



KLAGANDE

Bahnhof AB

Ombud: Nils Funcke
Tre Liljor 3
113 44 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Post- och telestyrelsens beslut den 7 oktober 2014
med dnr 14-10136, se bilaga A

SAKEN

Rätt att ta del av allmän handling

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

1. Kammarrätten undanröjer det överklagade beslutet delvis och visar målet åter till Post- och telestyrelsen för prövning i enlighet med vad som framgår av skälen för avgörandet.

2. Kammarrätten avslår överklagandet i övrigt.

YRKANDEN M.M.

Bahnhof AB vidhåller sin begäran att få ta del av Post- och telestyrelsens (PTS) rättsutredning med anledning av EU-domstolens dom den 8 april 2014 rörande det s.k. datalagringsdirektivet och PTS:s promemoria inför en föredragning i riksdagens justitieutskott den 8 maj samma år med anledning av domen. Bolaget anför i huvudsak följande.

Rättsutredningen borde ha tagits om hand för arkivering, eftersom den ensam utgjorde grund för myndighetens beslut att inte utfärda förelägganden och upphöra med tillsynen. Den hade ett direkt samband med pågående ärenden och bör därmed anses ha tillfört dessa sakuppgifter och utgöra en allmän handling. På myndighetens webbplats finns en föredragningspromemoria som upprättades inför en föredragning i justitieutskottet i december 2013 tillgänglig för var och en. Det är ett exempel på god förvaltningssed att sådana dokument inte bara sparas utan görs allmänt tillgängliga. Att som PTS undanhålla operatörerna och allmänheten underlag som kan förklara beslutet att inte utöva tillsyn får anses bryta mot offentlighetsprincipens bokstav och anda. Det är också en fråga om rättssäkerhet. Enskilda som är föremål för en pågående myndighetstillsyn eller är inne i rättsprocesser har ett starkt och berättigat intresse att ta del av myndigheternas överväganden för att kunna ta tillvara sina intressen.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Varje svensk medborgare har enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) rätt att ta del av allmänna handlingar. Frågan i målet är om de handlingar som Bahnhof AB önskar ta del av är att betrakta som allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningens mening. Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § första stycket TF framställning i bl.a. skrift. En handling är enligt samma bestämmelse allmän om den förvaras hos en

myndighet och enligt 2 kap. 6 eller 7 § TF är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Rättsutredningen och föredragningspromemorian som Bahnhof AB begärt att få ut förvaras hos PTS men de är inte inkomna till myndigheten. Bestämmelserna i 2 kap. 6 § TF om när en handling ska anses inkommen till en myndighet har därför ingen betydelse i målet. Enligt 2 kap. 7 § TF anses en handling vara upprättad hos myndighet, när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. För att en handling ska anses vara färdigställd krävs inte något särskilt formellt förfarande från myndighetens sida (prop. 1975/76:160 s. 143). Däremot krävs att någon åtgärd vidtas som visar att handlingen är färdigställd. Lagtexten anger justering som exempel på en sådan åtgärd. I rättspraxis har omhändertagande av handlingar och spridande av handlingar för kännedom ansetts utgöra sådana åtgärder som innebär att handlingarna är färdigställda (se RÅ 1998 ref 30 och RÅ 1998 ref 52).

De nu aktuella handlingarna har inte expedierats från PTS. Relevant för frågan om handlingarna är att anse som allmänna är då till att börja med om de ändå kan anses vara upprättade hos myndigheten endera därför att de hänför sig till ett slutbehandlat ärende eller, om handlingarna inte bedöms vara ärendeanknutna, därför att de färdigställts hos myndigheten.

Under vissa förutsättningar kan en ärendeanknuten handling, som är att anse som upprättad enligt 2 kap. 7 § TF, ändå inte betraktas som allmän hos en myndighet. Enligt 2 kap. 9 § TF ska en minnesanteckning, som tillkommit hos myndighet och som inte har expedierats, inte heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten, om den inte tas om hand för arkivering. Med

minnesanteckning förstås bl.a. promemoria och annan uppteckning som kommit till endast för ärendes föredragning eller beredning, dock inte till den del den har tillfört ärendet sakuppgift. PTS:s ståndpunkt är att de efterfrågade handlingarna är att anse som sådana inte arkiverade minnesanteckningar.

När det gäller frågan om handlingen innehållande rättsutredningen hänförs sig till ett ärende hos PTS konstaterar kammarrätten att den är daterad den 10 april 2014 och innehåller en av PTS utförd rättslig analys av en dom från EU-domstolen angående datalagringsdirektivet. Domen meddelades den 8 april 2014. Handlingen, som betecknats promemoria, har inte något diarienummer. Innehållet är allmänt hållet och framstår inte som kopplat till ett eller flera specifika ärenden hos PTS. Kammarrätten anser därmed, till skillnad från PTS, att handlingen saknar anknytning till ett visst ärende. PTS:s ståndpunkt att handlingen ska anses vara en ärendeanknuten minnesanteckning, som inte är allmän därför att den inte arkiverats, saknar därmed relevans i målet.

Den andra handlingen, föredragningspromemorian, innehåller bl.a. anteckningar i form av stolpar och den utgjorde ett stöd vid en föredragning i riksdagens justitieutskott den 8 maj 2014. Vid utskottets sammanträde redogjorde PTS bl.a. för händelseutvecklingen efter EU-domstolens dom ur myndighetens perspektiv och för myndighetens ställningstagande till verkningarna av domen. Detta har enligt kammarrättens mening inte någon anknytning till myndighetens ärendehandläggning med beslutsfattande, utan måste i stället anses utgöra myndighetens faktiska handlande (jfr Bohlin, Allmänna handlingar, 1988 s. 175 f. och Wennergren, Offentlig förvaltning i arbete, tredje upplagan, 2008 s. 48 f.). Föredragningspromemorian saknar alltså också anknytning till ett visst ärende. Även när det gäller denna handling saknar alltså PTS:s ståndpunkt att det rör sig om en ärendeanknuten inte arkiverad

minnesanteckning relevans i målet.

Eftersom de nu aktuella handlingarna inte, enligt kammarrättens uppfattning, hänför sig till ett visst eller vissa ärenden hos PTS är de att anse som upprättade när de har justerats eller på annat sätt färdigställts. Handlingarna har inte justerats av PTS. Den rättsliga analys som den ena handlingen, promemorian den 10 april 2014, utgör har bl.a. mynnat ut i en bedömning av om den svenska lagstiftningen på det aktuella området är förenlig med EU-rätten. Handlingen har vidare daterats och åtgärder har vidtagits så att den kommit att ligga till grund för PTS:s information på myndighetens webbplats och för generaldirektörens uttalanden eller, uttryckt med andra ord, myndighetens officiella hållning omedelbart efter EU-domen. Enligt kammarrättens mening är rättsutredningen att betrakta som färdigställd och därmed som upprättad. Till följd av det är den också en allmän handling.

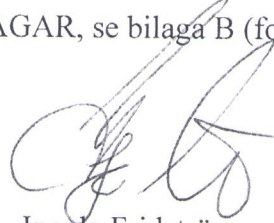
Föredragningspromemorian, däremot, har enbart utgjort ett stöd vid en föredragning i riksdagens justitieutskott. Utöver att tjäna som minnesstöd i samband med föredragningen har handlingen inte blivit föremål för någon åtgärd som visar att den färdigställts. Att den använts som stöd för minnet vid föredragningen är inte tillräckligt för att den ska betraktas som färdigställd. Föredragningspromemorian är därför inte att anse som upprättad och är följaktligen inte heller en allmän handling.

Då promemorian den 10 april 2014, dvs. rättsutredningen, utgör en allmän handling har Bahnhof AB rätt att få del av den om det inte finns hinder på grund av sekretess. Denna fråga har PTS inte tagit ställning till. Målet ska därför visas åter till PTS för en prövning enligt gällande sekretessbestämmelser av bolagets begäran att få ta del av promemorian.

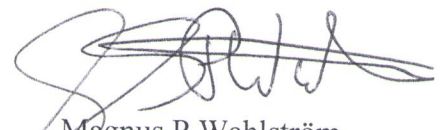
I övrigt ska överklagandet avslås.

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


Eva Jagander
kammarrättsråd
ordförande


Ingela Fridström
kammarrättsråd


Johan Axelsson
kammarrättsråd
referent


Magnus P Wahlström
föredragande



Rättssekretariatet
Anneli Sihlstedt
08-6785578
anneli.sihlstedt@pts.se

BESLUT

1(5)

Datum
2014-10-07

Vår referens
Dnr: 14-10136

Aktbilaga
5

KAMMARRÄTTEN
I STOCKHOLM

Ink. 2014 -10- 27

Målnr.
Aktbil

7354-14

A 4

Sökande

Bahnhof AB

Saken

Begäran om utlämnande av allmän handling

Post- och telestyrelsens avgörande

Post- och telestyrelsen (PTS) avslår Bahnhof AB:s (Bahnhof) begäran om utlämnande av allmän handling.

Yrkanden

Bahnhof har begärt att få ta del av en rättsutredning som PTS tog fram med anledning av EU-domstolens dom den 8 april 2014 där domstolen ogiltigförklarade datalagringsdirektivet. Vidare har bolaget begärt att få ta del av ”den föredragningspromemoria som lär ha upprättats av PTS i samband med en föredragning inför justitieutskottet den 8 maj i år”.

Bahnhof har nu begärt ett överklagbart beslut i frågan om utlämnande av allmän handling.

Bakgrund

I de förenade målen C-293/12 och C-594/12 i EU-domstolen hade High Court (Irlands högsta domstol) och Verfassungsgerichtshof (Österrikes författningsdomstol) begärt att EU-domstolen skulle pröva giltigheten av det s.k. datalagringsdirektivet¹, i synnerhet med avseende på två grundläggande

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/24/EG av den 15 mars 2006 om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt

Kommunikationsmyndigheten PTS

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Valhallavägen 117
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00
Telefax: 08-678 55 05
pts@pts.se

rättigheter som garanteras i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, nämligen den grundläggande rätten till respekt för privatlivet och den grundläggande rätten till skydd av personuppgifter.

Den 8 april 2014 meddelade EU-domstolen dom i målen. I domen förklarade domstolen direktivet ogiltigt, med rättsverkan från och med den dag då direktivet trädde i kraft. Domstolen motiverade huvudsakligen detta med att den föreskrivna lagringen av trafikuppgifter m.m. utgör ett särskilt allvarligt ingrepp i den grundläggande rätten till respekt för privatlivet och skyddet av personuppgifter, som inte kan uppvägas av det i och för sig berättigade intresset av att kunna bekämpa allvarlig brottslighet och upprätthålla allmän säkerhet.

Samma dag kommunicerade Bahnhof AB (Bahnhof) i ett pressmeddelande att bolaget omedelbart skulle upphöra med all datalagring. Den 9 april 2014 följde ett pressmeddelande med Bahnhofs förklaring och analys till sitt agerande.

Den 9 april 2014 inkom Tele2 AB (Tele2) med en skrivelse till PTS. Enligt skrivelsen hade bolaget efter en analys av domen kommit fram till att bolaget skulle upphöra att lagra uppgifter från och med måndagen den 14 april kl. 15.00. Tele2 uppgav även att om PTS hade en annan uppfattning kring lagringsskyldigheten skulle myndigheten behöva förelägga Tele2 innan den 14 april 2014. Samma dag registrerade PTS ett ärende i myndighetens ärendehanteringssystem med anledning av Tele2:s skrivelse, dnr 14-4175.

Den 10 april 2014 inkom AllTele Allmänna Svenska Telefonaktiebolaget med en skrivelse där bolaget begärde råd och vägledning från PTS angående om bolaget skulle fortsätta att lagra data eller inte.

I samband härmed tog myndigheten fram en intern rättsutredning (daterad den 10 april 2014). I rättsutredningen analyseras vilken inverkan EU-domstolens dom har på bestämmelserna om teleoperatörernas skyldigheter att lagra trafikdatauppgifter enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och därmed den tillsyn som PTS har att utöva enligt samma lag.

Den 10 april 2014 informerade PTS allmänheten via myndighetens webbplats om att PTS analys av EU-domstolens dom visar att det finns stora svårigheter att vidta åtgärder med stöd i datalagringsreglerna, som de är utformade i dag. PTS generaldirektör lämnade även samma besked i en intervju i TV4 samma dag.

tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG (EUT L 105, s. 54).

Den 11 april 2014 kontaktade Hi3G PTS och uppgav att bolaget skulle sluta datalagra den 14 april 2014 om inte myndigheten gav besked om något annat. Även TeliaSonera kontaktade myndigheten den 11 april 2014 och uppgav per telefon att bolaget hade för avsikt att sluta datalagra. Ärenden registrerades i PTS ärendehanteringssystem varefter de kom in.

Den 14 april 2014 slutade Tele2 och Com Hem AB (Com Hem) att lagra trafikdatauppgifter. Den 29 april 2014 tillsatte dåvarande justitieminister Beatrice Ask en särskild utredare som skulle granska de svenska reglernas tillämplighet i relation till EU-domstolens dom. Utredaren lämnade en första rapport den 13 juni 2014 (Ds 2014:23). Utredarens samlade bedömning är att det svenska regelverket ryms inom de ramar som ställs upp av unions- och europarättens allmänna principer och kravet för respekt för grundläggande rättigheter.

Den 8 maj 2014 behandlade riksdagens justitieutskott frågan om EU-domstolens dom och påverkan på de svenska datalagringsreglerna. Vid sammanträdet redogjorde PTS för händelseutvecklingen efter EU-domstolens dom ur PTS perspektiv och för myndighetens ställningstagande angående verkningarna av domen. Vid redogörelsen användes skriftliga stolpar.

Den 16 juni 2014 lämnade PTS information till operatörerna om att myndigheten kommer att utgå från att de svenska reglerna om datalagring ska tillämpas. Den 27 juni 2014 beslutade PTS att förelägga Tele2 att lagra uppgifter i enlighet med 6 kap. 16 a § LEK jämte 37-43 §§ förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation. Tele2 överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm. Handläggning pågår i domstol och PTS beslut har således inte vunnit laga kraft.

PTS har även den 1 oktober 2014 förelagt Com Hem att lagra uppgifter. Föreläggandet gäller omedelbart och Com Hem ska enligt föreläggandet börja lagra uppgifter senast den 29 oktober 2014.

Den 15 augusti 2014 underrättade PTS Bahnhof om att PTS misstänker att bolaget inte efterlever skyldigheten att lagra uppgifter i enlighet med 6 kap. 16 a § LEK jämte 37-43 §§ förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation. Ärendet bereds fortsatt inom PTS.

Skäl

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 2 kap. 9 § 1 st TF gäller att hos myndigheten tillkommen minnesanteckning som endast kommit till för ärendes föredragning eller

beredning och som inte tillför ett ärende sakuppgift, som inte har expedierats eller tagits om hand för arkivering, inte ska anses som allmän handling.

PTS bedömning

Bahnhof har begärt att få del av dels den rättsutredning som myndigheten enligt beskrivningen ovan tog fram med anledning av EU-domstolens dom, samt dels av den föredragningspromemoria som myndigheten enligt beskrivningen ovan tog fram till föredragningen i justitieutskottet.

Beträffande rättsutredningen och föredragningspromemorian kan konstateras att dessa är framtagna av och förvarade hos myndigheten. Rättsutredningen syftar till att analysera det rättsliga läge som uppstått p.g.a. EU-domstolens dom och har tillkommit endast för beredningen av ärenden som myndigheten hade att hantera till följd av domen. Föredragningspromemorian består av stolpar inför myndighetens anförande hos justitieutskottet och har tillkommit endast som stöd för att muntligt redogöra för myndighetens analys och händelseutvecklingen i de ärenden som uppkom i och med EU-domstolens dom. Ingen av handlingarna har expedierats. De tillför inte heller ärendena någon sakuppgift, varför de inte heller tagits om hand för arkivering. Det förhållandet att en handling finns kvar i en enskild medarbetares dator innebär inte att handlingen därmed är omhändertagen för arkivering (jfr. 3 § 1 st arkivförordningen (1991:446) och RÅ 1999 ref. 36). PTS vill särskilt framhålla att rättsutredningar och föredragningspromemorior normalt sett inte torde behöva expedieras, diarieföras eller arkiveras eftersom de vanligtvis inte tillför ärenden sakuppgifter (jfr även Bohlin, Offentlighetsprincipen, 8 upplagan, s 101, där rättsutredningar specifikt anges som exempel på minnesanteckningar). Interna rättsutredningar är inte heller avsedda att manifestera myndighetens slutliga bedömning. PTS bedömer mot den här bakgrunden att handlingarna, i enlighet med vad som följer av 2 kap. 9 § 1 st TF, inte utgör allmänna handlingar.

PTS vill upplysningsvis påpeka att det är först om myndigheten bedömer att en handling är allmän som myndigheten i ett nästa steg ska bedöma om handlingen dessutom är offentlig eller om grund för sekretess föreligger. Eftersom rättsutredningen inte är en allmän handling blir en sekretessprövning överhuvudtaget inte aktuell.

PTS finner på grund av vad som anförts ovan att de handlingar som Bahnhof har begärt att få del av inte är allmänna handlingar i TF:s mening och att skyldighet att lämna ut dessa därmed inte föreligger.

Bahnhofs begäran om utlämnande av allmän handling ska därför avslås.

Underrättelse om överklagande

Om Ni vill överklaga detta beslut ska Ni skriva till Kammarrätten i Stockholm. Brevet ska dock sändas till Post- och telestyrelsen, Box 5398, 102 49 Stockholm.

Tala om i brevet vilket beslut Ni överklagar genom att ange beslutets nummer. Tala också om vilken ändring av beslutet Ni vill ha. Brevet ska skrivas under.

PTS måste ha fått Ert överklagande inom tre veckor från den dag Ni fått del av beslutet. Annars kan överklagandet inte prövas.

PTS sänder överklagandet vidare till kammarrätten för prövning om PTS inte själv ändrar beslutet på det sätt Ni begärt.

Om något är oklart kan Ni vända Er till PTS.

Beslutet har fattats av chefsjuristen Karolina Asp.



Beslutat av: Karolina Asp