

REGERINGSRÄTTENS DOM

Mål nr
1516-10

meddelad i Stockholm den 24 juni 2010

KLAGANDE
AA

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 12 februari 2010 i mål nr 8229-09, se bilaga

SAKEN

Rätt att ta del av allmän handling

REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Regeringsrätten beslutar dels att handlingar ska lämnas ut till AA till den del de innehåller uppgifter som har förts in i en allmän handling före år 1949, dels att hon ska få ta del av vissa ytterligare handlingar med förbehåll i enlighet med vad som anges under rubriken Skälen för Regeringsrättens avgörande.

YRKANDEN M.M.

AA yrkar i första hand att de handlingar hos Säkerhetspolisen som rör de cirka 50 personer som samarbetat med östtyska Stasi ska lämnas ut. I andra hand yrkar hon att handlingarna ska lämnas ut med förbehåll. Hon anför i huvudsak följande.

Hon leder ett forskningsprojekt vid Södertörns högskola, Kontakt och konflikt: Sverige-DDR, Politik och retorik kring Östersjön. Projektet finansieras av

Dok.Id 92457

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

Östersjöstiftelsen. I bl.a. Stasiarkivet i Berlin har hon tagit del av handlingar som rör tyska Stasiagenter som arbetade i Sverige. Detta material vill hon sätta i relation till svenskt källmaterial.

Europaparlamentet har antagit en resolution den 2 april 2009 (RC-B6-0165/2009) i vilken parlamentet beklagar att några medlemsstater fortfarande efter kommunistländernas kollaps sekretessbelägger dokument och uppmanar dessa stater att öppna arkiven för forskare. Säkerhetspolisens avslag och kammarrättens dom är märkliga med tanke på att andra länder, som exempelvis Tyskland och Danmark, öppnat arkiven för forskare.

Eftersom kunskaper om Sveriges förbindelser med Tyska Demokratiska Republiken (DDR) är av största vikt och av stort allmänintresse, inte minst för svenskt agerande gentemot diktaturer i dag, är det beklagligt om seriös vetenskaplig forskning som kan belysa dessa relationer stoppas. Det handlar om att analysera hur diktaturer arbetar och att klarlägga de metoder de använder för att infiltrera ett öppet, demokratiskt samhälle, vilket är högst aktuellt också i dag.

SKÄLEN FÖR REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Enligt 18 kap. 2 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess för uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen (1998:622) eller som i annat fall hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

Enligt 35 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men och uppgiften förekommer i bl.a.

Mål nr
1516-10

utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål (p. 1),
angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan
verksamhet för att förebygga brott (p. 2),
angelägenhet som avser registerkontroll och särskild personutredning enligt
säkerhetsskyddslagen (1996:627) (p. 3),
annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott
och som bedrivs av bl.a. en polismyndighet (p. 4) och
register som förs av Rikspolisstyrelsen enligt polisdatalagen (1998:622) eller som
annars behandlas där med stöd av samma lag (p. 6).

Såväl sekretessen till skydd för allmänna intressen (18 kap. 2 §) som sekretessen
till skydd för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden
(35 kap. 1 §) gäller i högst sjuttio år. I 18 kap. 2 § tredje stycket och 35 kap. 6 § 4
finns ett undantag som innebär att sekretess inte gäller för uppgifter som hänför
sig till verksamhet hos Säkerhetspolisen och som har förts in i en allmän handling
före år 1949.

Bestämmelserna har förts över oförändrade från den tidigare sekretesslagen
(1980:100), se 5 kap. 1 § andra och femte styckena samt 9 kap. 17 § första och
nionde styckena. Sekretessen enligt dåvarande 5 kap. 1 § andra stycket sekretess-
lagen var tidigare absolut. Sekretessen enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen gällde
med ett rakt skaderekvisit. I anslutning till införandet av nya registerlagar ändra-
des regelverket så att sekretessen numera gäller med ett omvänt skaderekvisit
både till förmån för allmänna och enskilda intressen. I lagstiftningsärendet (prop.
1997/98:97, bet. 1997/98:JuU20) uttalades bl.a. följande (a. prop. s. 64).

Regeringen delar utredningens uppfattning att det är viktigt att offentlighets-
principen i detta sammanhang inte inskränks mer än vad som kan anses nöd-
vändigt med hänsyn t.ex. till enskildas personliga och ekonomiska förhållanden
och till att brott skall kunna förebyggas och beivras. Så som utredningen anfört
kan absolut sekretess innebära att intresset av insyn och kontroll åsidosätts, vilket
i sin tur kan leda till att förtroendet för polisens verksamhet skadas. Inte minst den
senaste tidens debatt om Säkerhetspolisens registrering i SÄPO-registret visar att
frågan hur registreringen sker är central för allmänhetens tilltro till polisens verk-
samhet. Det bör exempelvis ges rimliga möjligheter att kontrollera att registrering
inte bedrivits i strid mot regeringsformens bestämmelser eller andra bestämmelser
som gäller för registren. Det är därför angeläget att möjligheten till insyn i poli-

sens register ökar. Det kan ske genom lätnader i den sekretess som råder för uppgifter i polisregister. När det gäller att avgöra hur sträng sekretess som bör gälla är det enligt regeringens bedömning motiverat att skilja mellan olika register.

Vidare uttalades följande (s. 66).

Kriminalunderrättelseregistret kommer att innehålla uppgifter om personer på underrättelsestadiet, dvs. innan det finns någon skälig misstanke om konkret brott. De uppgifter som antecknas i ett sådant register är naturligtvis integritetskänsliga för den enskilde. Med hänsyn till den enskildes personliga integritet är det därför självklart att uppgifterna bör omgärdas av ett starkt sekretesskydd. Från den enskildes sida finns det ett stort intresse av att kunna kontrollera att uppgifter om honom eller henne inte registreras på ett otillbörligt sätt. För att allmänheten skall ha förtroende för den underrättelseverksamhet som bedrivs av såväl den öppna polisen som av Säkerhetspolisens är det viktigt att det dessutom finns tillräckliga möjligheter för allmänheten till insyn i och kontroll av de register som förs. Till skillnad från vad som gäller för belastningsregistren kan en absolut sekretess därför inte motiveras med att det inte finns någon utomstående som har ett berättigat intresse till insyn i registren. Med hänsyn till det anförda anser regeringen inte att det föreligger tillräckligt starka skäl för att uppgifter i de kriminalunderrättelseregister vi föreslår i detta ärende skall vara belagda med absolut sekretess.

Samma resonemang kan anföras såvitt gäller Säkerhetspolisens register. Det är också viktigt att komma ihåg att det hos Säkerhetspolisens finns handlingar som innehåller uppgifter som är av stor betydelse för vårt kulturarv. Dessa uppgifter bör inte undanhållas från allmänhetens insyn mer än vad som är nödvändigt, t.ex. med hänsyn till rikets säkerhet, förebyggande och beivrande av brott och enskildas personliga förhållanden. Regeringen anser därför inte heller att det skall råda absolut sekretess för uppgifter i Säkerhetspolisens register.

I fråga om sekretess till förmån för den enskilde uttalades också följande (s. 180).

För närvarande gäller enligt 9 kap. 17 § ett rakt skaderekvisit. Ändringen innebär, som motiveras i avsnitt 6.4, att sekretessen i viss utsträckning skärps på så sätt att ett omvänt skaderekvisit till skydd för den enskilde kommer att gälla för alla uppgifter som omfattas av paragrafen. Det innebär att sådana uppgifter inte får lämnas ut om det inte står klart att den enskilde eller någon honom eller henne närstående inte lider men om uppgiften röjs.

Det bör i sammanhanget påpekas att, så länge lagen (1965:94) om polisregister m.m. gällde, Säkerhetspolisens person- och sakakter ansågs utgöra en del av polisregistret (RÅ 1990 ref. 67). Absolut sekretess gällde således för samtliga uppgifter hos Säkerhetspolisens. Numera ingår inte de bakomliggande akterna i

Mål nr
1516-10

registret. Samma sekretess, dvs. med ett omvänt skaderekvisit, gäller för uppgifterna både i registret och i ärendena under registret (prop. 1997/98:97 s. 151).

Enligt den äldre ordningen reglerades i polisregisterlagen i vilka fall uppgifter ur polisregistren fick lämnas ut. Undantag från sekretessen kunde – såvitt gällde uppgifter till enskilda och som inte avsåg den enskilde själv – endast göras för forskare (9 §). I ett lagstiftningsärende år 1996 (prop. 1995/96:178, bet. 1995/96:JuU22) beslutades att det – i avvaktan på en ny registerlagstiftning – skulle införas ökade möjligheter att få insyn i Säkerhetspolisens register. En ny paragraf, 9 a §, infördes i polisregisterlagen som utformades på samma sätt som dess förebild, 14 kap. 8 § sekretesslagen (numera 10 kap. 6 § OSL). Den innebar att regeringen för ett särskilt fall skulle få förordna om undantag från sekretess i Säkerhetspolisens register när det var påkallat av synnerliga skäl. Uppgifterna skulle kunna lämnas ut med förbehåll. Dispens skulle inte ges om det skulle strida mot Sveriges internationella åtaganden (a. prop. s. 10).

I ett lagstiftningsärende år 2002 behandlades ånyo frågan om ökad öppenhet i Säkerhetspolisens arkiv (prop. 2001/02:191, bet. 2002/03:KU13). I det ärendet uttalades bl.a. följande (a. prop. s. 81).

Med hänsyn till Säkerhetspolisens arbetsuppgifter ligger det i sakens natur att verksamheten till stor del måste vara hemlig. Många uppgifter är känsliga såväl med hänsyn till Sveriges förhållande till främmande makt som till skydd för rikets säkerhet. Det är också viktigt att skydda Säkerhetspolisens uppgiftslämnare och Säkerhetspolisens arbetsmetoder. Det skulle bli betydligt svårare för Säkerhetspolisen att få den information från utländska underrättelse- eller säkerhetstjänster eller andra källor som Säkerhetspolisen behöver om inte verksamheten var omgärdad av sekretess.

Det är emellertid av stor betydelse för förtroendet för Säkerhetspolisen att dess verksamhet ändå bedrivs så öppet som möjligt med hänsyn till dess arbetsuppgifter. Säkerhetspolisens verksamhet har också under en längre period blivit allt öppnare. - - -

I det ärendet beslutades de tidigare redovisade undantagen från sekretess för uppgifter som hänför sig till verksamhet hos Säkerhetspolisen och som har förts in

Mål nr
1516-10

i en allmän handling före år 1949 (18 kap. 2 § tredje stycket och 35 kap. 6 § 4 OSL).

Vidare gäller enligt 10 kap. 14 § OSL att, om en myndighet finner att sådan risk för skada, men eller annan olägenhet som enligt en bestämmelse om sekretess hindrar att en uppgift lämnas till en enskild kan undanröjas genom ett förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den, myndigheten ska göra ett sådant förbehåll när uppgiften lämnas till den enskilde. Bestämmelsen motsvarar 14 kap. 9 § första stycket i den tidigare gällande sekretesslagen. Genom förbehåll kan stelhet i sekretessregleringen motverkas och utomståendes informationsbehov tillgodoses i angelägna fall (prop. 1979/80:2 Del A s. 349 f.).

Regeringsrätten gör följande bedömning.

Regeringsrätten ansluter sig till underinstansernas bedömning att uppgifterna i de begärda handlingarna omfattas av sekretess enligt 18 kap. 2 § och 35 kap. 1 § OSL. I vissa handlingar finns dock uppgifter som härrör från tiden före år 1949. Dessa handlingar ska lämnas ut i de delar de innehåller sådana uppgifter.

Vad därefter gäller frågan om AA kan få del av uppgifterna i övriga handlingar med förbehåll i vissa avseenden gör Regeringsrätten följande bedömning.

AA är professor i tyska och knuten till Södertörns högskola. Hon bedriver forskning om relationerna mellan Sverige och DDR och har bl.a. publicerat ett verk med rubriken Inte bara Stasi...Relationer Sverige-DDR 1949–1990. Det finns således en stark koppling mellan hennes forskning och de uppgifter hon önskar ta del av. Det aktuella forskningsprojektet finansieras av allmänna medel.

Regeringsrätten finner mot bakgrund av vad som nu redovisats att AA bör kunna medges att med förbehåll få del av vissa uppgifter även om dessa omgärdas av sträng sekretess.

Det förhållandet att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL hindrar inte att hon får ta del av vissa uppgifter med förbehåll om att hon inte får röja de enskildas identitet m.m. Regeringsrätten återkommer till frågan om den närmare utformningen av förbehållen.

Såvitt gäller det allmänna intresset av sekretess – i detta fall Säkerhetspolisens intresse av att uppgifterna inte ska röjas – gör sig dock vissa särskilda hänsyn gällande. Som skäl för att en så sträng sekretess råder hos Säkerhetspolisen anförs, som framgår av den tidigare redogörelsen, det angelägna i att dess arbetsmetoder inte får avslöjas liksom att källor inte blir kända, eftersom dessa, om de inte kan lita på att uppgifterna hålls hemliga, blir obenägna att lämna uppgifter. Vidare bygger samarbetet mellan olika underrättelsetjänster m.m. på förutsättningen att det inte avslöjas varifrån underrättelserna kommer. Det förtjänar påpekas att det inom det straffrättsliga samarbetet mellan stater är en självklar utgångspunkt att känsliga uppgifter som lämnas inom ramen för detta samarbete ska skyddas (se t.ex. prop. 1999/2000:61 s. 209). Om sådana uppgifter ändå sprids finns risk att samarbetet försvåras. Såvitt gäller uppgifter som omfattas av denna sekretess är det således inte tillräckligt att man kan utgå ifrån att den enskilde forskaren ska iaktta uppställda förbehåll. Det krävs också att det står klart att källor och samarbetspartners inte låter sig påverkas av att ett utlämnande förekommer så att de kan befaras bli obenägna att lämna uppgifter till Sverige.

Regeringsrätten gör i denna del följande bedömning. Som framgår av redovisningen av förarbetsuttalanden har lagstiftaren under senare år vid ett flertal tillfällen framhållit det angelägna i en större öppenhet i Säkerhetspolisens verksamhet. De uppgifter AA önskar ta del av rör misstankar om underrättelseverksamhet riktad mot Sverige av en stat som inte längre existerar. Uppgifter från Stasiarkiven har i stor utsträckning gjorts offentliga, dels genom den särskilda statliga myndighet i Berlin som bl.a. förvaltar arkiven (BStU-myndigheten), dels genom offentliggörande i vissa länder. Vidare har uppgifter lämnats i riksdagen (se t.ex. svar på interpellation 1999/2000:113 och 2000/01:193) och också i någon mån av Säkerhetspolisen själv. I massmedia har det också förekommit uppgifter. Den resolution från Europaparlamentet som AA omnämner bör också beaktas. En stor

del av uppgifterna torde dessutom redan vara kända för AA även om de inte bekräftats. Regeringsrätten anser mot denna bakgrund att sekretessen enligt 18 kap. 1 § OSL inte hindrar att AA får ta del av vissa uppgifter i materialet med förbehåll.

De aktuella handlingarna består av en promemoria från den 4 december 2001 med rubriken ”Redovisning av uppdrag beträffande ärenden med koppling till forna Östtyskland”. Till promemorian hör två bilagor. Bilaga 1 har rubriken ”Sammanställning av bearbetade källuppgifter...” och är daterad den 4 december 2001. I denna ingår en förteckning över aktuella personer med uppgift om namn och personnummer samt vissa ytterligare uppgifter. Namnen har numrerats.

Därutöver ingår en personakt för var och en av de i förteckningen upptagna personerna med undantag för några fall där akten har överlämnats till Riksarkivet. Akternas omfattning varierar men det är fråga om ett relativt omfattande material. Vissa akter avser personer som under lång tid varit aktuella hos Säkerhetspolisen medan andra initierats med anledning av uppgifter som Säkerhetspolisen fått del av efter år 1989. Vissa av personerna har aktualiserats med anledning av antagna kontakter även med andra stater än DDR. I det stora flertalet ärenden finns en promemoria rubricerad ”Sammanfattning och bedömning av ärende NN (personnummer)”. Promemoriorna har upprättats under åren 2000 och 2001 och benämns i fortsättningen SammanfattningsPM.

I ärendena nr 3 och 55 finns handlingar som innehåller uppgifter som har införts i en allmän handling före år 1949. Dessa ska som tidigare påpekats lämnas ut till AA utan förbehåll.

Vad gäller övriga handlingar anser Regeringsrätten att AA utan hinder av den rådande sekretessen med förbehåll bör få ta del av uppgifter om namn m.m. på samtliga berörda personer. Hon bör vidare få ta del av sådana handlingar i akterna som innehåller uppgifter från tiden före den 1 januari 1990 med undantag för vissa handlingar, i flertalet fall därför att de rör även andra stater än DDR. Hon bör därutöver få ta del av uppgifter så att hon kan sluta sig till utgången i

respektive ärende med undantag för två ärenden (13 och 17) som rör även andra stater än DDR.

Regeringsrätten förordnar att AA ska få ta del av följande handlingar med förbehåll.

1. Sidan 1 i Bilaga 1 till promemorian den 4 december 2001, dvs. förteckningen med samtliga namn och de uppgifter i övrigt som finns på den sidan.
2. Samtliga SammanfattningsPM sedan följande uppgifter maskerats:
 - A. Uppgifter om källor.
 - B. Sista stycket under rubriken "Utredning" i ärende nr 24.
3. Samtliga handlingar i ärendena nr 37 och 45 (SammanfattningsPM saknas i dessa ärenden).
4. PM 2001-08-15 i ärende nr 46, dock endast såvitt avser de uppgifter som finns under rubriken "Bedömning" (SammanfattningsPM saknas i ärendet).
5. Handlingar i ärendena nr 51, 56 och 57 dock endast till den del de visar att ärendena har lagts ad acta (SammanfattningsPM saknas i dessa ärenden).
6. PM 1991-06-11 "Slutlig bedömning i ärendet ..." i ärende nr 16, dock endast såvitt avser sista stycket i promemorian (SammanfattningsPM saknas i ärendet).
7. Sådana handlingar i akterna som upprättats före den 1 januari 1990, dvs. även sådana handlingar som tillförts en akt senare men som är daterade före den 1 januari 1990, med undantag för äldre handlingar i ärendena nr 12, 13, 15, 16, 17, 34, 35 och 48.

AA får ta del av handlingarna med följande förbehåll.

1. Handlingarna ska läsas i Säkerhetspolisens lokaler.
2. Handlingarna får inte avbildas med hjälp av teknisk utrustning.

Mål nr
1516-10

3. Uppgifter i handlingarna som rör enskilda får inte publiceras eller lämnas vidare till någon annan, inklusive den berörde själv, om de inte har sådan form att de enskilda inte kan identifieras.
4. Namn på anställda inom Säkerhetspolisen och uppgifter som angår arbetsmetoder får inte avslöjas i någon form.
5. Uppgifter om källor, inklusive utländska underrättelse- och säkerhetsorgan får inte avslöjas i någon form.
6. Eventuella minnesanteckningar ska förvaras på ett sådant sätt att någon annan inte kan ta del av dem.
7. Eventuella minnesanteckningar ska förstöras senast den 30 juni 2011.

AA erinras om att enligt 20 kap. 3 § brottsbalken kan den som röjer uppgift som han eller hon är pliktig att hemlighålla enligt förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning fällas till ansvar för brott mot tystnadsplikt.

Susanne Billum

Marianne Eliason

Nils Dexe

Annika Brickman

Henrik Jermsten

Kristina Jonsson

Föredragande regeringsrätts-
sekreterare

Avd. II

Föredraget 2010-05-20