

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4189-14

meddelad i Stockholm den 6 mars 2015

KLAGANDE
AA

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Jönköpings dom den 27 juni 2014 i mål nr 1221-14, se bilaga (här borttagen)

SAKEN

Rätt att ta del av allmän handling

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

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

BAKGRUND

AA begärde att få ta del av den senast inkomna anmälan till Kriminalvårdens personalansvarsnämnd. Kriminalvården beslutade 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

Dok.Id 154361

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

Mål nr
4189-14

skulle anses vara allmänna handlingar så hindrade sekretess enligt 18 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ett utlämnande.

AA överklagade hos Kammarrätten i Jönköping som avslog överklagandet. Kammarrätten fann att personalansvarsnämnden inte kunde anses utgöra ett sådant i förhållande till den övriga verksamheten inom myndigheten självständigt organ som avses i 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen.

YRKANDE

AA fullföljer sin talan.

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 myndighets ledning 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

Mål nr
4189-14

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

Mål nr
4189-14

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.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten (skiljaktig mening), Margit Knutsson (skiljaktig mening), Erik Nymansson, Thomas Bull och Per Classon.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Elin Kristensson.

SKILJAKTIG MENING

Justitieråden Henrik Jermsten och Margit Knutsson är av skiljaktig mening och anser 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.