

## **HFD 2018 ref. 48**

**Handlingar i ett elektroniskt verksamhetssystem har inte ansetts förvarade hos en myndighet endast som ett led i teknisk bearbetning eller lagring för annans räkning när det saknats administrativa och tekniska begränsningar för myndigheten att ta del av uppgifterna i läsbart skick.**

2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 25 juni 2018 följande dom (mål nr 7439-17).

### **Bakgrund**

Var och en har rätt att hos myndigheter ta del av allmänna handlingar förutsatt att uppgifterna i dessa inte omfattas av sekretess. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen dit eller upprättad där. Upptagningar, dvs. handlingar som kräver tekniska hjälpmedel för att läsas eller på annat sätt uppfattas, t.ex. datafiler, anses förvarade och inkomna hos en myndighet när de gjorts tillgängliga för myndigheten av annan.

Rätten till insyn omfattar dock inte handlingar som förvaras hos en myndighet endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning.

Vård- och äldre- och vårdnämnden i Borås kommun använder verksamhetssystemet Viva för sin dokumentation i ärenden som rör hemtjänst. Privata utförare av hemtjänst ska enligt avtal med kommunen rapportera avvikelser i verksamheten i Viva.

H.F. begärde hos kommunen att få ta del av avvikelserapporter som tillförts verksamhetssystemet av en privat utförare av hemtjänst under en viss period.

Kommunen avslog begäran med hänvisning till att rapporterna inte utgjorde allmänna handlingar eftersom de endast lagrades hos kommunen för den privata utförarens räkning. Kommunen angav att det är den privata utföraren som analyserar avvikelserna och sammanställer dessa. Det statistiska underlaget ingår sedan i nämndens kvalitets- och patientsäkerhetsberättelse.

H.F. överklagade beslutet till kammarrätten som avslog överklagandet. Kammarrätten ansåg att rapporterna inte var allmänna handlingar eftersom de inte bearbetades eller användes på annat sätt hos kommunen utan endast lagrades för annans räkning.

## **Yrkanden m.m.**

*H.F.* överklagar kammarrättens dom och yrkar att avvikelserapporterna ska lämnas ut. Han hänvisar bl.a. till att kommunen tagit del av och använt sig av uppgifterna i de aktuella rapporterna.

## **Skälen för avgörandet**

### *Frågan i målet*

Frågan i målet är om handlingar i ett elektroniskt verksamhets-system ska anses förvarade hos en myndighet endast som ett led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning.

### *Rättslig reglering*

Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen dit eller upprättad där.

Av 3 § andra stycket följer att en upptagning anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Enligt 6 § första stycket anses en upptagning inkommen till myndigheten när annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på sätt som avses i 3 § andra stycket.

I 10 § första stycket anges att handling som förvaras hos en myndighet endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning inte anses som allmän handling hos den myndigheten.

### *Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

Det står klart att de aktuella rapporterna är förvarade hos och inkomna till kommunen och att de som utgångspunkt ska betraktas som allmänna handlingar. Frågan är därmed om de kan anses förvarade hos kommunen endast som ett led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för den privata utförarens räkning och i och med det är undantagna från handlingsoffentligheten.

En bärande tanke bakom offentlighetsprincipen är att allmänheten ska ha tillgång till handlingar i samma utsträckning som informationen i dessa är tillgängliga för myndigheten. Det har därför inte ansetts motverka offentlighetsprincipen att undanta upptagningar som en myndighet endast tar teknisk befattning med, eftersom sådana upptagningar inte kan anses utgöra en del av myndighetens informationstillgångar (prop. 1975/76:160 s. 87).

För att rekvisiten i 2 kap. 10 § första stycket tryckfrihetsförordningen ska vara uppfyllda krävs att handlingen förvaras hos en myndighet ”endast” som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening innebär detta att det bör krävas att myndigheten såväl administrativt som tekniskt har begränsat den egna personalens tillgång till uppgifterna så att dessa inte är tillgängliga i läsbart skick. Myndighetens personal ska enbart kunna ta del av den drifts- och säkerhetsrelaterade informationen (jfr RÅ 1994 ref. 64 och HFD 2011 ref. 52 samt prop. 2016/17:198 s. 14).

De nu aktuella rapporterna finns i kommunens verksamhets-system. Det har inte framkommit i målet att det finns några administrativa eller tekniska begränsningar när det gäller kommunens möjlighet att befatta sig med handlingarna. Tvärtom framgår av utredningen i målet att personal inom kommunen har tagit del av avvikelserapporterna och att kommunen lägger uppgifter som härrör från dessa till grund för den statistik som kommunen tar fram. Det är därmed inte fråga om endast teknisk bearbetning eller lagring i den mening som avses i 2 kap. 10 § första stycket tryckfrihetsförordningen. Rapporterna är därför allmänna handlingar.

Det ankommer på kommunen att pröva om handlingarna kan lämnas ut. Underinstansernas avgöranden ska därför undanröjas och målet visas åter till kommunen för fortsatt handläggning.

### **Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

Högsta förvaltningsdomstolen undanröjer underinstansernas avgöranden och visar målet åter till Borås kommun för fortsatt handläggning.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Nord, Askersjö, Baran* och *von Essen*. Föredragande var justitiesekreteraren Emily Alfvén Nickson.

---

### ***Kammarrätten i Jönköping (2017-12-06, Holmén och Källman):***

Avvikelse rapporterna är inlämnade till nämnden av Attendo Care AB som är en privat hemtjänstanordnare. Av nämndens yttrande framgår att avsikten med avvikelserapporterna är att samla in statistiskt underlag i arbetet för att förbättra kvalitén inom hemtjänsten. Avsikten är inte att nämnden ska granska enskilda ärenden. Detta görs i annan ordning, t.ex. genom att olika privatpersoner anmäler till IVO.

Av nämndens yttrande framgår att avvikelserapporterna inte bearbetas eller används på annat sätt hos nämnden vars uppgift i stället enbart synes vara att lagra rapporterna. Avvikelse rapporterna är därmed

inte att anse som allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningens mening. Vad H.F. uppgett föranleder ingen annan bedömning. Överklagandet ska därför avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.

*Grip* var skiljaktig och anförde:

Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Enligt bestämmelsen är en handling allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

De begärda handlingarna får anses uppfylla nämnda kriterier och utgångspunkten är därför att de är allmänna.

I 2 kap. 10 § första stycket tryckfrihetsförordningen anges dock att en handling som förvaras hos en myndighet endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning inte anses som allmän handling hos den myndigheten. För en sådan handling gäller alltså inte offentlighetsprincipen.

I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1975/76:160) angavs bl.a. följande (s. 87). Enligt regeringens mening kräver inte offentlighetsprincipen att allmänheten ska ha tillgång till en upptagning hos en myndighet som endast tar teknisk befattning med den. När upptagningen används av en myndighet är det fullt tillräckligt att den finns tillgänglig hos den handläggande myndigheten. Det kan inte vara lämpligt att t.ex. en datacentral, som kanske har hand om ett stort antal upptagningar för skilda myndigheters räkning, ska pröva frågor om upptagningarnas offentlighet. Möjligen kan det anses mera tveksamt om den ordning som regeringen nu har förordat ska gälla även när en myndighet utför teknisk bearbetning av upptagningar för enskilds räkning. Regeringen anser emellertid att så bör vara fallet. Den information som kan hämtas från upptagningarna kan inte rimligen sägas ingå i de allmänna organens informationstillgångar.

Bestämmelsen om teknisk bearbetning eller lagring har behandlats av Högsta förvaltningsdomstolen bl.a. i avgörandena RÅ 1994 ref. 64, RÅ 1999 ref. 18 och HFD 2011 ref. 52. I det sistnämnda avgörandet ansåg domstolen att bestämmelsen inte var tillämplig när den administrerande myndigheten hade tillgång till uppgifter i en viss databas genom att befattningshavare kunde ta del av uppgifterna i läsbart skick för att bl.a. framställa nationell statistik och rapportera till Arbetsmiljöverket.

I målet har getts in ett förfrågningsunderlag som såvitt framgår legat till grund för avtalen mellan Borås Stad och de aktuella privata hemtjänstanordnarna. Av detta framgår under punkten 4.7 ”Rutiner hos utföraren – avvikelser” att verksamhetens avvikelser ska rapporteras i kommunens verksamhetssystem Viva och att sammanställning varje månad görs av Servicedesk Vård och omsorg och skickas till Tillsynsansvarig för vård och omsorg – TÖS.

Det framgår även av ingiven e-postkorrespondens mellan H.F. och handläggare på kommunens vård- och äldreförvaltning att handläggarna ifråga har tagit del av och använt sig av uppgifterna i de i målet aktuella avvikelserrapporterna.

Med hänsyn till detta anser jag att avvikelserapporterna inte kan anses förvarade hos Borås Stad endast som ett led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning. Undantagsbestämmelsen i 2 kap. 10 § första stycket tryckfrihetsförordningen är alltså inte tillämplig. Handlingarna ifråga ska därför enligt min mening anses utgöra allmänna handlingar enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och ska således lämnas ut till H.F. om inte hinder föreligger på grund av någon bestämmelse om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Jag anser därför att underinstansens beslut ska upphävas och målet visas åter till Vård- och äldrenämnden i Borås Stad för sekretessprövning av innehållet i de begärda handlingarna.