet syftar, som framgår av ovan, delvis till att förebygga brott. Att sekretess enligt 18 kap. 1 § OSL gäller Kriminalvården direkt får anses framgå av hänvisningen till 1 § i 11 § samma kapitel. Personalansvarsnämnden har att besluta bl.a. om åtalsanmälningar, och i nämndens ärenden övervägs så huruvida brott kan misstänkas ha begåtts. Kriminalvården biträder därigenom åklagarmyndigheterna med att uppdaga och utreda brott. I RÅ 1989 not 188 har Högsta förvaltningsdomstolen, med hänvisning till förarbetsuttalanden, funnit att sekretess kan upprätthållas för t.ex. myndighets utredning till grund för åtalsanmälan, även innan uppgifterna har kommit åklagare eller polis till del. Fallet rörde uppgifter hos kriminalvårdsstyrelsen, som tog sikte på att utreda om brott förekommit. Eftersom såväl den aktuella som liknande utredningar hos styrelsen kunde skadas av utlämnande, lämnades uppgifterna ej ut. Kriminalvården bedömer att det förhåller sig på motsvarande sätt i aktuellt fall. Anmälningarna till personalansvarsnämnden utgör utredningsmaterial och bör därför ej utlämnas förrän ärendena är slutbehandlade.

På Kriminalvårdens vägnar,

Fredrik Wilhelmsson

Benjamin O J Boman, föredragande

Hur man överklagar

Detta beslut kan överklagas skriftligen hos Kammarrätten i Jönköping. Skrivelsen ges in till Kriminalvården, 601 80 Norrköping, inom tre veckor från den dag då Ni fick del av beslutet.