

REGERINGSRÄTTENS DOM

Mål nr
4270-09

meddelad i Stockholm den 6 oktober 2009

KLAGANDE

AA

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Sveriges Riksbanks beslut den 2 juni 2009 i ärende Dnr 2009-496-STA, se bilaga

SAKEN

Rätt att ta del av allmän handling

REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Regeringsrätten beslutar att vissa ytterligare handlingar ska lämnas ut till AA.

Dessa kommer att överlämnas till honom. I övrigt avslås överklagandet.

YRKANDEN

AA fullföljer sin talan.

SKÄLEN FÖR REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Sekretesslagen (1980:100) ersattes med verkan fr.o.m. den 30 juni 2009 av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Enligt punkt 4 i övergångsbestämmelserna till offentlighets- och sekretesslagen ska ett överklagande av en myndig-

Dok.Id 79149

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2

Telefon
08-561 676 00
E-post: regeringsratten@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-12:00
13:00-16:30

hets beslut som fattats före ikraftträdandet av offentlighets- och sekretesslagen prövas med tillämpning av den lagen. Föreskrifter om utrikessekretess finns i 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. De är likalydande med dem som fanns i 2 kap. 1 § sekretesslagen. Bestämmelsen i 8 kap. 8 § första stycket första meningen sekretesslagen om bl.a. Riksbankens utlåningsrörelse återfinns nu i 31 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen.

Vad först gäller AAs begäran om att få ta del av tjänsteanteckningar, har Riksbanken anfört att det inte finns några sådana tjänsteanteckningar som AA efterfrågar. Regeringsrätten har inte någon anledning att ifrågasätta denna uppgift. Hans begäran i den delen ska därför avslås.

Beträffande AAs begäran om att få ta del av en förteckning över in- och utgående e-postmeddelanden under den aktuella perioden, gör Regeringsrätten samma bedömning som Riksbanken. Hans överklagande ska därför avslås även i den delen.

Enligt 15 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i en annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

Sekretess gäller således med ett rakt skaderekvisit, dvs. presumtionen är för offentlighet. I anslutning till att bestämmelsen infördes i 1980 års sekretesslag – då ett omvänt skaderekvisit gällde hos regeringen och inom utrikesrepresentationen men ett rakt skaderekvisit hos övriga myndigheter – uttalades (prop. 1979/80:2 Del A s. 131) att det skadebegrepp som förekom i paragrafen inte borde ges en alltför vid innebörd. Det måste röra sig om någon olägenhet för landet för att skada skulle kunna anses föreligga. Motsvarande gällde i fråga om störningar av de mellanfolkliga förbindelserna. Att mindre och tillfälliga störningar eller irritationer inom ett annat lands ledning inte kunde uteslutas om uppgifter lämnades ut borde således inte alltid leda till sekretess.

År 1994 ändrades bestämmelsen. Ändringen innebar att ett rakt skaderekvisit skulle gälla även hos regeringen och inom utrikesrepresentationen (SFS 1994:1695). Motivet för ändringen var i första hand en strävan att även inom ramen för ett svenskt deltagande i EU-samarbetet säkerställa rätten till medborgerlig insyn i allmänna angelägenheter. I lagstiftningsärendet gjordes vissa uttalanden av intresse för detta mål. Bl.a. anfördes att det inte finns något gemenskapsrättsligt krav på att varje land ska utforma sin lagstiftning så att uppgifter kan hållas hemliga, men genom att inte förmå respektera andras önskemål om sekretess ett land kan komma att delvis ställa sig utanför utbytet av information (prop. 1994/95:112 s. 16). Vidare påpekades att, vid en bedömning av om en uppgift som erhållits från en annan stat eller en mellanfolklig organisation kan lämnas ut eller inte, avsändarens uppfattning i sekretessfrågan visserligen inte kan avgöra om uppgiften ska hållas hemlig men att avsändarens intresse av sekretess däremot kan ha betydelse för skadeprövningen i det enskilda fallet (a. prop. s. 29).

Korrespondensen rör den svenska centralbankens, Riksbankens, hantering av den finansiella situationen i de baltiska länderna under hösten 2008 och de kontakter som då förekom dels mellan centralbankerna, dels mellan Riksbanken och vissa mellanfolkliga organisationer på det finansiella området, bl.a. den europeiska centralbanken, och dels mellan Riksbanken och andra svenska myndigheter och svenska banker.

Riksbanken har – med några få undantag – med hänvisning till bl.a. 2 kap. 1 § i 1980 års sekretesslag funnit att alla de begärda uppgifterna i e-postmeddelandena som rör Sveriges förhållanden med baltiska myndigheter och juridiska personer samt mellanfolkliga organisationer omfattas av sekretess. Riksbanken har vidare anfört att även många uppgifter om vilka som varit mottagare respektive avsändare omfattas av utrikessekretessen.

Regeringsrätten gör följande bedömning.

Ärendet bör ses mot bakgrund av den finansiella kris som uppstod hösten 2008 och den påverkan situationen i de baltiska staterna hade för den svenska penning- och valutapolitiken för vilken Riksbanken svarar.

Uppgifterna rör således ett ärende av stor politisk betydelse för ett flertal stater med många grannliga överväganden och inom ett område där hög sekretess av tradition råder. Det kan därför antas att det skulle påverka Sveriges möjligheter att få del av den typen av uppgifter, om den som förmedlat dem misstänker att Sverige kan komma att lämna ut dem trots att förutsättningen från den som lämnat dem – uttryckligen eller underförstått – varit att de inte skulle spridas utanför den mottagande gruppen. En sådan uppfattning hos utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer skulle skada landet.

Detta torde gälla även om uppgifterna framstår som tämligen harmlösa och oberoende av om de i det skede de blir offentliga inte längre har någon påverkan på det finansiella systemet. I sammanhanget bör påpekas att en uppgift som sedd isolerad framstår som harmlös kan vara betydligt mer känslig om den i tiden kan kopplas samman med en viss händelse i det tidvis dramatiska skeendet under hösten 2008. Utgångspunkten är emellertid att uppgifter på utrikesområdet ska vara offentliga. Det kan därför inte komma ifråga att enbart med utgångspunkt i att det är fråga om ett ärende av nu redovisat slag sekretessbelägga samtliga uppgifter i målet. Uppgifter som kan avslöja någon av de berörda staternas finansiella situation eller de överväganden som gjordes av de i processen inblandade aktörerna bör dock omfattas av sekretess. Detsamma gäller för uppgifter som kan påverka finansmarknaden.

Inte heller kan uppgifter om vilka personer inom respektive centralbank eller mellanfolkliga organisation som kontakterna avser generellt omfattas av sekretess. Vissa kontakter framstår som så naturliga, t.ex. mellan centralbankscheferna eller mellan tjänstemän inom berörda avdelningar i de olika länderna att det inte finns någon anledning att sekretessbelägga sådana uppgifter. Om de avslöjar ett nätverk eller ger upplysningar om förhandlingsstrategier m.m. framstår dock sekretess som befogad.

Mål nr
4270-09

Vidare finner Regeringsrätten att e-postmeddelanden som sänts till eller mottagits från enskilda juridiska personer eller svenska myndigheter och som i och för sig är föranledda av Riksbankens handläggning av frågan men som inte innehåller känsliga uppgifter om en annan stats finansiella situation kan lämnas ut utan hinder av bestämmelserna om utrikessekretess.

Regeringsrätten finner vidare, i likhet med Riksbanken, att vissa handlingar omfattas av sekretess enligt numera 31 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen.

Mot bakgrund av det nu anförda ska vissa ytterligare handlingar lämnas ut till AA. Dessa kommer att överlämnas till honom.

Sten Heckscher

Marianne Eliason

Karin Almgren

Annika Brickman

Kristina Ståhl

Emma Rönström

Föredragande regeringsrätts-
sekreterare

Avd. I

Föredraget 2009-09-02