



**KLAGANDE**

Henrik Kilefors  
Sveriges Television AB

**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Kommunstyrelsen i Falu kommuns beslut den 16 oktober 2018 och den 22 oktober 2018

**SAKEN**

Rätt att ta del av allmän handling

---

**KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

Kammarrätten ändrar Kommunstyrelsen i Falu kommuns beslut den 16 oktober 2018 på det sättet att e-postmeddelandet den 21 september 2018 från Thomas Åkerman till Kjell Nyström ska lämnas ut till Henrik Kilefors. Det ankommer på kommunstyrelsen att lämna ut handlingen.

Kammarrätten avslår överklagandet i övriga delar

---

## BAKGRUND

Henrik Kilefors ansökte hos Falu kommun vid två tillfällen under hösten 2018 om att få ta del av totalt drygt 65 e-postmeddelanden mellan olika befattningshavare inom kommunen. Kommunstyrelsen beslutade den 16 och 22 oktober 2018 att delvis bifalla och delvis avslå hans ansökningar. Avslagen i beslutet den 16 oktober motiverades med att det dels var internt material inom kommunstyrelsen och inga upprättade eller på annat sätt allmänna handlingar, dels gällde uppgifter om personalsocial och personaladministrativ verksamhet samt hälsa och sexualliv. Avslagen i beslutet den 22 oktober motiverades med att det var interna mail mellan skyddsombud och fackliga företrädare och därmed inga allmänna handlingar. Det framgick också att grunden för vissa avslag var uppgifter om personalsocial och personaladministrativ verksamhet samt hälsa och sexualliv.

## YRKANDEN M.M.

**Henrik Kilefors** yrkar i första hand att de av honom efterfrågade e-postmeddelandena ska lämnas ut i sin helhet och i andra hand i de delar som inte är skyddade av sekretess. Till stöd för sin talan anför han i huvudsak följande. Att det är fråga om intern e-post utesluter inte i sig att e-postmeddelandena kan anses upprättade. Av besluten framgår inte *varför* de inte är upprättade. I den bestämmelse som ger den enskilde skydd för känsliga uppgifter om hälsa och sexualliv finns en presumtion för offentlighet. Den enskilde eller närstående till denne måste dessutom lida betydande men om uppgiften röjs, vilket innebär en särskild stark presumtion för offentlighet. Av besluten framgår inte vilka slags uppgifter om personalsocial och annan personaladministrativ verksamhet som ska skyddas. I bestämmelserna finns dessutom presumtioner för både offentlighet och sekretess och det framgår inte vilken av presumtionerna som varit aktuell vid de olika bedömningarna. I de fall hans begäran har avslagits har inte någon del av e-postmeddelan-

dena lämnats ut. Meddelandena kan inte vara sekretessbelagda i sin helhet. Han bör därför få del av handlingarna i övriga delar.

### SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

#### *Aktuella lagrum*

Bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) har ändrats genom lag (2018:1801), som trädde i kraft den 1 januari 2019. De anges nedan i sin nya lydelse.

Enligt 2 kap. 3 § TF avses med handling en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.

Enligt 2 kap. 4 § TF är en handling allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet.

Enligt 2 kap. 8 § TF anses brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid en myndighet som allmän handling, om handlingen gäller ett ärende eller någon annan fråga som ska handläggas av myndigheten och inte är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning.

Av 2 kap. 9 § första stycket TF framgår att en handling anses ha kommit in till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa.

Av 2 kap. 10 § första stycket TF framgår att en handling anses ha upprättats hos en myndighet, när den har expedierats. Det framgår vidare att en handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den hänförs till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänförs

sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställt på annat sätt.

Av 2 kap. 11 § första stycket TF framgår att om ett organ som ingår i eller är knutet till en myndighet har lämnat över en handling till något annat organ inom samma myndighet anses handlingen som inkommen eller upprättad därigenom endast om organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra. Enligt andra stycket samma paragraf gäller detsamma om en handling har framställts för att lämnas på det sätt som anges i första stycket.

Enligt 39 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess i personalsocial verksamhet för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om en enskilds personliga förhållanden hos psykolog, personalkonsulent eller en annan sådan befattningshavare som särskilt har till uppgift att bistå med råd och hjälp i personliga angelägenheter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Av andra stycket samma paragraf framgår att sekretess gäller i verksamhet som avses i första stycket för annan uppgift om en enskilds personliga förhållanden än som anges där, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Bestämmelsen i första stycket har ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för sekretess, medan bestämmelsen i andra stycket har ett s.k. rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för offentlighet.

#### *Förarbeten*

Av förarbetena (prop. 1975/76:160) till bestämmelserna i 2 kap. TF framgår följande. Det krävs inte något särskilt formellt förförande från en myndighets sida för att en handling utan ärendanknytning ska anses

färdigställd och därmed också upprättad (s. 143). Huvudregeln är att handlingar som sänds mellan olika enheter inom en myndighet under dennas interna överväganden i en fråga ska kunna skyddas mot insyn tills myndigheten tagit slutlig ställning. Om ett organ som ingår i en större enhet anses som självständigt i förhållande till andra organ inom samma enhet bör handlingar som utväxlas dem emellan anses som upprättade respektive inkomna. Omständigheter av betydelse är att ett organ självständigt förvaltar viss egendom, har viss handlingsfrihet inom en angiven ekonomisk ram eller i övrigt kan vidta faktiska åtgärder självständigt och på eget ansvar (s. 151-152).

Av förarbetena (prop. 1979/80:2 Del A s. 200-202) till sekretesslagen (1980:100), som den 30 juni 2009 ersattes av OSL, framgår i huvudsak följande. Till personalsocial verksamhet hänförs personalvårdande åtgärder i mer avgränsad bemärkelse, såsom psykologisk och social rådgivning för att främja hälsa, arbetstrivsel och effektivitet. Det kan handla om verksamhet inom en myndighets personalvårdande funktioner. I andra fall kan kontakt behöva tas med utomstående med personalsociala uppgifter, t.ex. hälso- och sjukvården. Det starkare sekretesskyddet i paragrafens första stycke gäller för uppgifter som finns hos någon av den offentliga förvaltningens särskilda personalvårdsfunktionärer. Det svagare skyddet i andra stycket gäller för t.ex. uppgifter som hänför sig till sådan personalsocial verksamhet som chefer på olika nivåer utövar.

#### *Rättsfall och kammarrättsavgöranden*

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har i rättsfallet HFD 2013 ref. 86 funnit att e-postmeddelanden utan ärendeanknytning som skickats mellan tjänstemän inom en myndighet inte har ansetts vara allmänna handlingar.

HFD har i rättsfallet 2013 ref. 40 funnit att en handling som överlämnats från Jordbruksverkets internrevision till en annan del av myndigheten inte blivit en allmän handling eftersom internrevisionen inte ansågs ha

en sådan självständig ställning som avsågs i den bestämmelse som motsvarade 2 kap. 11 § TF. I rättsfallet HFD 2015 ref. 12 fann HFD att en personalansvarsnämnd hade en sådan självständig ställning inom en myndighet att handlingar som överlämnats dit från ett annat organ inom myndigheten utgjorde allmänna handlingar.

Kammarrätten i Sundsvall har i dom den 7 april 2015 (mål nr 297-17) funnit att ett skyddsombud intar en sådan självständig ställning i förhållande till kommunstyrelsen som avses i 2 kap. 11 § TF att handlingar anses som inkomna och allmänna. Kammarrätten i Stockholm har i dom den 7 april 2016 (mål nr 9417-15) funnit att HR-avdelningen inom Polismyndigheten inte utgör ett sådant självständigt organ som avses i nämnda lagrum.

Kammarrätten i Göteborg har i dom den 15 mars 2018 (mål nr 693-18) funnit att utlämnande av uppgifter ur en utredning, som på konsultbasis gjorts av en beteendevetare och en psykoterapeut, om samarbetssvårigheter och konflikt mellan två skolledare skulle prövas enligt 39 kap. 1 § andra stycket OSL.

#### *Kammarrättens bedömning*

Frågorna i målet är om de handlingar som Henrik Kilefors begärt att få ta del av utgör allmänna handlingar enligt TF och, i de fall de utgör allmänna handlingar, om de omfattas av sekretess enligt OSL.

Flertalalet av de handlingar som Henrik Kilefors begärt att få ta del av och som inte har lämnats ut till honom utgör meddelanden som skickats antingen internt inom kommunstyrelsen eller internt mellan skyddsombud och fackliga företrädare. Sändare och mottagare av dessa meddelanden intar inte en sådan självständig ställning gentemot varandra att meddelandena enligt 2 kap. 11 § TF ska anses som inkomna och allmänna handlingar. Kammarrätten finner därför inte skäl för sekretess-

prövning av dessa handlingar och instämmer i kommunstyrelsens bedömning att de inte ska lämnas ut till Henrik Kilefors. Hans överklagande i denna del ska således avslås.

Kommunstyrelsen har i beslutet den 16 oktober 2018 bl.a. avslagit en begäran från Henrik Kilefors att få ta del av ett meddelande från HR-chefen Thomas Åkerman till kommundirektören Kjell Nyström den 21 september 2018. Det är visserligen ett internt meddelande inom kommunstyrelsen men att hänföra till ett avslutat ärende. Meddelandet är därmed en allmän handling och frågan om utlämnande ska prövas enligt 39 kap. 1 § andra stycket OSL. Enligt kammarrättens bedömning kan det inte antas att någon enskild person eller närstående till enskild kan lida men om uppgift i meddelandet röjs. Meddelandet ska därför lämnas ut till Henrik Kilefors. Överklagandet i den del som avser detta meddelande ska således bifallas.

Kommunstyrelsen å ena sidan och skyddsombud och fackliga företrädare å andra sidan intar en sådan självständighet i förhållande till varandra som avses i 2 kap. 11 § TF. Meddelanden som skickas däremellan ska därför anses som inkomna och allmänna handlingar. Som kommunstyrelsen funnit krävs en prövning enligt bestämmelserna i OSL om handlingarna kan lämnas ut.

Kommunstyrelsens beslut den 16 oktober 2018 gällde bl.a. ett meddelande från skyddsombudet Christina Forsberg till kommundirektören Kjell Nyström och fackliga företrädare och beslutet den 22 oktober gällde bl.a. ett meddelande från Kjell Nyström till Christina Forsberg. Båda meddelandena sändes den 20 september 2018. Henrik Kilefors begäran att få ta del av dem avslogs med stöd av 39 kap. 1 och 2 §§ OSL. Meddelandena gällde vilka bland de anställda som hade rätt till kontakt med Previa. Det var således fråga om kontakt med sådana befattningshavare som särskilt har till uppgift att bistå med råd och hjälp i personliga angelägenheter.

Frågan om utlämnande ska därför prövas enligt 30 kap. 1 § första stycket OSL, som har ett omvänt skaderekvisit med en presumtion för sekretess. Kammarrätten finner att det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller närstående till denne lider men. Henrik Kilefors överklagande ska därför avslås i fråga om dessa meddelanden.

I kommunstyrelsens beslut den 22 oktober 2018 finns bl.a. ett avslagsbeslut avseende ett meddelande den 18 september 2018 från skyddsombudet Christina Forsberg till arbetsrättsjuristen Sofia Linder vid Sveriges Kommuner och Landsting. Ett skyddsombud, liksom fackliga företrädare, är i den egenskapen inte att anse som en offentlig funktionär, oavsett om personen i fråga är anställd hos myndigheten, hos annan myndighet eller hos någon enskild, t.ex. en facklig organisation. Kammarrätten finner att meddelandet från Christina Forsberg till Sofia Linder inte utgör någon allmän handling hos kommunstyrelsen och att ett utlämnande därför skulle ha vägrats redan på den grunden.

Övriga meddelanden som kommunstyrelsen ansett vara inkomna och allmänna handlingar men på grund av sekretesskäl inte kunnat lämnas ut till Henrik Kilefors hänför sig till kommunens personalsociala verksamhet. Frågan om utlämnande ska därför prövas enligt 39 kap. 1 § andra stycket OSL, som har ett rakt skaderekvisit med en presumtion för offentlighet. Kammarrätten finner att det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgifterna röjs. Henrik Kilefors överklagande avseende dessa meddelanden ska därför avslås.

---

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

Mats Törnered  
kammarrättslagman  
ordförande

Eva Danell Forsberg  
kammarrättsråd

Jan Karlsson  
kammarrättsassessor  
referent



## 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 beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades.

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 krävs att *prövningstillstånd* meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas eller om det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning 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 innehålla följande uppgifter;

1. den klagandes namn, person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nå för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. 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.