

Från: Torsten Johannesson <torsten.johannesson@gmail.com>
Skickat: den 7 oktober 2021 18:55
Till: Registrator Kammarrätten i Sundsvall - KSU
Ämne: Överklagande

2021-1008
Ratt bil / 103

KAMMARRÄTTEN I SUNDSVALL Administrativa enheten Bered Enhet 1	HÖGSTA FÖRVALTNINGS- DOMSTOLEN
Ink. 2021-10-07	INKOM: 2021-10-08 MÅLNR: 5914-21 AKTBIL: 1
Nr. 54-2021-166	

Överklagande till Högsta förvaltningsdomstolen

Yrkanden

Härmed överklagar jag Kammarrätten i Sundsvalls beslut 2021-10-07, dnr 54-2021-166, och yrkar att HFD förklarar att handlingen *skall* lämnas ut, eller *skulle ha* lämnats ut vid tidpunkten för min begäran. I andra hand yrkas återförvisning till kammarrätten för prövning om andra sekretessbestämmelser vore tillämpliga.

Frågan i målet

Frågan i målet är huruvida Övervakningsnämnden i Sundsvalls ledamöters personnummer omfattas av sekretess hos nämnden - och således hos Kammarrätten i Sundsvall - eller inte. Frågan i målet är *inte* huruvida någon uppgift omfattas av sekretess hos myndigheten Kriminalvården eller inte; något beslut av myndigheten Kriminalvården har jag inte överklagat i målet (jfr 2 kap. 17 § 1 st. tryckfrihetsförordningen).

Regelverk

Sekretess gäller, enligt 39 kap. 3 § 3 st. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, i den personaladministrativa verksamheten hos Riksdagens ombudsmän och, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, hos en myndighet där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men, för uppgift om personnummer och födelsedatum, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. I 10 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF, anges att sekretess gäller i personaladministrativ verksamhet hos bl.a. "- Kriminalvården" för uppgift om personnummer och födelsedatum, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. Nyligen genomfördes en reform av innebörden att offentliganställdas personnummer i regel ska vara offentliga (se prop. 2016/17:208, s. 63 och SFS 2017:1076). Förordningsbestämmelsen är således ett undantag till huvudregeln om offentlighet.

Grunder

Kammarrätten synes mena att "Kriminalvården" i 10 § OSF omfattar både myndigheten Kriminalvården och övervakningsnämnderna. Övervakningsnämnderna regleras emellertid i en särskild instruktion, förordningen (2007:1174) med instruktion för övervakningsnämnderna - se även förordningen (1998:1318) om övervakningsnämndernas verksamhetsområden m.m. I denna behandlas nämnderna och Kriminalvården som olika distinkta myndigheter, även om Kriminalvården har vissa bl.a. administrativa uppgifter som rör nämnderna. I 11 § regleras behörighet att fatta beslut om allmänna handlingar; denna fråga regleras alltså inte i Kriminalvårdens arbetsordning. I förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården nämns inte övervakningsnämnderna med ett ord. Att myndigheternas är självständiga är också uppenbart utifrån att Kriminalvårdens beslut kan överklagas till eller underställas övervakningsnämnd; se bl.a. 13 kap. 4 § fängelselagen (2010:610) och 18 § lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll. I motiven till fängelselagen angavs att "övervakningsnämnderna ger en från Kriminalvården fristående prövning" (se prop. 2009/10:135, s. 102); det är således uppenbart att övervakningsnämnderna inte inbegrips i "Kriminalvården".

En inskränkning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska som huvudregel "anges noga i en bestämmelse i en särskild lag", enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen, TF. I detta ligger ett förbud mot att tolka sekretessbestämmelser analogt och extensivt.

Angående kammarrättens påstående att "- Kriminalvården" inbegriper övervakningsnämnderna kan följande tilläggas. Kriminalvårdsväsendet bestod före 2006 av åtskilliga myndigheter. När den nya myndigheten Kriminalvården tillkom angav man i förarbetena följande om dess namn: "*Namnet bör alltså markera att myndigheten har ansvar för kriminalvårdens hela samlade verksamhet. Redan i dag används begreppet kriminalvården för att benämna just den samlade verksamheten. Det är därför lämpligt att även den nya myndigheten får detta namn.*" (se prop. 2004/05:176, s. 51). Observeras bör att det i 7 § förordningen (2005:985) med instruktion för Kriminalvården angavs att Kriminalvården är chefsmyndighet för Kriminalvårdsnämnden och övervakningsnämnderna, men någon motsvarande bestämmelse finns alltså inte i den nuvarande förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården. Numera är alltså övervakningsnämnderna helt självständiga från Kriminalvården, även om vissa frivårdskontor fungerar som kanslifunktion för övervakningsnämnderna.

Distinktionen mellan "kriminalvården" och "Kriminalvården" är alltså viktig, eftersom endast "kriminalvården" med inledande gemen kan tolkas på det sätt som kammarrätten gör, dvs. som hela kriminalvårdsväsendet; se prop. 2017/18:269, s. 373, och 35 kap. 15 § första stycket OSL, som gäller "kriminalvården" med litet k (dvs. även övervakningsnämnderna), men samma bestämmelses andra stycke, 18 kap. 11 §, 23 kap. 6 a § och åtskilliga andra bestämmelser i OSL, som gäller Kriminalvården med stort K, dvs. *myndigheten* Kriminalvården (se t.ex. prop. 2013/14:110, s. 641). Det finns ingenting som tyder på att lagstiftaren godtyckligt växlat mellan kriminalvården med inledande gemen och inledande versal, men ändå menat samma sak. I den centrala regleringen av kriminalvårdssekretessen, 35 kap. 15 § OSL, är det uppenbart att *kriminalvården* och *Kriminalvården* har olika betydelser.

Kammarrättens tolkning är uppenbart felaktig beträffande bestämmelsen i 10 § OSF. Det står i bestämmelsen inte "kriminalvården" med inledande gemen, utan Kriminalvården med inledande versal. I den senaste relevanta ändringsförordningen, SFS 2017:1078, står Kriminalvården med inledande versal (så även i SFS 2014:1369). Den tidigare lydelsen med gemen - "kriminalvårdens myndigheter" (i SFS 2009:641) - ändrades genom SFS 2013:662 till "Kriminalvården". En trolig anledning till ändringen är att Kriminalvårdsnämnden avskaffades mellan tillkomsten av OSF och 2013 (se SFS 2011:153 och prop. 2009/10:135, s. 58 och 219), och att sekretessen därför inte ansågs behöva råda inom någon annan myndighet än just myndigheten Kriminalvården.

Det kan konstateras att alla myndigheter som benämns med egennamn (t.ex. Skatteverket) anges med inledande versal i 10 § OSF, medan t.ex. patientnämnder, socialnämnder, länsstyrelser, åklagarmyndigheter och andra myndigheter som anges i obestämd form, anges med inledande gemen. Man anger alltså konsekvent myndighetsnamn med inledande versal, och icke-namn med inledande gemen, helt i enlighet med allmänna språkregler.

Om regeringen vid ändringen 2013 hade menat kriminalvården, i betydelsen kriminalvårdsväsendet, hade regeringen alltså återgett ordet med inledande gemen. Eftersom diverse nämnder av annat slag än övervakningsnämnder upptas i obestämd form i bestämmelsen, framstår det dessutom som mycket osannolikt att regeringen år 2013 skulle ha "bakat ihop" övervakningsnämnderna med myndigheten Kriminalvården - dvs. 29 olika, självständiga myndigheter - utan att på något sätt förtydliga detta. Vidare kan man konstatera att "Kriminalvården" nämns tre gånger i 2 § OSF, och här uppenbarligen endast kan avse myndigheten Kriminalvården. Det går således inte att misstolka att regeringens *objektiva* avsikt med bestämmelsen i 10 § OSF, såsom den i denna del har sett ut sedan 2013, har varit att sekretess enligt 39 kap. 3 § 3 st. OSL ska gälla inom *myndigheten Kriminalvården*, inte inom hela kriminalvårdsväsendet.

Även om övervakningsnämnderna tidigare *skulle ha* inbegripits i begreppet "kriminalvårdens myndigheter" i bestämmelsens äldsta lydelse, har de år 2013 kommit att inte (längre) ingå bland de av bestämmelsen berörda myndigheterna. Även om detta så skulle bero på ett rent misstag från regeringens sida - något jag dock inte tror är fallet - kan inte en förvaltningsmyndighet eller domstol "läka" en brist i en förordning, genom att tillämpa förordningen mot sin lydelse (jfr 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen). Rimligen avsågs med "kriminalvårdens myndigheter" emellertid de myndigheter som fanns före 2006 (se prop. 2004/05:176) och Kriminalvårdsnämnden, inte övervakningsnämnderna.

I "Kriminalvården" med inledande versal alltså kan en övervakningsnämnd omöjligtvis inbegripas. Begreppet Kriminalvården med inledande versal har aldrig någonsin i något sammanhang avsett övervakningsnämnder eller någon annan myndighet än just myndigheten Kriminalvården. En sådan tillämpning av OSF skulle därför strida mot 2

kap. 2 § TF, som ska tolkas strikt (jfr RÅ 1993 ref. 3). Beaktas ska också att tryckfrihetsförordningen såsom grundlag, och de författningar den hänvisar till, bör tolkas på ett sätt som gynnar öppenheten, inte på ett sätt som möjliggör godtycklig sekretess (jfr NJA 2014 s. 128, p. 7). I detta mål bör också betraktas att 10 § OSF utgör ett undantag till huvudregeln om att personnummer i personaladministrativ verksamhet ska vara offentliga.

Jag delar kammarrättens inställning att ledamöterna i övervakningsnämnden ska ses som personal (jfr Kammarrätten i Sundsvalls dom 2020-01-30 i mål nr 3179-19). Dessa är dock inte personal *vid Kriminalvården*, utan personal *vid övervakningsnämnden*. Eftersom det inte funnits något författningsstöd för att hemlighålla de begärda uppgifterna i *en övervakningsnämnds* personaladministrativa verksamhet måste de lämnas ut av övervakningsnämnden. Eftersom uppgifterna inte omfattats av sekretess hos övervakningsnämnden omfattas de inte heller av sekretess hos kammarrätten, dit nämnden har överlämnat uppgifterna (jfr 43 kap. 2 § OSL).

Eftersom den begärda handlingen inte omfattas av sekretess skall den lämnas ut. Om det skulle råda någon osäkerhet huruvida andra sekretessbestämmelser än 39 kap. 3 § OSL är tillämpliga, måste målet återförvisas till kammarrätten.

Med utmärkt högaktning,

Torsten Johannesson
Samhällsmagasinet Avsnitt
c/o utgivare Martin Tunström
Wrangelsgatan 12
254 39 Helsingborg

Från: Torsten Johannesson <torsten.johannesson@gmail.com>
Skickat: den 7 oktober 2021 18:59
Till: Registrator Kammarrätten i Sundsvall - KSU
Ämne: Re: Överklagande

KAMMARRÄTTEN I SUNDSVALL
Administrativa diariet

Ink. 2021-10-07

Nr. 54-2021-166

Tilläggas kan att Kammarrätten i Stockholm i dom 2021-09-27 i mål nr 6966-21 har gjort motsatt bedömning mot Kammarrätten i Sundsvall, och ansett att personnummer avseende ledamöterna i Övervakningsnämnden i Visby skulle lämnas ut. Det finns således skäl för Högsta förvaltningsdomstolen att vägleda rättstillämpningen.

Torsten Johannesson

Den tors 7 okt. 2021 kl 18:54 skrev Torsten Johannesson <torsten.johannesson@gmail.com>:

Överklagande till Högsta förvaltningsdomstolen

Yrkanden

Härmed överklagar jag Kammarrätten i Sundsvalls beslut 2021-10-07, dnr 54-2021-166, och yrkar att HFD förklarar att handlingen *skall* lämnas ut, eller *skulle ha* lämnats ut vid tidpunkten för min begäran. I andra hand yrkas återförvisning till kammarrätten för prövning om andra sekretessbestämmelser vore tillämpliga.

Frågan i målet

Frågan i målet är huruvida Övervakningsnämnden i Sundsvalls ledamöters personnummer omfattas av sekretess hos nämnden - och således hos Kammarrätten i Sundsvall - eller inte. Frågan i målet är *inte* huruvida någon uppgift omfattas av sekretess hos myndigheten Kriminalvården eller inte; något beslut av myndigheten Kriminalvården har jag inte överklagat i målet (jfr 2 kap. 17 § 1 st. tryckfrihetsförordningen).

Regelverk

Sekretess gäller, enligt 39 kap. 3 § 3 st. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, i den personaladministrativa verksamheten hos Riksdagens ombudsmän och, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, hos en myndighet där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men, för uppgift om personnummer och födelsedatum, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. I 10 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF, anges att sekretess gäller i personaladministrativ verksamhet hos bl.a. "- Kriminalvården" för uppgift om personnummer och födelsedatum, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. Nyligen genomfördes en reform av innebörden att offentliganställdas personnummer i regel ska vara offentliga (se prop. 2016/17:208, s. 63 och SFS 2017:1076). Förordningsbestämmelsen är således ett undantag till huvudregeln om offentlighet.

Grunder

Kammarrätten synes mena att "Kriminalvården" i 10 § OSF omfattar både myndigheten Kriminalvården och övervakningsnämnderna. Övervakningsnämnderna regleras emellertid i en särskild instruktion, förordningen (2007:1174) med instruktion för övervakningsnämnderna - se även förordningen (1998:1318) om övervakningsnämndernas verksamhetsområden m.m. I denna behandlas nämnderna och Kriminalvården som olika distinkta myndigheter, även om Kriminalvården har vissa bl.a. administrativa uppgifter som rör nämnderna. I 11 § regleras behörighet att fatta beslut om allmänna handlingar; denna fråga regleras alltså inte i Kriminalvårdens arbetsordning. I förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården nämns inte övervakningsnämnderna med ett ord. Att myndigheternas är självständiga är också uppenbart utifrån att Kriminalvårdens beslut kan överklagas till eller underställas övervakningsnämnd; se bl.a. 13 kap. 4 § fängelselagen (2010:610) och 18 § lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll. I motiven till fängelselagen angavs att

"övervakningsnämnderna ger en från Kriminalvården fristående prövning" (se prop. 2009/10:135, s. 102); det är således uppenbart att övervakningsnämnderna inte inbegrips i "Kriminalvården".

En inskränkning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska som huvudregel "anges noga i en bestämmelse i en särskild lag", enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen, TF. I detta ligger ett förbud mot att tolka sekretessbestämmelser analogt och extensivt.

Angående kammarrättens påstående att "- Kriminalvården" inbegriper övervakningsnämnderna kan följande tilläggas. Kriminalvårdsväsendet bestod före 2006 av åtskilliga myndigheter. När den nya myndigheten Kriminalvården tillkom angav man i förarbetena följande om dess namn: "*Namnet bör alltså markera att myndigheten har ansvar för kriminalvårdens hela samlade verksamhet. Redan i dag används begreppet kriminalvården för att benämna just den samlade verksamheten. Det är därför lämpligt att även den nya myndigheten får detta namn.*" (se prop. 2004/05:176, s. 51). Observeras bör att det i 7 § förordningen (2005:985) med instruktion för Kriminalvården angavs att Kriminalvården är chefsmyndighet för Kriminalvårdsnämnden och övervakningsnämnderna, men någon motsvarande bestämmelse finns alltså inte i den nuvarande förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården. Numera är alltså övervakningsnämnderna helt självständiga från Kriminalvården, även om vissa frivårdskontor fungerar som kanslifunktion för övervakningsnämnderna.

Distinktionen mellan "kriminalvården" och "Kriminalvården" är alltså viktig, eftersom endast "kriminalvården" med inledande gemen kan tolkas på det sätt som kammarrätten gör, dvs. som hela kriminalvårdsväsendet; se prop. 2017/18:269, s. 373, och 35 kap. 15 § första stycket OSL, som gäller "kriminalvården" med litet k (dvs. även övervakningsnämnderna), men samma bestämmelses andra stycke, 18 kap. 11 §, 23 kap. 6 a § och åtskilliga andra bestämmelser i OSL, som gäller Kriminalvården med stort K, dvs. *myndigheten* Kriminalvården (se t.ex. prop. 2013/14:110, s. 641). Det finns ingenting som tyder på att lagstiftaren godtyckligt växlat mellan kriminalvården med inledande gemen och inledande versal, men ändå menat samma sak. I den centrala regleringen av kriminalvårdssekretessen, 35 kap. 15 § OSL, är det uppenbart att *kriminalvården* och *Kriminalvården* har olika betydelser.

Kammarrättens tolkning är uppenbart felaktig beträffande bestämmelsen i 10 § OSF. Det står i bestämmelsen inte "kriminalvården" med inledande gemen, utan Kriminalvården med inledande versal. I den senaste relevanta ändringsförordningen, SFS 2017:1078, står Kriminalvården med inledande versal (så även i SFS 2014:1369). Den tidigare lydelsen med gemen - "kriminalvårdens myndigheter" (i SFS 2009:641) - ändrades genom SFS 2013:662 till "Kriminalvården". En trolig anledning till ändringen är att Kriminalvårdsnämnden avskaffades mellan tillkomsten av OSF och 2013 (se SFS 2011:153 och prop. 2009/10:135, s. 58 och 219), och att sekretessen därför inte ansågs behöva råda inom någon annan myndighet än just myndigheten Kriminalvården.

Det kan konstateras att alla myndigheter som benämns med egennamn (t.ex. Skatteverket) anges med inledande versal i 10 § OSF, medan t.ex. patientnämnder, socialnämnder, länsstyrelser, åklagarmyndigheter och andra myndigheter som anges i obestämd form, anges med inledande gemen. Man anger alltså konsekvent myndighetsnamn med inledande versal, och icke-namn med inledande gemen, helt i enlighet med allmänna språkregler.

Om regeringen vid ändringen 2013 hade menat kriminalvården, i betydelsen kriminalvårdsväsendet, hade regeringen alltså återgett ordet med inledande gemen. Eftersom diverse nämnder av annat slag än övervakningsnämnder upptas i obestämd form i bestämmelsen, framstår det dessutom som mycket osannolikt att regeringen år 2013 skulle ha "bakat ihop" övervakningsnämnderna med myndigheten Kriminalvården - dvs. 29 olika, självständiga myndigheter - utan att på något sätt förtydliga detta. Vidare kan man konstatera att "Kriminalvården" nämns tre gånger i 2 § OSF, och här uppenbarligen endast kan avse myndigheten Kriminalvården. Det går således inte att misstolka att regeringens *objektiva* avsikt med bestämmelsen i 10 § OSF, såsom den i denna del har sett ut sedan 2013, har varit att sekretess enligt 39 kap. 3 § 3 st. OSL ska gälla inom *myndigheten* *Kriminalvården*, inte inom hela kriminalvårdsväsendet.

Även om övervakningsnämnderna tidigare skulle ha inbegripits i begreppet "kriminalvårdens myndigheter" i bestämmelsens äldsta lydelse, har de år 2013 kommit att inte (längre) ingå bland de av bestämmelsen berörda myndigheterna. Även om detta så skulle bero på ett rent misstag från regeringens sida - något jag dock inte tror är fallet - kan inte en förvaltningsmyndighet eller domstol "läka" en brist i en förordning, genom att tillämpa

förordningen mot sin lydelse (jfr 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen). Rimligen avsågs med "kriminalvårdens myndigheter" emellertid de myndigheter som fanns före 2006 (se prop. 2004/05:176) och Kriminalvårdsnämnden, inte övervakningsnämnderna.

I "**Kriminalvården**" med inledande versal alltså kan en övervakningsnämnd omöjligtvis inbegripas. Begreppet Kriminalvården med inledande versal har aldrig någonsin i något sammanhang avsett övervakningsnämnder eller någon annan myndighet än just myndigheten Kriminalvården. En sådan tillämpning av OSF skulle därför strida mot 2 kap. 2 § TF, som ska tolkas strikt (jfr RÅ 1993 ref. 3). Beaktas ska också att tryckfrihetsförordningen såsom grundlag, och de författningar den hänvisar till, bör tolkas på ett sätt som gynnar öppenheten, inte på ett sätt som möjliggör godtycklig sekretess (jfr NJA 2014 s. 128, p. 7). I detta mål bör också betraktas att 10 § OSF utgör ett undantag till huvudregeln om att personnummer i personaladministrativ verksamhet ska vara offentliga.

Jag delar kammarrättens inställning att ledamöterna i övervakningsnämnden ska ses som personal (jfr Kammarrätten i Sundsvalls dom 2020-01-30 i mål nr 3179-19). Dessa är dock inte personal *vid Kriminalvården*, utan personal *vid övervakningsnämnden*. Eftersom det inte funnits något författningsstöd för att hemlighålla de begärda uppgifterna i *en övervakningsnämnds* personaladministrativa verksamhet måste de lämnas ut av övervakningsnämnden. Eftersom uppgifterna inte omfattats av sekretess hos övervakningsnämnden omfattas de inte heller av sekretess hos kammarrätten, dit nämnden har överlämnat uppgifterna (jfr 43 kap. 2 § OSL).

Eftersom den begärda handlingen inte omfattas av sekretess skall den lämnas ut. Om det skulle råda någon osäkerhet huruvida andra sekretessbestämmelser än 39 kap. 3 § OSL är tillämpliga, måste målet återförvisas till kammarrätten.

Med utmärkt högaktning,

Torsten Johannesson
Samhällsmagasinet Avsnitt
c/o utgivare Martin Tunström
Wrangelsgatan 12
254 39 Helsingborg