

**En personalansvarsnämnd har ansetts ha en sådan självständig ställning inom en myndighet att handlingar som överlämnas dit från ett annat organ inom myndigheten utgör allmänna handlingar enligt 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen.**

Lagrum:

2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen

R.E. begärde att få ta del av den senast inkomna anmälan till Kriminalvårdens personalansvarsnämnd. *Kriminalvården* beslutade den 31 mars 2014 att inte lämna ut den begärda handlingen. Som skäl för beslutet angavs att personalansvarsnämnden inte var självständig i förhållande till den övriga verksamheten vid myndigheten och att anmälningar till personalansvarsnämnden därmed inte var allmänna handlingar. Vidare angav *Kriminalvården* att om anmälningarna till personalansvarsnämnden skulle anses vara allmänna handlingar så hindrade sekretess enligt 18 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ett utlämnande.

*R.E.* överklagade *Kriminalvårdens* beslut hos kammarrätten och yrkade i första hand att begärda handlingar skulle lämnas ut i sin helhet och, i andra hand, att handlingarna skulle lämnas ut i censurerad version. Han anförde 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* avstyrkte bifall till överklagandet.

*Kammarrätten i Jönköping* (2014-06-27, Löfgren, Mattsson, Håkansson, referent) yttrade: *Rättslig reglering m.m.* – Av 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen 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 § tryckfrihetsförordningen 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 § tryckfrihetsförordningen. – 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. 118 f). – *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 § tryckfrihetsförordningen 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 arbetsgivaridans beslut i ett arbetsgivar-arbetstagarförhållande (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 verksledningen, 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 § tryckfrihetsförordningen. De i målet aktuella handlingarna var alltså inte på den grunden allmänna vid den tidpunkt då begäran om utlämnande 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. – Kammarrätten avslår överklagandet.

R.E. fullföljde sin talan hos Högsta förvaltningsdomstolen.

*Högsta förvaltningsdomstolen (Nymansson, Bull, Classon) yttrade:*

*Skälen för avgörandet*

#### Frågan i målet

Frågan i målet är om personalansvarsnämnden vid Kriminalvården är att anse som ett självständigt organ i den mening som avses i 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen och om handlingar som överlämnats från Kriminalvårdens rättsenhet till nämnden därmed utgör allmänna handlingar.

#### Den rättsliga regleringen m.m.

Av 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen framgår att 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.

Enligt 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen gäller att om ett organ som ingår i eller är knutet till ett verk eller liknande myndighetsorganisation har 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.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår följande. Huvudregeln angående handlingar som sänds mellan olika enheter inom en myndighet under dennas interna överväganden i en fråga är att sådana handlingar ska kunna skyddas mot insyn till dess myndigheten har tagit slutlig ställning. Ju mer självständig någon av de berörda enheterna kan sägas vara i förhållande till myndigheten i övrigt, desto starkare kräver offentlighetsintresset att handlingar som passerar till och från denna enhet betraktas på samma sätt som handlingar som skickas mellan åtskilda myndigheter. 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. Om ett organ i eget namn fattat ett överklagbart beslut av väsentlig betydelse ska den handling som innefattar beslutet anses upprättad respektive inkommen, även om handlingen bara sänds till ett annat organ inom samma myndighetsorganisation (prop. 1975/76:160 s. 151 f.).

Av 4 § myndighetsförordningen (2007:515) framgår att en myndighetsledning bl.a. ska besluta om myndighetens organisation, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten och formerna i övrigt för verksamheten. Vidare ska ledningen avgöra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte ska avgöras av personalansvarsnämnden enligt 25 §. Av 5 § följer att i en myndighet som leds av en myndighetschef får andra ärenden än de som nämns i 4 § avgöras av den som ledningen bestämmer. I 7 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården anges att Kriminalvården leds av en myndighetschef.

Av 25 § första stycket myndighetsförordningen framgår att om regeringen bestämt att det ska finnas en personalansvarsnämnd vid myndigheten ska nämnden pröva frågor om 1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, när anställningen inte är en provanställning, 2. disciplinansvar, 3. åtalsanmälan och 4. avstängning. Enligt andra stycket ska myndighetschefen vara ordförande i personalansvarsnämnden. Nämnden ska i övrigt bestå av personalföreträdarna och de ledamöter som myndigheten utser. Personalansvarsnämndens beslut är inte överklagbara men talan mot

besluten får väckas vid Arbetsdomstolen eller tingsrätt enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Enligt 12 § förordningen med instruktion för Kriminalvården ska det finnas en personalansvarsnämnd vid Kriminalvården. Enligt arbetsordningen för Kriminalvården i nu tillämplig lydelse ingår i nämnden, förutom generaldirektören och personalföreträdarna, fem ledamöter som utses av generaldirektören.

Enligt 20 § anställningsförordningen (1994:373) ska föreskrifterna i 29 kap. rättegångsbalken tillämpas när flera personer deltar i ett beslut om bl.a. anställnings upphörande, disciplinansvar eller åtalsanmälan. Av 29 kap. 1 och 3 §§ rättegångsbalken följer, såvitt här är av intresse, att omröstning ska ske om det finns skiljaktiga meningar om vilket beslut som ska fattas och att vid en sådan omröstning ska den mening som omfattas av mer än hälften av ledamöterna gälla.

### Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

De omständigheter som enligt ovan angivna förarbeten och enligt rättspraxis (se RÅ 1993 ref. 20 och RÅ 1987 ref. 29) har betydelse för bedömningen av frågan i målet är bl.a. organets funktion, ställning i myndighetens organisation och dess relation till myndigheten i övrigt. Av HFD 2013 ref. 40 följer att organets förhållande till myndighetsledningen kan vara av särskild betydelse.

Regeringen har beslutat att det ska finnas en personalansvarsnämnd vid Kriminalvården och har även närmare reglerat dess funktion, sammansättning och beslutsformer. Nämnden fattar för Kriminalvårdens räkning slutgiltiga beslut i eget namn och på eget ansvar.

Myndighetschefen utser ledamöter i personalansvarsnämnden, förutom personalföreträdarna, och är nämndens ordförande. När nämnden fattar beslut intar myndighetschefen i realiteten – till skillnad från vad som annars gäller för beslutsfattande i myndigheten – inte någon särställning utan är i beslutshänseende en av flera jämställda ledamöter.

Mot denna bakgrund finner Högsta förvaltningsdomstolen att Kriminalvårdens personalansvarsnämnd måste anses uppträda självständigt i förhållande till myndigheten i övrigt i den mening som avses i 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen. Den begärda handlingen var alltså på den grunden allmän vid den tidpunkt den begärdes utlämnad.

Vid denna utgång återstår att pröva om offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser medger att handlingen lämnas ut.

Kriminalvården har anfört att om Högsta förvaltningsdomstolen skulle anse att den begärda handlingen är allmän så omfattas anmälningar till personalansvarsnämnden av sekretess. Då det av utredningen i målet inte framgår om Kriminalvården har prövat om offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser medger att den aktuella handlingen lämnas ut ska målet återförvisas till myndigheten.

### *Högsta förvaltningsdomstolens avgörande*

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och Kriminalvårdens beslut samt visar målet åter till Kriminalvården för ny handläggning.

Justitieråden *Jermsten* och *Knutsson* var av skiljaktig mening och ansåg att domen borde ha följande lydelse efter rubriken Högsta förvaltningsdomstolens bedömning. – Personalansvarsnämndens uppgift är att för arbetsgivarens räkning avgöra personalansvarsärenden som kan medföra för den berörda arbetstagaren påföljder av ingripande natur såsom avsked, avstängning, disciplinansvar och åtalsanmälan. Nämnden är ett arbetsgivarorgan och dess avgörande i ett personalansvarsärende är arbetsgivarens beslut i ärendet. Den främsta anledningen till att anförtro en särskild nämnd denna arbetsgivarfunktion är att ärendena ställer höga krav på en rättssäker behandling. Ett annat skäl för denna ordning är att den tillgodoser allmänhetens intresse av att offentlig verksamhet sköts på ett korrekt sätt. – Det är regeringen som beslutar om det ska finnas en personalansvarsnämnd vid myndigheten genom att ta in bestämmelser om det i myndighetens instruktion. Om en enrådighetsmyndighet som Kriminalvården saknar personalansvarsnämnd är utgångspunkten att det är myndighetschefen som prövar frågor av det slag som det annars ankommer på personalansvarsnämnden att avgöra (4 § 5 myndighetsförordningen). – Av det anförda följer att personalansvarsnämnden utgör ett särskilt beslutsorgan inom ramen för myndighetens arbetsgivarfunktion och agerar i myndighetens lednings ställe. Uppgiften är att utöva vissa av de befogenheter som arbetsgivaren har i förhållande till arbetstagaren. Mot bakgrund av nämndens funktion och dess förhållande till myndighetens ledning anser Högsta förvaltningsdomstolen att nämnden inte kan anses uppträda självständigt i förhållande till den övriga verksamheten inom myndigheten i den mening som avses i 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen. De begärda handlingarna är därmed inte allmänna handlingar och överklagandet ska således avslås.

Mål nr 4189-14, föredragande Elin Kristensson