

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
99-11

meddelad i Stockholm den 27 juni 2011

KLAGANDE

Samuel Inghammar
Nyhetsbyrån Siren
Box 2039
103 11 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 13 december 2010 i mål nr 3574-10, se bilaga

SAKEN

Rätt att ta del av allmän handling

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och Polismyndigheten i Skånes beslut samt visar målet åter till polismyndigheten för sekretessprövning av innehållet i de handlingar som avses i begäran.

YRKANDE

Samuel Inghammar fullföljer sin talan.

Dok.Id 107345

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaförvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-12:00
13:00-16:30

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Enligt 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen är en handling 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. 7 § tryckfrihetsförordningen anses en handling upprättad hos myndigheten när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänförs har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänförs till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Enligt 2 kap. 10 § första stycket tryckfrihetsförordningen anses en handling som förvaras hos en myndighet endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning inte som allmän handling hos den myndigheten.

Av kammarrättens dom framgår vilka uppgifter som förs in i databasen LISA (Lokalt Informationssystem för Sammanställning av Arbetsskador och tillbud), vilka som har tillgång till dem och på vilket sätt de används.

Högsta förvaltningsdomstolen gör följande bedömning.

Frågan i målet är om de aktuella tillbudsanmälningarna i LISA ska anses expedierade från Polismyndigheten i Skåne till Rikspolisstyrelsen och därmed utgöra allmänna handlingar.

Vad som närmare avses med att en handling är expedierad framgår inte av tryckfrihetsförordningen eller dess förarbeten. Av rättspraxis kan utläsas att en handling i princip anses expedierad när den har gjorts tillgänglig för någon utomstående, t.ex. en annan myndighet (se RÅ83 2:57 och RÅ 1999 ref. 36).

I målet aktuella handlingar består av uppgifter som har förts in i databasen LISA av polismyndigheten. Vissa befattningshavare hos Rikspolisstyrelsen har därefter

Mål nr
99-11

i enlighet med behörighetsvillkoren för databasen kunnat ta del av dem i läsbart skick för att bl.a. framställa nationell statistik och rapportera till Arbetsmiljöverket. Rikspolisstyrelsen har således haft tillgång till uppgifterna. I vart fall den nu beskrivna användningen av uppgifterna kan inte anses hänförlig till sådan teknisk bearbetning eller teknisk lagring som avses i 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen. Genom att uppgifterna på detta sätt har gjorts tillgängliga för en annan myndighet måste de anses expedierade i den mening som avses i 2 kap. 7 § och de utgör därmed allmänna handlingar enligt 2 kap. 3 §. Handlingarna ska därför lämnas ut till Samuel Inghammar om inte hinder föreligger på grund av någon bestämmelse om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det ankommer i första hand på polismyndigheten att göra denna prövning.



Mats Melin



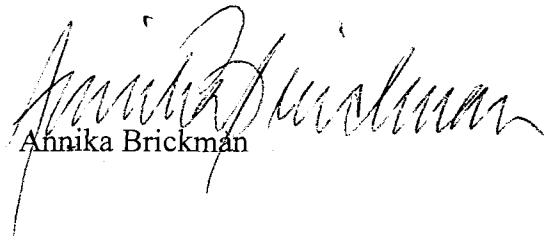
Marianne Eliason



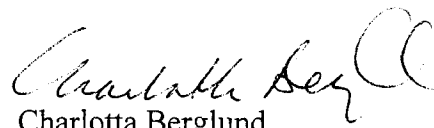
Karin Almgren



Nils Dexe



Annika Brickman



Charlotta Berglund

Föredragande justitiesekreterare

Avd. I

Föredraget 2011-06-15



Aktbilaga 10

KLAGANDE

Samuel Inghammar
Nyhetsbyrån Siren
Box 2039
103 11 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Polismyndighetens i Skåne beslut den 28 juni 2010 i ärende nr
AA187-23737/10, se bilaga A

SAKEN

Rätt att ta del av allmän handling

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten avslår överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Samuel Inghammar vidhåller sitt yrkande att samtliga handlingar i enlighet med hans begäran lämnas ut. Han anför bl.a. följande. Avslagsbeslutet grundas på att de begärda handlingarna inte är upprättade och således inte allmänna, då de inte slutbehandlats. Handlingarna är upprättade och således allmänna då de är expedierade till en annan myndighet. LISA-systemet används av, och är tillgängligt för, de olika polismyndigheterna såväl som Rikspolisstyrelsen (RPS). Det är samma system och samma server för alla. När ett ärende läggs in i LISA-systemet från en anställd vid en lokal polismyndighet kan handläggare på RPS komma åt ärendet. Hanteringen vid RPS är inte begränsad till teknisk bearbetning eller teknisk lagring. I hanteringen ingår även statistikframställning och inrapportering till Arbetsmiljöverket. Uppgifterna ska anses inkomna till RPS och följaktligen expedierade från Polismyndigheten i Skåne (polismyndigheten).

Polismyndigheten anser att överklagandet ska avslås.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (1949:105), TF, är en handling allmän om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. Enligt 2 kap. 7 § TF anses en handling upprättad hos en myndighet när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänförs har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänförs till visst ärende, när den justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Av 2 kap. 8 § TF framgår vidare att om ett organ som ingår i eller är knutet till ett verk eller liknande myndighetsorganisation har överlämnat handling till ett 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.

Enligt 2 kap. 10 § TF anses en handling som förvaras hos myndighet endast som ett led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning ej som allmän handling hos den myndigheten.

Av utredningen i målet framgår bl.a. följande.

Framställningen rör uppgifter som förts in i LISA (Lokalt Informationssystem för Sammanställning av Arbetsskador och tillbud). Systemet är ett web-baserat arbetsskadesystem som administreras av Rikspolisstyrelsen. Av promemoria utarbetad av Rikspolisstyrelsen framgår att systemet ska normera, utveckla och förbättra processerna beträffande polisens arbetsskade-

och tillbudshantering. Idag är systemet uppgraderat för drift i en s.k. web-baserad version med en för polisen gemensam databas. Systemet gör det också möjligt att historiskt ta fram uppgifter och statistik för bearbetning och informationsspridning. Syftet är att uppfylla bl.a. arbetsmiljölagens grundläggande bestämmelser.

Genom olika behörighetsprofiler har tillgången till uppgifter i databasen begränsats. Den generella tillgången till systemet kräver viss behörighet och är begränsad till att rapportera inträffad händelse och att kunna ta del av avidentifierad information om tidigare händelser. Ytterligare användning kräver särskild behörighet. Varje myndighet har sina administratörer som har tillgång till all lagrad data som rör den egna myndigheten. Det finns ingen åtkomst mellan olika polismyndigheter. Tre befattningshavare på RPS har rikstäckande administratörsbehörighet. Åtkomsten är av systemadministrativ karaktär och innebär att man tar fram nationell statistik, lägger in behörigheter, rapporterar till Arbetsmiljöverket och bistår polismyndigheterna med hjälp av teknisk natur.

Frågan i målet är om de uppgifter som finns i LISA-systemet utgör allmänna handlingar i TF:s mening. För att så ska vara fallet krävs att de handlingar som begärts ut är upprättade. Kammarrätten gör därvid följande bedömning.

Tryckfrihetsförordningen innehåller inte någon definition av begreppet expediera. Innebörden i begreppet behandlas inte heller i motiven till tryckfrihetsförordningen. I den rättsvetenskapliga litteraturen har anförts att en handling är expedierad när myndigheten sänder i väg handlingen till enskild eller till annan myndighet (se bl.a. Alf Bohlin, Offentlighetsprincipen, 8 uppl., s. 82 ff.). En handling kan vidare vara att betrakta som expedierad om den hålls tillgänglig för avhämtning. En upptagning för automatiserad behandling anses expedierad antingen när myndigheten vidtagit sådana tekniska åtgärder att utomstående kan få tillgång till in-

formationen i läsbart skick, eller då det tekniska mediet har översänts till annan.

I målet har inte gjorts gällande att RPS och polismyndigheten i förhållande till varandra är att betrakta som annat än självständiga myndigheter. Kammarrätten kan inte heller finna annat än att dessa myndigheter är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Undantagsregeln i 2 kap. 8 § TF är därmed inte tillämplig.

Fråga är då om den omständigheten att tre tjänstemän vid RPS medgetts rikstäckande administratörsbehörighet till uppgifterna ensamt gör att dessa är att betrakta som expedierade och därmed allmänna handlingar i TF:s mening. Av inhämtad utredning framgår att RPS har medgetts åtkomst till ärendehanteringssystemet i syfte att bistå myndigheterna med hjälp av teknisk natur. Vidare fullgör RPS vissa andra uppgifter, som t.ex. framställning av nationell statistik och rapportering till Arbetsmiljöverket. Vid en sammantagen bedömning anser kammarrätten att endast den omständigheten att enstaka tjänstemän vid RPS har åtkomst i bl.a. systemadministrativt syfte, inte i sig gör att handlingarna är att betrakta som expedierade och därmed allmänna handlingar hos polismyndigheten.

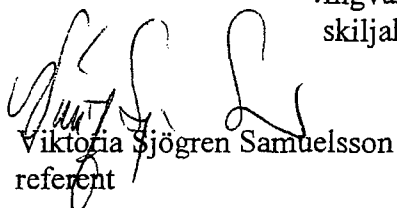
I målet saknas utredning som visar att de ärenden uppgifterna hör till är att betrakta som slutbehandlade eller att handlingarna på annan grund är att betrakta som upprättade. Överklagandet ska därmed avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 2)



Ingvar Johansson

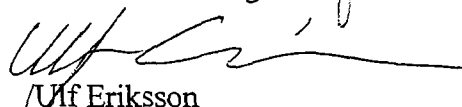
skiljaktig mening, se nedan



Viktoria Sjögren Samuelsson
referent



Ellinor Malmberg




Ulf Eriksson

Kammarrättsrådet Ingvar Johanssons skiljaktiga mening

Jag instämmer i majoritetens redovisning av tillämpliga regler i TF och redogörelsen för LISA-systemet. Jag delar även majoritetens bedömning att polismyndigheten och RPS är att betrakta som självständiga myndigheter i förhållande till varandra och att undantagsregeln i 2 kap. 8 § TF därmed inte är tillämplig. Däremot gör jag en annan bedömning än majoriteten när det gäller frågan om i målet aktuella handlingar i form av uppgifter i LISA-systemet ska anses upprättade hos polismyndigheten genom att de gjorts tillgängliga för personal hos RPS.

Av utredningen i målet framgår att det är tre befattningshavare hos RPS som har tillgång till de av polismyndigheten inlagda uppgifterna i LISA-systemet i läsbart skick. Den tillgång till uppgifterna som dessa befattningshavare har syftar bl.a. till att möjliggöra framställning av nationell statistik och rapportering till Arbetsmiljöverket. En sådan användning av uppgifterna kan enligt min mening inte hänföras till teknisk lagring eller bearbetning av uppgifterna. Vid sådant förhållande finner jag att tillgängligheten till uppgifterna för befattningshavarna hos RPS innebär att uppgifterna har expedierats från polismyndigheten i den mening som avses i 2 kap. 7 § TF. Den omständigheten att det synes vara fråga om direktåtkomst till uppgifterna så snart de lagts in av polismyndigheten föranle-

der inte någon annan bedömning. Då uppgifterna därmed är att anse som upprättade utgör de allmänna handlingar enligt 2 kap. 3 § TF.

I konsekvens härmed ska Samuel Inghammars begäran att få ut samtliga handlingar föranleda en prövning av om utlämnande kan ske med hänsyn till bestämmelserna om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det ankommer på polismyndigheten att göra denna prövning. Jag anser således att polismyndighetens överklagade beslut ska upphävas och målet visas åter till polismyndigheten för en sekretessprövning av innehållet i handlingarna. /



Polismyndigheten i Skåne

Stabsavdelningen
Juridiska enheten, Rättssektionen
Franceska Berglund Nilsson
jurist

1 (2)

BESLUT

Datum
2010-06-28

Diariern (åberopas vid korresp)
AA 187-23737/10

Nyhetsbyrån Sirén
Att: Samuel Inghammar
Box 2039
103 11 STOCKHOLM

KAMMARRÄTTEN
I GÖTEBORG
Ink. 10-87-14
Målnr. 3574-10
Aktbil. 2

Angående er begäran om kopia av allmänna handlingar

Ni har begärt att få ta del av samtliga under vecka 24 upprättade tillbudsanmälningar i LISA-systemet som avser allvarlig händelse eller som saknar klassificering, oavsett om dessa är påbörjade, under utredning eller avslutade.

Beslut

Kopia av tillbudsanmälningar med ID-nummer 11278, 11280, 11277, 11264, 11290, 11287, 11289, 11207 och 11202 lämnas inte ut.

Skäl för beslutet

Under vecka 24 registrerades nio ärenden i LISA-systemet (angivna under "Beslut") som avser allvarlig händelse eller som saknar klassificering.

Avslutade tillbudsärenden i vecka 24 saknas.

LISA är ett system som ska underlätta arbetet med uppföljning och statistik avseende arbetsskador och tillbud. När en skada eller ett tillbud har inträffat ska den berörde meddela sin arbetsledning. Detta ska ske genom registrering i LISA. Då anmälaren skrivit in nödvändiga uppgifter och angett sin uppfattning om hur allvarligt tillbudet är, sparar han eller hon dessa uppgifter. Härigenom skapas ett ärende. Ärendet skickas sedan för ärendefördelning och i samband med detta skapas ett ärende med ett diarienummer. Utredning av tillbudet inleds därefter. Ett ärende avslutas efter beslut av arbetsskadehandläggare eller ansvarig chef.

Den i tryckfrihetsförordningen reglerade rätten att ta del av handlingar omfattar enbart allmänna handlingar. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En handling anses upprättad hos en myndighet om den har expedierats. Handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänförs sig till har slutbehandlats (2 kap 1, 3 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen).

De nio ärenden som registrerades i LISA under vecka 24 har ännu inte behandlats eller avslutats. Ärendena förvaras av myndigheten. De har dock inte expedierats eller slutbehandlats och kan enligt polismyndighetens bedömning inte anses upprättade och därigenom allmänna i tryckfrihetsförordningens mening. Polismyndigheten beslutar mot bakgrund härav att inte lämna ut dessa tillbudsanmälningar.

Hur man överklagar

Överklagan ställs till Kammarrätten i Göteborg och ges in till polismyndigheten senast tre veckor från den dag ni tog del av detta beslut.

POLISMYNDIGHETEN



Franceska Berglund Nilsson

(Fullständig lagtext finns bl.a. på www.riksdagen.se.)