



BESLUT

Datum
2008-07-23

Dnr
813-08-22

INITIATIVÄRENDE FÖR GRANSKNING AV SÄKERHETS- POLISENS HANTERING AV ETT ÄRENDE ANGÅENDE UT- LÄMNANDE AV ALLMÄNNA HANDLINGAR

Justitiekanslerns beslut

Justitiekanslern kritiserar Säkerhetspolisen för att myndigheten inte gjorde en tillräckligt noggrann prövning av en begäran att få ta del av allmänna handlingar rörande e-posttrafik mellan två anställda vid Regeringskansliet. Därutöver vidtar inte Justitiekanslern någon åtgärd.

Ärendet

Bakgrund

I en artikel i tidningen Riksdag & Departement den 19 januari 2008 redogjordes för ett ärende där tidningens chefredaktör (Nils Funcke) hade begärt att få ut e-brev som hade utväxlats mellan två anställda vid Regeringskansliet angående de s.k. tsunamibanderna. Av artikeln framgick att Säkerhetspolisen avslag Nils Funckes begäran att ta del av handlingarna i fråga och att Kammarrätten i Stockholm upphävde beslutet på den grunden att Säkerhetspolisen inte hade gjort ”den noggranna prövning som förutsätts i sekretesslagen”.

Efter att Justitiekanslern hade tagit del av Kammarrätten i Stockholms beslut i ärendet den 13 december 2007 i mål nr 7809-07 beslutade Justitiekanslern att inleda en granskning av Säkerhetspolisens hantering av ärendet.

Säkerhetspolisen förelades att yttra sig över vilka bedömningar som myndigheten hade gjort när man beslutade sig för att avslå Nils Funckes begäran att få ta del av de handlingar som rörde den aktuella e-posttrafiken. Vidare ombads Säkerhetspolisen att ange på vilket sätt man ansåg att innehållet i de aktuella e-breven var sådant att de hänförde sig till Säkerhetspolisens verksamhet att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, jfr 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen (1980:100).

Utredningen

Säkerhetspolisen har i sitt yttrande hit anfört bl.a. följande (vissa namn ersatta med initialer här).

De rättsliga förutsättningarna

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen ska en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran eller så snart det är möjligt på stället och utan avgift, tillhandahållas den som önskar ta del därav. En begäran om att få ta del av allmän handling ska enligt 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen göras hos den som förvarar handlingen. Av 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen framgår att om en viss befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordning eller särskilt beslut [svarar] för vården av handling ankommer det på honom att i första hand pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. Vägrar befattningshavaren att lämna ut handlingen ska han eller hon, om sökanden begär det, hänskjuta frågan till myndigheten. Myndighetens avslagsbeslut får enligt 15 kap. 7 § första stycket sekretesslagen överklagas hos kamrarrätten.

I tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen förutsätts att det vid sekretessprövningen sker en individuell prövning av de uppgifter som förekommer (jfr exempelvis RÅ 2002 ref 103).

Ett genomgående inslag vid sekretessprövningen är skadebedömningen. Detta innebär att myndigheten måste undersöka huruvida något i sekretesslagen omnämnt skyddsintresse lider skada vid ett utlämnande. Skadebedömningen i det aktuella fallet har skett utifrån bestämmelsen i 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen. Sekretessen har här avgränsats med ett s.k. omvänt skaderekvisit vilket innebär att utgångspunkten är att sekretess råder för uppgifterna. Sekretess gäller således enligt bestämmelsen för uppgifter som hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terroristbrott enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

Även vid prövningen om sekretess föreligger enligt en sekretessbestämmelse med ett omvänt skaderekvisit, måste en individuell prövning göras av de uppgifter som förekommer för att fastställa om de respektive uppgifterna hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet på ett sätt som gör att de kan omfattas av bestämmelsen. Om en uppgift kan omfattas av bestämmelsen har myndigheten därefter att ta ställning till om det står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller framtida åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

Säkerhetspolisens handläggning av ärenden om utlämnande av allmän handling

Den 1 mars 2005 genomfördes en omfattande organisationsförändring vid Säkerhetspolisen. Förändringen medförde bl.a. att ansvaret för beredningen och beslut med anledning av begäran om utlämnande av allmän handling överfördes till enheten för dokumentation. Det åligger chefen för dokumentationsenheten att göra myndighetens prövning om sekretess föreligger för uppgifter när en allmän handling begärs utlämnad. Det är inte ovanligt att enskilda begär att få ta del av allmänna handlingar vid Säkerhetspolisen. Under perioden 2005 – 2007 prövade Säkerhetspolisen

utlämnandefrågan i närmare 1500 fall. Kammarrätten överprövade Säkerhetspolisens beslut i drygt 110 fall, varav det nu aktuella beslutet är det enda som ändrats. Säkerhetspolisen har noterat att det under perioden förekommit beslut med samma typ av generell motivering som den nu aktuella.

Handläggningen av det aktuella ärendet om utlämnande av allmän handling

Nils Funcke inkom redan den 19 juli 2007 med en framställan om att i första hand få ta del av de aktuella e-postmeddelandena, men även att få ta del av bl.a. eventuell ytterligare korrespondens mellan PJ och BN angående de s.k. Tsunamibanden. Frågan om vilken skada som ett röjande av de efterfrågade uppgifterna kunde medföra togs upp på ett informationsmöte vid Säkerhetspolisen där bl.a. företrädare för den enhet som handlagt förundersökningen avseende Tsunamibanden deltog. Det har inte gått att klarlägga exakt vad som anfördes i frågan. Klart är dock att personal från den handläggande enheten ansåg att det vid ett utlämnande förelåg en sådan risk för skada att alla uppgifter i förundersökningen borde omfattas av sekretess. Den sekretessprövning som sedan företogs resulterade i att Säkerhetspolisen avslag Nils Funckes begäran. Nils Funcke överklagade beslutet för sent och inkom den 25 september med den aktuella begäran om att få ”ta del av de e-brev och de handlingar i övrigt som inkommit till Er vad gäller e-postutväxlingen mellan BN och PJ med anledning av de så kallade Tsunamibanden.”

Utifrån den tidigare gjorda skadebedömningen beslutade Säkerhetspolisen återigen att inte lämna ut e-postmeddelandena. Nils Funcke överklagade beslutet och vid den förnyade handläggning, som följde med anledning av kammarrättens beslut, lämnade Säkerhetspolisen ut uppgifterna i e-postmeddelandena till Nils Funcke. Vid denna prövning gjordes bedömningen att uppgifterna inte hänförde sig till Säkerhetspolisens verksamhet på ett sådant sätt att sekretess enligt 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen kunde anses gälla.

Resultatet av den förnyade sekretessprövningen gjorde att Säkerhetspolischefen beslutade att genomföra en intern utredning av vad som förekommit vid de båda föregående sekretessprövningarna. Vid den utredningen framkom den handläggning som redovisats ovan.

Säkerhetspolisen ser allvarligt på att myndigheten vid de två första sekretessprövningarna gjort bedömningen att uppgifterna i de aktuella e-postmeddelandena är att hänföra till Säkerhetspolisens verksamhet medan myndigheten vid den tredje bedömningen fann att så inte är fallet. För att undvika liknande situationer i framtiden har handläggningen av sekretessprövningar förstärkts på så sätt att det bildats en grupp där sekretessfrågor, särskilt frågor om vilken skada ett röjande av uppgifterna medför, kan beredas. I gruppen ingår företrädare för bl.a. Säkerhetspolisens kansli-funktion för intern säkerhet och Säkerhetspolisens rättssekretariat. Säkerhetspolisens rättssekretariat har också fått en tydligare roll vid handläggningen av dessa frågor.

Justitiekanslerns bedömning

När det gäller den rättsliga regleringen beträffande rätten att ta del av allmänna handlingar hänvisas till den redogörelse som Säkerhetspolisen har lämnat i sitt yttrande hit. Utöver vad Säkerhetspolisen har anfört i denna del bör det tilläggas att den som begär att få ta del av en allmän handling ska precisera sin begäran så att myndigheten får klart för sig vilken eller vilka handlingar det rör sig om. En myndighet får dock inte utan vidare avvisa en begäran att få ut vagt angivna handlingar. Myndigheten är i stället skyldig att i viss utsträckning efterforska om handlingarna finns i dess förvar (jfr Justitiekanslerns beslut den 5 februari 2002 i ärendet med dnr 1930-01-30).

Det är utrett att Nils Funcke hos Säkerhetspolisen begärde att få ta del av de e-brev och övriga handlingar som hade kommit in till Säkerhetspolisen beträffande e-postutväxling mellan två angivna tjänstemän vid Regeringskansliet med anledning av de s.k. Tsunamibanden.

Nils Funckes begäran var tillräckligt preciserad för att Säkerhetspolisen skulle förstå vilka handlingar som han önskade ta del av. Säkerhetspolisen tog också i två olika beslut ställning till begäran och avslog denna. I det senare beslutet, som överklagades till kammarrätten, motiverade Säkerhetspolisen sitt beslut med att de aktuella handlingarna i sin helhet omfattades av sekretess enligt 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen, dvs. att uppgifterna i handlingarna hänförde sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polislagen eller som i annat fall hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terrorism.

Det är vidare utrett att kammarrätten upphävde Säkerhetspolisens beslut och överlämnade handlingarna i målet till Säkerhetspolisen för ny handläggning. Kammarrätten motiverade sitt beslut med att de e-postmeddelanden som hade begärts utlämnade innehöll uppgifter som var av den karaktären att det inte klart framgick på vilket sätt dessa hänförde sig till Säkerhetspolisens verksamhet att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terrorism. Vidare anförde kammarrätten att Säkerhetspolisen inte hade gjort den noggranna prövning som förutsätts i sekretesslagen beträffande de enskilda uppgifterna i handlingarna, utan att man hade fattat ett mera generellt beslut i saken.

Vid den förnyade prövningen beslutade Säkerhetspolisen att lämna ut uppgifterna i e-postmeddelandena till Nils Funcke.

Säkerhetspolisen har själv anfört att man ser allvarligt på att myndigheten vid de två första sekretessprövningarna gjorde bedömningen att uppgifterna i de aktuella e-postmeddelandena var att hänföra till Säkerhetspolisens verksamhet medan myndigheten vid den tredje bedömningen fann att så inte var fallet. Till det kommer att kammarrätten konstaterade att Säkerhetspolisen inte hade gjort den noggranna prövning som förutsätts i sekretesslagen.

Utredningen visar att Säkerhetspolisens handläggning av ärendet brast i den noggrannhet som måste krävas av en myndighet när den prövar en begäran att få del av allmänna handlingar. Det är av grundläggande betydelse för den enskildes rättssäkerhet och för förtroendet för våra myndigheter att offentlighetsprincipen upprätthålls på det sätt som avses i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. Av särskild vikt är det att Säkerhetspolisen, vars uppdrag är sådant att allmänhetens förtroende för verksamheten måste upprätthållas med stor omsorg, inte hänvisar till sekretessbehoven i verksamheten på ett mer eller mindre slentrianmässigt sätt, eller på ett sätt som kan ge intrycket att det tas ovidkommande hänsyn när uppgifter hålls hemliga. Säkerhetspolisen kan därför inte undgå kritik för hanteringen av det aktuella ärendet.

Av utredningen framgår att kammarrätten under de senaste åren inte i något annat fall har ändrat Säkerhetspolisens beslut rörande utlämnande av allmänna handlingar. Det synes alltså inte föreligga något systemfel hos Säkerhetspolisen när det gäller myndighetens hantering av dessa frågor. Mot den bakgrunden, och då Säkerhetspolisen har vidtagit adekvata åtgärder för att förhindra ett upprepande, anser jag mig för egen del inte ha anledning att vidta några ytterligare åtgärder.

Ärendet avslutas.

Göran Lambertz

Thomas Hedstrand

Exp. till

Säkerhetspolisen (dnr AD 009-1067-08)
Box 12312
102 28 STOCKHOLM