



KLAGANDE

Samuel Inghammar
Nyhetsbyrån Siren
Björns Trädgårdsgränd 1
116 21 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Skolinspektionens beslut den 29 april 2011 i ärende 2011:2881,
se bilaga A

SAKEN

Utlämnande av allmän handling

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten upphäver det överklagade beslutet och visar målet åter till Skolinspektionen för förnyad handläggning i enlighet med vad som anges i skälen till kammarrättens avgörande.

YRKANDEN M.M.

Samuels Inghammar yrkar i första hand att de begärda handlingarna ska lämnas ut. I andra hand begär han att ärendet ska återförvisas till Skolinspektionen för prövning enligt 2 kap. 7 § första stycket tryckfrihetsförordningen (1949:105), TF. Han anför i huvudsak följande. De aktuella handlingarna omfattas inte av specialregeln i 2 kap. 7 § andra stycket punkten 3 TF. En prövning måste göras även enligt huvudregeln som framgår av 2 kap. 7 § första stycket TF. Den bakomliggande principen bakom regleringen i 2 kap. 7 § TF är att handlingar som förvaras hos myndigheter anses upprättade när de har fått sin slutliga utformning. Det finns inget i Skolinspektionens beslut som tyder på att de begärda anteckningarna är tänkta att kompletteras eller formuleras om vid ett senare tillfälle. Myndigheten har inte heller hävdats att anteckningarna skulle vara sådana minnesanteckningar, utkast eller koncept som avses i 2 kap. 9 § TF.

Skolinspektionen redogör i yttrande till kammarrätten för Skolinspektionens tillsynsverksamhet och Forum för kvalitetssäkring samt anför bl.a. följande. De begärda handlingarna består av minnesanteckningar från Forum för kvalitetssäkring – regelbunden tillsyn, vilka förts av medarbetare på rättssekretariatet. Anteckningarna diarieförs inte och tas inte om hand för arkivering. Anteckningarna benämns ”minnesanteckningar” för att signalera att det är fråga om formlösa anteckningar som förts vid myndighetsinterna möten. Anteckningarna hänför sig till pågående ärenden hos myndigheten och rör frågor av mer principiell eller strategisk karaktär. Myndigheten anser att det finns ett stort värde i att inspektörerna på avdelningarna kan ta del av hur diskussionerna förts för att kunna tillägna sig kunskapen och sedan tillämpa metoden i sitt arbete. En sådan ordning är avgörande för att myndigheten ska kunna uppnå en enhetlig rättstillämpning. Detta har varit särskilt viktigt eftersom myndigheten är ny och fortfarande under uppbyggnadsskede. De aktuella handlingarna expedieras inte. De är i högsta

grad ärendeknutna, men hänför sig inte till något visst ärende. Det som då blir avgörande för prövningen av handlingarnas karaktär är om de kan anses justerade av myndigheten eller på annat sätt färdigställda i den mån de inte kan hänföras till pågående ärenden hos myndigheten. Vad som exakt innefattas i uttrycket "på annat sätt färdigställt" är inte klart och få rättsfall belyser frågan när en handling blir allmän genom att ha färdigställts. Ett sådant är dock RÅ 1998 ref. 52. Skolinspektionen anser att de nu begärda handlingarna inte är att jämföra med de som bedömdes i nämnda avgörande från Högsta Förvaltningsdomstolen (HFD) – dåvarande Regeringsrätten. Även om det är fråga om anteckningar från sammanträden med en myndighetsintern arbetsgrupp skrivs Skolinspektionens minnesanteckningar från Forum för kvalitetssäkring – regelbunden tillsyn inte ut i pappersform och undertecknas inte. De distribueras inte heller till deltagarna. Däremot går chefsjuristen formlöst igenom anteckningarna med deltagarna innan de läggs ut på Skolinspektionens intranät, SIV, och i den interna bedömningsdatabasen BEDA. Detta kan inte ensamt anses innebära att de kan anses färdigställda av myndigheten. Härtill kommer att anteckningarna endast förs för medarbetarnas eget bruk och att de tas bort från intranätet och bedömningsdatabasen när de inte längre är aktuella. De kan inte heller anses ha försetts med intyg om sin riktighet, justerade, i den mening som avses i 2 kap. 7 § TF.

Samuel Inghammar tillägger att han delar Skolinspektionens bedömning att de begärda handlingarna visserligen är ärendeknutna, men för den skull inte "hänför sig till visst ärende" i den mening som avses i 2 kap.7 § första stycket TF. Frågan om de aktuella ärendena avslutats eller inte saknar därmed betydelse för handlingarnas status som upprättade. Dessutom kan de begärda handlingarna innehålla uppgifter som inte på något sätt är ärendeknutna. Även information om "omvärldsbevakning" och "viktiga beslut som fattats på avdelningarna" bör vara dokumenterade i minnesanteckningarna som då inte hänför sig till visst ärende. Den avgörande frågan blir, som Skolinspektionen konstaterar, om handlingarna

kan anses ”färdigställda”. Det finns inga specifika formkrav som måste vara uppfyllda för att en handling ska uppnå statusen ”färdigställd”. Skolinspektionen skriver i sitt yttrande att de aktuella mötesanteckningarna inte bara distribueras till mötesdeltagarna utan dessutom till samtliga tjänstemän via myndigheternas intranät, SIV, och den interna bedömningsbasen BEDA. De aktuella mötesanteckningarna används av Skolinspektionen som vägledande dokument i juridiska frågor. Syftet är att ”säkerställa en enhetlig och korrekt tillämpning av gällande bestämmelser”. Det är svårt att förstå hur handlingarna ska kunna fylla detta syfte om de inte ens är att betrakta som färdigställda. De aktuella handlingarna har en klart mer slutgiltig och officiell status än de mötesanteckningar som förekom i rättsfallet RÅ 1998 ref. 52.

SKÅLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Enligt 2 kap. 3 § första stycket TF är en handling allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet.

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

I stället för vad som föreskrivs i 7 § första stycket TF gäller, enligt andra stycket punkten 3 samma paragraf, bl.a. att handling i form av annat myndighets protokoll och därmed jämförliga anteckningar anses upprättad när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställs. I förarbetena till den sist angivna bestämmelsen (prop. 1975/76:160 s. 144) uttalas att anteckningar som görs t.ex. vid sammanträden med en

myndighetsintern arbetsgrupp normalt faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde.

I 2 kap. 9 § TF anges följande. Hos en myndighet tillkommen minnesanteckning som ej har expedierats skall ej heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten, om den icke tages om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendes föredragning eller beredning, dock ej till den del den har tillfört ärendet sakuppgift. Utkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling som ej har expedierats anses ej som allmän handling, såvida den icke tages om hand för arkivering.

I målet aktuella handlingar är minnesanteckningar från Forum för kvalitetssäkring från den 1 april, den 8 april och den 15 april 2011. Av utredningen i målet framgår att dessa har ansetts klara att läggas ut på Skolinspektionens intranät, SIV och bedömningsdatabasen, BEDA samt att så skett. Vidare framgår att anteckningarna endast förs för medarbetarnas eget bruk och att dessa tas bort från SIV och BEDA vid inaktualitet. Dokumenten är maskinellt underskrivna med sekreterarens namn och justerade med chefsjuristens namn, men inte egenhändigt undertecknade. Syftet med Forum för kvalitetssäkring – regelbunden tillsyn är att säkerställa en enhetlig och korrekt tillämpning av gällande bestämmelser. Forumet har endast en rådgivande funktion och är att betrakta som en intern arbetsgrupp inom Skolinspektionen.

Kammarrätten gör följande bedömning.

Handlingarna utgörs av anteckningar från sammanträden med en intern arbetsgrupp inom Skolinspektionen. Anteckningarna kan därför inte anses upprättade i den mening som avses i 2 kap. 7 § andra stycket 3 TF.

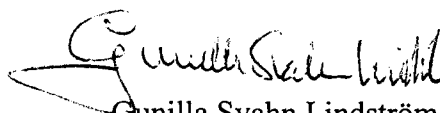
Vidare är handlingarna enligt kammarrättens mening inte att anse som sådana minnesanteckningar eller sådana utkast eller koncept eller därmed jämställda handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF, varvid det saknar betydelse att de inte arkiveras.

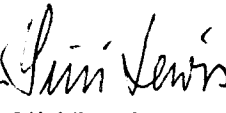
Frågan är därefter om anteckningarna med stöd av huvudregeln i 2 kap. 7 § första stycket TF kan anses färdigställda och därmed som upprättade handlingar.

Chefsjuristen har gått igenom anteckningarna och de har lagts ut på Skolinspektionens intranät SIV och i den interna bedömningsdatabasen BEDA. Redan detta förhållande innebär enligt kammarrättens mening att handlingarna enligt 2 kap. 7 § första stycket TF är att betrakta som färdigställda och således upprättade hos myndigheten, i den mån de inte kan hänföras till ett visst ärende som inte slutbehandlats hos myndigheten.

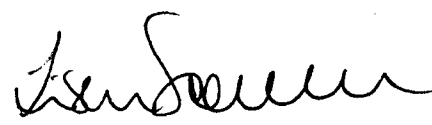
Kammarrätten finner mot bakgrund av ovanstående att minnesanteckningarna vid Forum för kvalitetssäkring – regelbunden tillsyn är allmänna handlingar i den mån de inte hänför sig till ett ännu inte slutbehandlat ärende. Det ankommer därför på Skolinspektionen att pröva om anteckningarna, till den del de enligt vad nu sagts är allmänna handlingar, med hänsyn till bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska lämnas ut till Samuel Inghammar.

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


Gunilla Svahn Lindström
lagman
ordförande


Siiri Lewis
kammarrättsråd
referent


Mikael Åberg
kammarrättsråd


Lisen Samuelsson
föredragande

2011-04-29

1 (2)

Beslut angående utlämnande av handlingar

Skolinspektionens beslut

Skolinspektionen lämnar inte ut de begärda handlingarna.

Ärendet

Nyhetsbyrån Sirén har begärt att få ta del av de tre senast upprättade minnesanteckningarna från myndighetens veckovisa kvalitetsforum.

Skolinspektionen bedriver verksamhet inom tillsyn, kvalitetsgranskning och tillståndsprövning när det gäller skola, förskola och vuxenutbildning. Skolinspektionen ska verka för att barn och elever får goda förutsättningar för sin utveckling och sitt lärande samt för förbättrade kunskapsresultat för elever och vuxenstuderande.

Vid Skolinspektionen finns ett rättssekretariat. En av rättssekretariatets uppgifter är att bidra till att myndighetens juridiska ställningstaganden blir lika, samordnade och rätts säkra samt står i överensstämmelse med gällande bestämmelser. Rättssekretariatet har ingen beslutanderätt utan fungerar som ett stöd till avdelningarna. Rättssekretariatet håller regelbundna s.k. Forum för kvalitetssäkring där myndighetens medarbetare, som ett led i beredningen av ärenden, lyfter principiellt viktiga frågor och svåra bedömningar. Vid dessa forum diskuteras även vissa andra myndighetsinterna angelägenheter.

De nu aktuella handlingarna består av anteckningar från dessa sammanträden vilka förs av medarbetare från rättssekretariatet. Några beslut fattas inte på sammanträdena.

Skäl för beslut

Av tryckfrihetsförordningens (TF) bestämmelser framgår vid vilken tidpunkt olika handlingar blir allmänna. Enligt 2 kap. 3 § TF är en handling allmän om den förvaras hos myndighet och enligt 7 § är att anse som upprättad hos myndigheten.


Det finns ett flertal regler om när en handling anses upprättad hos en myndighet. Av huvudregeln i 2 kap. 7 § första stycket TF framgår följande. 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.

I stället för vad som föreskrivs i första stycket gäller, enligt andra stycket punkt 3 samma paragraf, bl.a. att handling i form av annat myndighetsprotokoll och därmed jämförliga anteckningar anses upprättad när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. I förarbetena till denna bestämmelse uttalas att anteckningar som görs t.ex. vid sammanträden med en myndighetsintern arbetsgrupp normalt faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde (prop. 1975/76:160 om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingarnas offentlighet s. 144).

De handlingar som nu har begärts utlämnade är att betrakta som anteckningar från sammanträden med en intern arbetsgrupp. Anteckningarna kan därmed inte anses upprättade i den mening som avses i 2 kap. 7 § andra stycket punkt 3 TF. De är således inte att betrakta som allmänna handlingar. Skolinspektionen lämnar därför inte ut handlingarna.

På Skolinspektionens vägnar


Ingegärd Hilborn
Chefsjurist


Ulrika Kullman
Jurist

Hur man överklagar

Beslutet kan överklagas till Kammarrätten i Stockholm. Ett överklagande görs skriftligen och ska vara ställt till Kammarrätten men ges in till Skolinspektionen (Box 23069, 104 35 Stockholm). I skrivelsen ska anges vilket beslut som överklagas och den ändring som begärs. Skrivelsen ska ges in till Skolinspektionen inom tre veckor från den dag du tog del av beslutet.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten.*

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *inom tre veckor* från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul-, eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen fordras att *prövningstillstånd* meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att talan prövas eller om det föreligger synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att grund för resning föreligger eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om prövningstillstånd inte meddelas står kammarrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Högsta förvaltningsdomstolen varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska undertecknas av klaganden eller dennes ombud och ges in i original samt innehålla följande uppgifter;

1. den klagandes namn, personnummer/organisationsnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Högsta förvaltningsdomstolen
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få prövningstillstånd
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen för detta
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.