

Regeringens skrivelse

2011/12:67



Uppgifter hos Säkerhetspolisen om misstänkt
samröre med Stasi

Skr.
2011/12:67

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 9 februari 2012

Jan Björklund

Beatrice Ask
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen de omständigheter som legat till grund för samtal mellan justitieministern och företrädare för samtliga riksdagspartier under hösten och vintern 2011/12. Samtalen har syftat till att nå en samsyn i fråga om offentlighet och sekretess för de uppgifter hos Säkerhetspolisen som gäller enskilda svenskars misstänkta samröre med den östtyska säkerhets- och underrättelsetjänsten Stasi.

Skrivelsen innehåller en beskrivning av vilka typer av uppgifter som finns hos Säkerhetspolisen och hur dessa har samlats in. Vidare ges en redogörelse för resultaten av de utredningar Säkerhetspolisen har bedrivit med anledning av misstänkt samröre med Stasi. Det lämnas också en redovisning av de regelverk som avgör frågan om huruvida nu aktuella uppgifter är offentliga eller hemliga i Sverige respektive vissa andra europeiska länder.

I skrivelsen konstateras att det i Säkerhetspolisens verksamhet gäller sekretess till skydd såväl för verksamheten som för enskilda. Enligt regeringen talar starka skäl för att en ökad insyn i Säkerhetspolisens verksamhet skulle försvåra för myndigheten att fullgöra sitt uppdrag och därigenom i förlängningen minska dess möjlighet att avvärja hot mot Sverige. När det gäller den sekretess som gäller till skydd för enskilda gör regeringen bedömningen att enskilda riskerar att lida allvarligt men om denna sekretess hävs. Regeringen bedömer även att den möjlighet som finns för enskilda att ta del av uppgifter om sig själva hos Säkerhetspolisen får anses vara tillräcklig med hänsyn till myndighetens uppdrag. Vidare konstateras att gällande regelverk ger möjlighet att för forskningsändamål ta del av uppgifter hos Säkerhetspolisen om misstänkt samröre med Stasi som annars är sekretessbelagda.

Regeringens samlade bedömning är att gällande reglering ger uttryck för en rimlig avvägning mellan intresset av insyn i Säkerhetspolisens verksamhet och behovet av sekretess till skydd för allmänna och enskilda intressen. Skr. 2011/12:67

1	Ärendet och dess beredning	4
2	Stasi och dess arkiv	5
2.1	Stasi	5
2.2	Rosenholz-kartoteket	6
3	Säkerhetspolisens verksamhet	7
3.1	Allmänt om Säkerhetspolisens uppdrag	7
3.2	Säkerhetspolisens hantering av misstänkt samröre med Stasi	7
3.2.1	Inledning	7
3.2.2	Uppgifter om misstänkt samröre med Stasi	8
3.2.3	Utfallet av genomförda utredningar	8
3.2.4	Hantering av uppgifterna	9
4	Tillgången till uppgifter i Säkerhetspolisens verksamhet	9
4.1	Offentlighets- och sekretesslagen	10
4.1.1	Offentlighets- och sekretesslagens systematik	10
4.1.2	Sekretessbestämmelser som kan tillämpas på uppgifter om misstänkt samröre med Stasi m.m.	11
4.1.3	Forskarens möjlighet att ta del av sekretessbelagda uppgifter	15
4.1.4	Praxis avseende tillgång till uppgifter om misstänkt samröre med Stasi hos Säkerhetspolisen	15
4.2	Internationella jämförelser	18
4.2.1	Tyskland	18
4.2.2	Finland	19
4.2.3	Norge	20
4.2.4	Danmark	21
4.2.5	Storbritannien	21
4.2.6	Nederländerna	22
5	Regeringens bedömning	23
5.1	Bör lagstiftningen ändras för att öka enskildas och allmänhetens insyn i Säkerhetspolisens verksamhet?	23
5.2	Bör lagstiftningen ändras av hänsyn till forskningen?	27
5.3	Överlämnande av uppgifter ur Rosenholz-kartoteket från USA till Tyskland	28
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 februari 2012	30

Justitieministern har under hösten och vintern 2011/12 haft samtal med företrädare för samtliga riksdagspartier med anledning av debatten om ökad insyn när det gäller uppgifter hos Säkerhetspolisen om svenskars misstänkta samröre med den östtyska säkerhets- och underrättelsetjänsten Ministerium für Staatssicherheit (Stasi). Samtalen har förts vid möten mellan företrädare för riksdagspartierna och justitieministern den 28 november 2011, den 16 december 2011 och den 3 februari 2012. Vid dessa möten har även tjänstemän vid Justitiedepartementet och företrädare för Säkerhetspolisen deltagit. Syftet med mötena har varit att med utgångspunkt i gällande regelverk försöka skapa en samsyn kring den grundläggande frågan om det föreligger ett behov av att utreda förändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, som ökar insynen i Säkerhetspolisens verksamhet. Företrädare för Säkerhetspolisen har vid mötena redogjort för hur de nu aktuella uppgifterna samlats in, hur uppgifterna är organiserade hos myndigheten och resultatet av de utredningar och de förundersökningar som bedrivits. Vidare har tjänstemän vid Justitiedepartementet beskrivit vilka regler som styr frågan om offentlighet och sekretess avseende uppgifter hos Säkerhetspolisen om misstänkt samröre med Stasi samt givit en översiktlig redogörelse för hur motsvarande frågor hanteras i några andra europeiska länder.

Under samtalen har främst tre önskemål uppmärksammats när det gäller öppenhet angående svenskars misstänkta samröre med Stasi. Det gäller *för det första* att enskilda som varit föremål för misstanke om samröre med Stasi i så stor utsträckning som möjligt bör beredas tillgång till uppgifter som rör dem själva. *För det andra* att det bör säkerställas att regelverket ger goda förutsättningar för forskning om enskilda svenskars förhållningssätt till det forna östblocket. *För det tredje* att Sverige ska verka för att samtliga uppgifter rörande svenska medborgare i det så kallade Rosenholz-kartoteket ska överlämnas från USA till Tyskland för att på så vis skapa bättre möjligheter för forskning.

I skrivelsen redogör regeringen för de uppgifter som lämnats vid mötena med riksdagspartierna. Regeringen redovisar också sin bedömning av behovet av att från regeringens sida vidta åtgärder för att utreda förändringar i offentlighets- och sekretesslagen i syfte att öka insynen i Säkerhetspolisens verksamhet. Vidare redovisar regeringen sin uppfattning i frågan huruvida Sverige bör vidta några åtgärder för att förmå USA att till Tyskland lämna ut Rosenholz-kartoteket till den del som det avser svenska medborgare.

2.1 Stasi

Stasi var både Östtysklands underrättelsetjänst för utrikes förhållanden och säkerhetstjänst för inrikes förhållanden. Utrikesspionaget tillhörde en del inom Stasi som gick under beteckningen Hauptverwaltung Aufklärung (HV A). För Stasi arbetade dels heltidsanställda medarbetare, dels personer som efter överenskommelse arbetade genom att t.ex. lämna information. Den senare kategorin gick även under beteckningen inofficiella medarbetare (IM).

Stasis verksamhet, som upphörde i samband med Östtysklands upplösning, innebar bl.a. att mycket stora mängder information, inte minst om enskilda individer, samlades in och arkiverades. Trots att avsevärda mängder dokument förstördes i samband med Berlinmurens fall finns det fortfarande stora dokumentmängder bevarade. De bevarade och rekonstruerade arkiven från Stasis verksamhet förvaltas numera av den tyska myndigheten Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (BStU).

Stasiarkivet är ett av de största arkiven i Tyskland med ca 111 hyllkilometer dokument, ca 1,7 miljoner foton m.m. Dessutom finns det ca 15 000 säckar med rester av dokument som strimlades i dokumentförstörare vid Östtysklands sammanbrott, men som nu successivt rekonstrueras. I arkivet finns både uppgifter som rör interna förhållanden i Östtyskland och uppgifter från utrikesspionaget HV A.

HV A:s arkiv utplånades nästan fullständigt i samband med Östtysklands sammanbrott. Vid några lokalkontor bevarades dock vissa dokument och andra har återfunnits i säckar med sönderrivna dokument. Sammantaget bevarades grovt uppskattat tio procent av personakterna. Tyska myndigheter lyckades vidare år 1998 dechiffrera information från elektroniska databaser som tillhörde HV A. Dessa databaser är kända under benämningen SIRA (System der Informationsrecherche der HV A). SIRA består huvudsakligen av fem deldatabaser. I fyra av deldatabaserna registrerade HV A all information som man inhämtade över hela världen inom ramen för spioneriverksamheten. Därför går det numera ganska enkelt att med hjälp av dessa databaser fastställa vilket hemligt Nato-dokument eller vilken politisk insiderinformation som lämnades till HV A vid vilken tidpunkt. Eftersom informationen värderades med betyg från 1 till 5 framgår det dessutom vilket värde HV A tillskrev den enskilda informationen. Vid varje informationsmaterial anges registreringsnummer och täcknamn för den inofficiella medarbetare som införskaffat det. Därför går det att se vilka av dessa som överlämnade särskilt mycket eller särskilt värdefull information till HV A. Uppgifterna i SIRA:s femte deldatabas gör det möjligt att redogöra för hur många agenter HV A hade vid en viss tidpunkt. Det saknas dock uppgifter om vilka agenter som var inofficiella medarbetare i väst och vilka som var inofficiella medarbetare i Östtyskland.

Allmänt om Rosenholz-kartoteket

Vid tiden för Östtysklands upphörande lyckades den amerikanska underättelsetjänsten CIA komma över mikrofilmade kartotekskort från HV A. Dessa mikrofilmer går inte sällan under benämningarna Rosenholz-akterna eller Rosenholz-kartoteket. Den förstnämnda benämningen är något missvisande och leder lätt till missförstånd, eftersom uppgifterna huvudsakligen består av mikrofilmade kartotekskort. Det är alltså inte fråga om akter i ordets egentliga betydelse. Kortet i Rosenholz-kartoteket är utformade på samma sätt som Stasis andra kartotekskort, men till skillnad från de senare återfinns ofta i Rosenholz-kartoteket flera personer under samma registreringsnummer. Detta försvårar i många fall identifieringen av inofficiella medarbetare. I vissa fall är en sådan identifiering till och med omöjlig.

USA började år 1999 lämna kopior av mikrofilmerna rörande tyska medborgare till Tyskland. Fram till mars 2003 hade BStU fått 381 cd-romskivor. Dessa delar av Rosenholz-kartoteket ingår i BStU:s arkiv. Sverige har år 2000 genom Svenska ambassaden i Berlin lämnat sitt samtycke till att uppgifter i Rosenholz-kartoteket som rör svenskar får lämnas från USA till Tyskland. Huruvida så skett är emellertid oklart.

Rosenholz-kartoteket består av tre olika delkartotek: F 16-kartoteket, F 22-kartoteket och statistik korten. Exempel på hur korten i dessa kartotek kan se ut finns på BStU:s hemsida, se *bilaga*.

F 16-kartoteket

F 16-kartoteket består av uppgifter om personer som av någon anledning var av intresse för Stasi. Registerkorten innehåller personens *namn* och *personuppgifter* samt *registreringsnummer*. Det var mycket vanligt att flera personer fördes in under ett och samma registreringsnummer. Orsaken till registreringen i kartoteket anges dock inte. Att en person förekommer i F 16-kartoteket innebär således inte att det med registreringen som grund går att dra slutsatsen att personen i fråga varit agent åt Stasi. Omkring 90 procent av posterna i dessa F 16-kort rör personer som inte arbetat för Stasi.

F 22-kartoteket

F 22-kartoteket ger vissa ledtrådar till varför Stasi har intresserat sig för personer med ett visst registreringsnummer. F 22-korten innehåller *inga namn i klartext*. Dessa innehåller i stället *registreringsnummer* som kan kopplas samman med F 16-korten och *upplysning om under vilken kategori personen förts in*.

Statistik korten

Statistik korten innehåller uppgifter om inofficiella medarbetare till Stasi såsom *täcknamn*, *registreringsnummer* och *vissa närmare upplysningar*

som motiv till samarbetet och hur samarbetet hade inletts. Ofta finns även en bedömning av personens tillförlitlighet antecknad. Inte heller statistikkorten innehåller personernas rätta namn. Tillsammans med F 16- och F 22-kartoteken är dock statistikkorten ett viktigt medel för att identifiera personer.

Skr. 2011/12:67

3 Säkerhetspolisens verksamhet

3.1 Allmänt om Säkerhetspolisens uppdrag

Säkerhetspolisens grundläggande uppgift är att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet (2 § förordningen [2002:1050] med instruktion för Säkerhetspolisen). Säkerhetspolisen leder också polisverksamhet i fråga om terrorismbekämpning, bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen eller som har samband med statsbesök och liknande händelser samt visst annat personskydd. Därutöver fullgör Säkerhetspolisen de uppgifter som Rikspolisstyrelsen ansvarar för enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) samt lämnar tekniskt biträde åt polisväsendet i den utsträckning som det är lämpligt med hänsyn till verksamhetens art. Operativt kan Säkerhetspolisens uppgifter delas in i fem verksamhetsområden: författningsskydd, kontrapionage, kontraterrorism, personskydd och säkerhetsskydd.

Utmärkande för den typ av säkerhetshotande verksamhet som Säkerhetspolisen har att motverka är att det sällan rör sig om företeelser eller händelser som Säkerhetspolisen uppmärksammas på utifrån, exempelvis genom en anmälan. Säkerhetspolisen måste i stället med egna resurser uppdaga säkerhetshotande verksamhet. Därför bedriver Säkerhetspolisen säkerhetsunderrättelsetjänst genom vilken information inhämtas genom olika metoder och från olika källor, till exempel från öppna källor som är tillgängliga för envar, från enskilda personer eller från utländska samarbetspartner.

För det fall det finns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats har Säkerhetspolisen en skyldighet att inleda förundersökning eller under en åklagares ledning bedriva sådan.

3.2 Säkerhetspolisens hantering av misstänkt samröre med Stasi

3.2.1 Inledning

Säkerhetspolisens arbete med att utreda misstänkt samröre med Stasi var en del av myndighetens kontrapionage och hade till syfte att motverka och utreda brott, i detta fall spioneri och olovlig underrättelseverksamhet. Säkerhetspolisens ansträngningar att upptäcka och motverka Östtysklands underrättelseverksamhet i Sverige pågick under hela kalla kriget och arbetet med att utreda misstankar om spioneri och olovlig underrättelseverksamhet fortsatte även efter Östtysklands upplösning.

Mitten av 1990-talet var en särskilt intensiv period för utredningar av misstänkt samröre med Stasi eftersom Säkerhetspolisen vid den tiden fick del av information från Stasis arkiv via både amerikanska och tyska myndigheter. Skr. 2011/12:67

3.2.2 Uppgifter om misstänkt samröre med Stasi

I likhet med annat underrättelsematerial hos Säkerhetspolisen kommer uppgifter med koppling till Stasi från olika källor, såsom upplysningar från andra länders säkerhets- och underrättelsetjänster, information från såväl förtroliga som öppna källor och information inhämtad genom Säkerhetspolisens egna åtgärder, t.ex. spaning. I mitten av 1990-talet mottog Säkerhetspolisen information från Rosenholz-kartoteket från CIA. Informationens omfattning varierade mellan de individer den rörde, i vissa fall utgjordes den enbart av upplysningar om namn och adress på en person som påstods ha varit i kontakt med Stasi, i andra fall var informationen mer utförlig. Under perioden 2000–2001 gjorde Säkerhetspolisen en genomgång av de ärenden där det fanns uppgifter om koppling till östtysk underrättelseverksamhet. Genomgången syftade till att klargöra vilka åtgärder som hade vidtagits för att utreda uppgifterna samt vilka ytterligare åtgärder som kunde behöva vidtas. I samband med denna översyn begärde Säkerhetspolisen att från CIA få kopior av de originalhandlingar från Stasi som fanns avseende *alla* svenska medborgare som finns i Rosenholz-kartoteket. Denna förfrågan besvarades och resulterade i att Säkerhetspolisen mottog kopior av F16-kort avseende tio personer. Vid Säkerhetspolisens genomgång av personer med påstådda kopplingar till Stasi var Säkerhetspolisen också i kontakt med sina tyska samarbetspartner och fick genom deras försorg tillgång till sådana uppgifter ur SIRA-materialet hos BStU som hade koppling till Sverige.

3.2.3 Utfallet av genomförda utredningar

Säkerhetspolisen kunde år 2001 konstatera att det fanns 57 personer i Sverige för vilka det fanns indikationer på att de på något sätt hade verkat för östtysk underrättelsetjänst. Av dessa hade ca en fjärdedel varit föremål för förundersökning. Dessa utredningar hade lett fram till att två personer år 1971 hade dömts för förberedelse till spioneri till fängelse. Övriga förundersökningar lades ner med anledning av att brott inte kunde styrkas eller att handlingen inte var brottslig. Av de 57 personer för vilka det funnits indikationer på misstänkt samröre med Stasi har Säkerhetspolisen, med undantag för avlidna och personer som flyttat utomlands, varit i kontakt med samtliga utom två personer. I knappt tio fall hade de misstänkta personerna medgivit att de medvetet utfört uppdrag för Stasi. Ungefär lika många personer medgav att de hade varit i kontakt med företrädare för Stasi, men nekade till att ha utfört några uppdrag för dem. Medgivande om uppdrag för Stasi eller kontakt med Stasi behöver dock inte betyda att personen i fråga har begått något brott. I flera fall ansågs den information som personerna medgav att de hade

lämnat ha varit öppen information, vars utlämnande inte bedömdes ha skadat Sverige eller rikets säkerhet. I vissa fall kvarstod dock misstankar om olagliga uppdrag för Stasi, men Säkerhetspolisen gjorde bedömningen att det inte var meningsfullt att utreda ärendena ytterligare på grund av bristande bevisning eller därför att preskription för de brott som misstankarna gällde hade inträtt.

3.2.4 Hanteringen av uppgifterna

Säkerhetspolisen har inte organiserat de handlingar som gäller misstänkt samröre med Stasi separat från andra handlingar. Något särskilt arkiv för uppgifter med koppling till Stasi finns alltså inte. Det material med koppling till Stasi som finns hos Säkerhetspolisen är en del av myndighetens samlade register och databaser. Dessa uppgiftssamlingar behövs för att Säkerhetspolisen ska kunna skydda personer, kartlägga säkerhetshotande förhållanden samt förebygga eller avslöja brottslig verksamhet. Detta innebär att uppgiftssamlingarna bl.a. omfattar tips och obekräftade uppgifter, som är avsedda att ligga till grund för ytterligare utredande åtgärder.

Handlingar i ärenden hos Säkerhetspolisen gallras efterhand i enlighet med gällande föreskrifter genom att överlämnas till Riksarkivet. Många av ärendena med koppling till Stasi finns därför inte längre hos myndigheten.

4 Tillgången till uppgifter i Säkerhetspolisens verksamhet

Möjligheten till insyn i Säkerhetspolisens arkiv och register styrs av regleringen om offentlighet och sekretess. I Sverige gäller offentlighetsprincipen som innebär att allmänheten och massmedia ska ha insyn i statens och kommunernas verksamhet. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen åsyftas i första hand rätten att ta del av allmänna handlingar. Denna princip infördes genom 1766 års tryckfrihetsförordning och regleras numera i 1949 års tryckfrihetsförordning, förkortad TF.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får bara begränsas om det är påkallat med hänsyn till vissa i tryckfrihetsförordningen angivna intressen. Exempelvis får begränsning ske med hänsyn till bl.a. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, intresset att förebygga eller beivra brott samt skyddet för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden (2 kap. 2 § första stycket 1, 4 och 6 TF). En begränsning av rätten att ta del av allmän handling ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om så i ett visst fall anses lämpligare, i en annan lag vartill den förstnämnda lagen hänvisar. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen.

När det gäller möjligheten att bereda insyn i uppgifter rörande enskilda i det offentligas verksamhet ska också beaktas vad som följer av Sveriges

internationella åtaganden. Enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), vilken har inkorporerats i svensk rätt och gäller som lag i Sverige, har enskilda rätt till respekt för sitt privatliv (artikel 8). Staten är därigenom skyldig att tillförsäkra enskilda en privat sfär inom vilken de i princip bör ha rätt att avvärja intrång, både från det allmänna och från andra enskilda. Det innebär exempelvis att enskilda som utgångspunkt inte ska behöva tåla att uppgifter om personliga förhållanden, exempelvis misstanke om brott, är tillgängliga för envar. I Sverige säkerställs denna rätt när det gäller uppgifter som finns hos det allmänna genom bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen om sekretess till skydd för enskilda. Rätten till respekt för privatlivet får enligt Europakonventionen bara inskränkas om det är nödvändigt för att tillgodose ett legitimt intresse. Intresset av informations- och yttrandefrihet (artikel 10) kan vara ett legitimt ändamål för sådana inskränkningar om det behövs för att tillgodose andra personers fri- och rättigheter. När det gäller avvägningen mellan de motstående intressen som gör sig gällande när behovet av en inskränkning prövas, har Europadomstolen tillerkänt staterna visst utrymme att själva avgöra vikten av det legitima ändamålet. Detta utrymme är emellertid olika stort beroende på vilket intresse som ställs mot integritetsskyddsintresset.

4.1 Offentlighets- och sekretesslagen

4.1.1 Offentlighets- och sekretesslagens systematik

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller inte bara begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar. Sekretess innebär dessutom ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess innebär således både handlingssekretess och tystnadsplikt. Till den del sekretessbestämmelserna innebär tystnadsplikt medför de en begränsning av yttrandefriheten enligt regeringsformen.

Sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen har disponerats efter sekretessgrunderna i tryckfrihetsförordningen. Sekretessbestämmelser till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation har placerats i 15 kap. Sekretessbestämmelser till skydd för intresset att förebygga eller beivra brott finns i 18 kap. och sekretessbestämmelser till skydd för enskilds intressen i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott finns i 35 kap.

Sekretessens styrka bestäms i regel med hjälp av ett s.k. skaderekvisit. Man skiljer i detta sammanhang mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid *raka skaderekvisit* är *utgångspunkten* att uppgifterna är *offentliga*. Sekretess gäller således bara om det kan antas att en viss skada uppstår om uppgiften lämnas ut. När skälen för sekretess väger särskilt tungt i förhållande till insynsintresset används *omvända skaderekvisit*. I ett sådant fall är *utgångspunkten* att uppgifterna omfattas av *sekretess* och att en uppgift endast får lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppstår. Sekretessen enligt en bestämmelse kan

även vara *absolut*, dvs. de uppgifter som omfattas av bestämmelsen ska hemlighållas utan någon skadeprovning om uppgifterna begärs ut. Skr. 2011/12:67

De uppgifter hos Säkerhetspolisen som nu är aktuella omfattas inte sällan av flera sekretessbestämmelser som skyddar samma eller olika intressen. Vid konkurrens mellan flera sekretessbestämmelser gäller som huvudregel att den eller de bestämmelser enligt vilken uppgiften är sekretessbelagd har företräde framför bestämmelser enligt vilka uppgiften ska lämnas ut (7 kap. 3 § OSL).

4.1.2 Sekretessbestämmelser som kan tillämpas på uppgifter om misstänkt samröre med Stasi m.m.

I det följande lämnar regeringen en redogörelse för de mest centrala bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen med avseende på uppgifter hos Säkerhetspolisen angående misstänkt samröre med Stasi.

Utrikessekretess

Så kallad utrikessekretess gäller för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller som i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs (15 kap. 1 § OSL). Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit, dvs. det föreligger en presumtion för offentlighet. Utrikessekretessen gäller hos alla organ som ska tillämpa offentlighets- och sekretesslagen. Sekretessen gäller i högst fyrtio år.

Sekretess till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till bl.a. förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs (18 kap. 1 § OSL). Även denna s.k. förundersökningssekretess gäller med ett rakt skaderekvisit, dvs. presumtionen är att uppgifterna offentliga. Eftersom sekretessen omfattar uppgift *som hänför sig till* förundersökning m.m. följer sekretessen med uppgiften om den lämnas till en annan myndighet. Sekretessen gäller i högst fyrtio år

Sekretess gäller vidare för uppgift som hänför sig till bl.a. underrättelseverksamhet enligt 3 § polisdatalagen (1998:622) eller Säkerhetspolisens verksamhet i övrigt 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 (18 kap. 2 § första stycket OSL). Med underrättelseverksamhet avses i detta sammanhang sådan polisverksamhet som består i att samla, bearbeta och analysera information för att

klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning. I likhet med förundersökningssekretessen följer sekretessen i dessa fall med en uppgift som lämnas till en annan myndighet. I motsats till förundersökningssekretessen gäller dock sekretessen med ett s.k. omvänt skaderekvisit, dvs. utgångspunkten är att uppgifterna är hemliga. Vidare gäller sekretessen som huvudregel under längre tid, nämligen i högst sjuttio år. Sekretessen gäller dock inte för uppgift som hänför sig till verksamhet hos Säkerhetspolisen och som har förts in i en allmän handling före år 1949.

Den kortare sekretesstiden för vissa uppgifter i Säkerhetspolisens verksamhet infördes genom en lagändring som trädde i kraft i mars 2003. Motivet till lagändringen var bl.a. att en begränsning av sekretesstiden skulle ingå som ett led i arbetet med att öka kunskapen om Sveriges agerande före, under och efter andra världskriget. Syftet var att öka kunskapen om hur Sverige hanterade misstänkta krigsförbrytare och kollaboratörer som kom till Sverige under och efter kriget. Det ansågs att dessa frågor inte hade utretts ordentligt vilket i sin tur ansågs vara en nackdel i strävandena att, med utgångspunkt i det förflutna, intensifiera kampen mot framväxande nynazism och främlingsfientlighet. Den dåvarande regeringen bedömde att uppgifterna från tiden före år 1949 var så gamla och i allmänhet så inaktuella att ett offentliggörande inte skulle påverka Säkerhetspolisens möjligheter att även framöver ha ett utvecklat och nära samarbete med andra länders säkerhets- och underrättelse-tjänster. Det bedömdes vidare att ett offentliggörande inte heller nämnvärt skulle påverka möjligheterna att få uppgifter från t.ex. privatpersoner (prop. 2001/02:191 s. 85 f.).

Sekretess till skydd för enskilda

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i bl.a. förundersökning i brottmål eller i annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men (35 kap. 1 § OSL). Skaderekvisitet är omvänt, dvs. utgångspunkten är att uppgifterna är hemliga. Bestämmelsen är tillämplig även i nedlagda förundersökningar och andra typer av brottsutredningar. Sekretessen gäller dock, till skillnad från sekretessen till skydd för bl.a. Säkerhetspolisens verksamhet, endast om den förekommer i vissa angivna sammanhang t.ex. i en förundersökning. Detta innebär att sekretessen inte följer med uppgifterna om de lämnas till en annan myndighet och därigenom inte längre förekommer i exempelvis en förundersökning eller annan verksamhet som avser att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. För att sekretessen under sådant förhållande ska bestå fordras att det finns en annan tillämplig sekretessbestämmelse hos den mottagande myndigheten eller att det finns regler om överföring av sekretess.

Sekretessen till skydd för enskild gäller i högst sjuttio år. För uppgift som hänför sig till verksamhet hos Säkerhetspolisen gäller denna sekretess inte om uppgiften har införts i en allmän handling före år 1949 (35 kap. 6 § OSL). I likhet med sekretessen till skydd för Säkerhets-

polisens verksamhet kortades sekretesstiden för sistnämnda uppgifter bl.a. som ett led i strävandena att motverka den framväxande nynazismen och främlingsfientligheten i början av 2000-talet. När det gäller skyddet för enskilda ansåg den dåvarande regeringen att det fanns en risk för att personer som ännu var i livet kunde drabbas av obehag om denna sekretess avskaffades. Denna risk bedömdes dock inte som så stor eller beaktansvärd att den borde få vara utslagsgivande för om lättnader i sekretessen skulle få komma till stånd. I vissa fall ansågs det kunna vara en fördel att uppgifterna blev kända medan inblandade personer fortfarande levde eftersom detta skulle ge dem möjlighet att bemöta påståenden och ge ökade möjligheter att avslöja felaktigheter i uppgifterna (prop. 2001/02:191 s. 89).

För uppgift i en anmälan eller utsaga av en enskild gäller sekretessen till skydd för enskild, i förhållande till den som anmälan eller utsagan avser, endast om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarlig men om uppgiften röjs (35 kap. 2 § OSL).

En huvudregel i offentlighets- och sekretesslagen är att sekretess till skydd för enskild inte gäller – annat än i vissa undantagsfall – i förhållande till den enskilde själv (12 kap. 1 § OSL). Detta innebär att enskilda utan hinder av sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL kan ta del av uppgifter hos bl.a. Säkerhetspolisen som rör dem själva. Den enskilde kan också helt eller delvis medge att sekretess som gäller till skydd för honom eller henne hävs i förhållande till tredje man (12 kap. 2 § OSL). Vidare gäller att om en enskild samtycker till att en uppgift lämnas till en annan enskild endast under förutsättning att myndigheten gör ett förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den, ska myndigheten göra ett sådant förbehåll när den lämnas ut (12 kap. 2 § OSL).

Enskildas möjligheter att ta del av uppgifter som rör dem själva begränsas dock dels om sekretess gäller till skydd för någon annan enskild, dels om uppgifterna omfattas av sekretess enligt andra bestämmelser, exempelvis enligt 18 kap. 1 och 2 §§ OSL (7 kap. 3 § OSL). Sistnämnda sekretess innebär att uppgift om huruvida en enskild överhuvudtaget förekommer i ett ärende hos Säkerhetspolisen normalt är sekretessbelagd gentemot den enskilde, eftersom utlämnande av en sådan uppgift skulle kunna försvåra möjligheten att förhindra och beivra brott. Motivet för detta är att en person med anknytning till brottslig verksamhet kan ha ett starkt intresse av att veta om polisen överhuvudtaget har uppgifter om henne eller honom. I ett sådant fall skulle det kunna vara till stor skada för en utredning om det röjdes för vederbörande såväl att han eller hon är föremål för polisens intresse som att han eller hon inte är det. Det har därför ansetts inte finnas skäl för att Säkerhetspolisen generellt ska behöva tala om i fall det förekommer uppgifter om någon eller inte hos myndigheten (prop. 1997/98:97 s. 68 och 2001/02:191 s. 90 f.).

I samband med den ovan nämnda kortningen av sekretesstiden för vissa uppgifter hos Säkerhetspolisen infördes en sekretessbrytande bestämmelse för att öka enskildas möjlighet att få uppgift om huruvida de förekommer hos Säkerhetspolisen (18 kap. 4 OSL). Enligt denna bestämmelse hindrar inte sekretess enligt 18 kap. 2 § OSL att en enskild får uppgift om huruvida han eller hon förekommer i Säkerhetspolisens register

med anledning av den verksamhet som bedrevs med stöd av bestämmelserna i personalkontrollkungörelsen (1969:446) och de tilläggsföreskrifter som utfärdats med stöd av den. Vidare gäller enligt bestämmelsen en sådan rätt även i fråga om verksamhet enligt den numera upphävda förordningen den 3 december 1981 med vissa bestämmelser om verksamheten vid Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning och motsvarande äldre bestämmelser. Verksamheten enligt dessa föreskrifter innebar bl.a. registrering av enskilda i syfte att se till att personer som ansågs opålitliga ur säkerhetssynpunkt inte fick sådana befattningar som var av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt. När den sekretessbrytande bestämmelsen avseende dessa uppgifter infördes var den aktuella registreringsverksamheten väl känd och enskilda som begärt att få uppgifter ur Säkerhetspolisens register hade i mycket stor utsträckning fått ut sådana om det gällt registreringar enligt de nämnda författningarna. Mot denna bakgrund gjordes bedömningen att det inte innebar någon risk för Säkerhetspolisens verksamhet att tala om för en sökande om han eller hon förekommer i Säkerhetspolisens register med anledning av den aktuella registreringsverksamheten (prop. 2001/02:191 s. 91 f.)

Enskildas rätt till partsinsyn

Bestämmelser om sekretess kan komma i konflikt med regler om enskildas rätt till partsinsyn som finns i andra författningar än offentlighets- och sekretesslagen eller som följer av allmänna rättsgrundsatser (RÅ 2001 ref. 27). Rätt till partsinsyn kan följa av t.ex. rättegångsbalken. Inom ramen för en pågående förundersökning har alltså den som är skäligen misstänkt för ett brott rätt att ta del av vad som förekommit vid undersökningen om det kan ske utan att utredningen skadas (23 kap. 18 § rättegångsbalken). Av praxis från Högsta förvaltningsdomstolen framgår vidare att rätt till partsinsyn kan finnas beträffande avslutade förundersökningar om den enskilde anses ha beaktansvärda motiv för sin begäran om insyn (RÅ 1984 Ab 176 och 1995 ref. 28). Även i ett fall då förundersökning inte hade inletts men väl en omfattande s.k. förutredning hade genomförts och avslutats har Högsta förvaltningsdomstolen funnit att rätt till partsinsyn förelegat (RÅ 2001 ref. 27).

Hur en konflikt mellan sekretess och partsinsyn ska hanteras regleras i 10 kap. 3 § OSL. Enligt den bestämmelsen hindrar sekretess inte att en enskild eller en myndighet som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. Sekretess hindrar dock aldrig att en part i mål eller ärende tar del av dom eller beslut i målet. Vidare innebär sekretess inte någon begränsning i en parts

rätt enligt rättegångsbalken att få ta del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende. Skr. 2011/12:67

När en myndighet lämnar en sekretessbelagd uppgift till en enskild part med tillämpning av 10 kap. 3 § OSL får myndigheten göra ett förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den. Förbehållet får dock inte innebära ett förbud mot att utnyttja uppgiften i målet eller ärendet eller mot att lämna muntlig uppgift till part, ställföreträdare, ombud eller biträde (10 kap. 4 § OSL).

4.1.3 Forskares möjlighet att ta del av sekretessbelagda uppgifter

Det finns inga bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som särskilt tar sikte på forskares möjligheter att ta del av sekretessbelagda uppgifter. Forskares möjligheter bedöms i stället med utgångspunkt i de generella bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. Om uppgifter som omfattas av sekretess lämnas ut till forskningsverksamhet som bedrivs i det allmännas regi överförs den sekretess som gäller hos den utlämnande myndigheten till forskningsmyndigheten (11 kap. 3 § OSL). Detta innebär att prövningen av ett skaderekvisit i en sekretessbestämmelse kan resultera i att skada inte anses uppkomma om uppgiften lämnas till institutionen eftersom sekretess kommer att gälla för uppgiften där. Om det i stället är fråga om en enskild forskare gäller att handlingen ska lämnas ut med förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den, om ett sådant förbehåll undanröjer den risk för skada, men eller annan olägenhet som annars skulle förhindra ett utlämnande (10 kap. 14 § OSL). Genom ett sådant förbehåll uppstår en straffsanktionerad tystnadsplikt för den enskilde forskaren.

4.1.4 Praxis avseende tillgång till uppgifter om misstänkt samröre med Stasi hos Säkerhetspolisen

Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten) har i rättsfallet RÅ 2010 ref. 59 prövat om vissa handlingar med uppgifter om Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet avseende ärenden med anknytning till Stasi kunde lämnas ut för forskningsändamål. Bakgrunden i målet var sammanfattningsvis följande. B.A., som var professor och bedrev forskning om relationer mellan Sverige och Östtyskland, begärde hos Säkerhetspolisen att för forskningsändamål få ta del av sådana handlingar som CIA överlämnat till Sverige och som rörde svenska inofficiella medarbetare som haft kontakt med Stasi. Säkerhetspolisen avslag begäran med hänvisning till 18 kap. 2 § första stycket och 35 kap. 1 § OSL. B.A. överklagade beslutet till *Kammarrätten i Stockholm* som avslag överklagandet. I sitt överklagande av kammarrättens avgörande yrkade B.A. i första hand att de handlingar hos Säkerhetspolisen som rörde ca 50 personer som hade samarbetat med Stasi skulle lämnas ut. I andra hand yrkade hon att handlingarna skulle lämnas ut med förbehåll. Till stöd för sin talan anförde hon bl.a. följande. Hon leder ett

forskningsprojekt vid Södertörns högskola, Sverige-DDR, Politik och retorik kring Östersjön. 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 vidare 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. Hon anförde slutligen att det handlar om att analysera hur diktaturer arbetar för att klarlägga de metoder de använder för att infiltrera ett öppet, demokratiskt samhälle, vilket är aktuellt också i dag. *Högsta förvaltningsdomstolen* instämde i underinstansernas bedömning att uppgifterna i de begärda handlingarna omfattades av sekretess enligt 18 kap. 2 § och 35 kap. 1 § OSL och att de därför inte – med undantag för vissa uppgifter som härrörde från tiden före år 1949 – kunde lämnas ut i enlighet med vad B.A. hade yrkat i första hand. Vad sedan gällde möjligheten att lämna ut vissa uppgifter med förbehåll uttalade Högsta förvaltningsdomstolen följande.

”B.A. 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 B.A. 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. /.../ 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 att 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 iakttä 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 förarbetsuttalandena har lagstiftaren under senare år vid ett flertal tillfällen framhållit det angelägna i en större öppenhet i Säkerhetspolisens verksamhet. De uppgifter B.A. 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 (BSU-myndigheten), dels genom offentliggörande av 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 B.A. omnämner bör också beaktas. En stor del av uppgifterna torde dessutom redan vara kända för B.A. även om de inte bekräftats.”

Högsta förvaltningsdomstolen fann härefter att sekretessen till skydd för allmänna intressen inte hindrade att B.A. fick ta del av vissa uppgifter i materialet under förutsättning att hon iakttog vissa uppställda förbehåll. I enlighet med detta beslutade domstolen att B.A. skulle få ta del av bl.a. en förteckning med namn på aktuella personer, sammanfattningspromemorior rörande var och en av dem med några undantag, samt handlingar som prövats före den 1 januari 1990. Beträffande sammanfattningspromemoriorna skulle bl.a. uppgifter om källor maskeras innan uppgifterna lämnades ut. B.A. fick ta del av uppgifterna med följande förbehåll: 1) handlingarna skulle läsas i Säkerhetspolisens lokaler, 2) handlingarna fick inte avbildas med hjälp av teknisk utrustning, 3) uppgifter i handlingarna som rörde enskilda fick inte publiceras eller lämnas vidare till någon annan, inklusive den berörde själv, om de inte hade sådan form att de enskilda inte kunde identifieras, 4) namn på anställda inom Säkerhetspolisen och uppgifter som angick arbetsmetoder fick inte avslöjas i någon form, 5) uppgifter om källor, inklusive utländska underrättelse- och säkerhetsorgan, fick inte avslöjas i någon form, 6) eventuella minnesanteckningar skulle förvaras på ett sådant sätt att någon annan inte kunde ta del av dem, samt 7) eventuella minnesanteckningar skulle förstöras senast den 30 juni 2011.

Efter Högsta förvaltningsdomstolens dom har Justitiekanslern, efter begäran från Säkerhetspolisen, beslutat att inleda förundersökning beträffande misstänkt brott mot tystnadsplikten. Bakgrunden till beslutet var att en tidning, med ledning av uppgifter som B.A. publicerat i en bok, hade identifierat en person som utretts av Säkerhetspolisen med anledning av misstänkt samröre med Stasi och även sökt upp denna person. Förundersökningen är ännu inte avslutad.

Även frågan om en enskild persons rätt till insyn i uppgifter rörande personen själv hos Säkerhetspolisen har varit föremål för prövning i ett mål i domstol (Kammarrätten i Stockholms dom den 29 december 2011 i mål nr 6206-11). Bakgrunden i det målet var sammanfattningsvis följande. Med anledning av vissa uppgifter som hade offentliggjorts i en bok begärde M.E. att få ta del av sin akt hos Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen beviljade begäran delvis och lät M.E. ta del av 115 sidor handlingar. Vissa uppgifter i handlingarna hade strukits över efter-

som dessa uppgifter omfattades av sekretess till skydd för Säkerhetspolisens verksamhet. Andra uppgifter vilka normalt omfattas av sekretess till skydd för denna verksamhet lämnades dock ut. Dessa lämnades ut med följande förbehåll. M.E. skulle ta del av handlingarna i Säkerhetspolisens lokaler och handlingarna fick inte avbildas med hjälp av teknisk utrustning. Säkerhetspolisen avslag M.E:s begäran till den del den gällde huruvida hon i övrigt förekom i Säkerhetspolisens register, eftersom det inte stod klart att uppgift om detta kunde röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkades eller att den framtida verksamheten skadades. I denna del åberopade Säkerhetspolisen att det i förarbetena till sekretesslagen (prop. 1997/98:97 avsnitt 6.2) anges att redan uppgiften om någon förekommer i ett underrättelsesregister bör kunna sekretessbeläggas till skydd för den brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamheten samt att underrättelseverksamhets natur är sådan att det endast i speciella fall torde kunna komma i fråga att lämna ut uppgifter. Säkerhetspolisen anförde vidare att Högsta förvaltningsdomstolen i rättsfallet RÅ 2000 ref. 15 har konstaterat att sekretess kan gälla för uppgift om huruvida sökanden förekommer eller inte hos Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terroristbrott. M.E. överklagade beslutet och anförde att hon kände sig felaktigt utpekad i den aktuella boken och att hon ville argumentera mot de uppgifter som förekommer i boken. *Kammarrätten i Stockholm* avslag överklagandet med den huvudsakliga motiveringen att de handlingar som M.E. inte fått tillgång till omfattades av sekretess enligt 18 kap. 2 § första stycket OSL och att de därför inte kunde lämnas ut.

4.2 Internationella jämförelser

4.2.1 Tyskland

I Tyskland regleras utlämnande av uppgifter ur Stasiarkiven i en särskild lag (Stasi Unterlagen Gesetz). I lagen anges att syftet med densamma bl.a. är att möjliggöra tillgång till uppgifter för enskilda så att de ska kunna klarlägga hur Östtysklands säkerhetstjänst har påverkat deras livsöden. Utlänningar har rätt att ta del av uppgifter enligt lagen på samma villkor som tyska medborgare.

Enligt lagen har vissa personkategorier en mer långtgående rätt att ta del av uppgifter än andra. Även syftet med begäran har betydelse för hur långt denna rätt sträcker sig. Utlämnande av uppgifter kan i huvudsak ske i följande fall.

För det första kan enskilda offer för Stasis verksamhet ta del av uppgifter i arkiven som rör dem själva. En motsvarande rätt finns för efterlevande till sådana offer. Efterlevande får dock inte ta del av uppgifter som innehåller information av särskilt privat slag. Dessutom kan f.d. Stasimedarbetare få ta del av uppgifter om sig själva.

För det andra kan vissa uppgifter lämnas ut till myndigheter bl.a. om syftet är att utreda om personer som har vissa särskilt angivna politiska uppdrag eller vissa tjänster inom det allmänna har haft samröre med Stasi. Detsamma gäller personer som söker sådana uppdrag och tjänster.

I dessa situationer ska primärt endast sådana uppgifter som inte innehåller uppgifter om offren för Stasis verksamhet lämnas ut. Uppgifter om offer för Stasis verksamhet kan lämnas till myndigheter om det krävs för att besluta om rehabilitering eller ersättning. Den som uppgifterna avser ska informeras om utlämnandet.

För det tredje finns det för forskningsändamål möjlighet för historiker och för andra forskare samt för journalister att få tillgång till handlingar som inte innehåller uppgifter som kan knytas till enskilda personer. Uppgifter om enskilda kan dock lämnas ut för sådana ändamål om personen i fråga har arbetat för Stasi, har lämnat sitt samtycke eller varit avliden i minst 30 år. Uppgifter som innehåller information av särskilt privat slag får dock inte under några omständigheter lämnas ut. Vidare finns möjlighet att för sådana ändamål begära ut uppgifter som rör politiker och anställda vid myndigheter samt personer av betydelse för samtidshistorien om uppgifterna rör dem i dessa roller. När det gäller sistnämnda personkategorier ska de personer som uppgifterna avser informeras om begäran och få möjlighet att invända mot att uppgifterna lämnas ut. Om en invändning görs ska denna beaktas och vägas mot intresset av forskningen och allmänhetens intresse av insyn. I vissa undantagsfall får även uppgifter som kan knytas till andra personer tillgängliggöras för forskning.

4.2.2 Finland

I Finland finns det ingen reglering som särskilt tar sikte på tillgången till uppgifter hos den finländska säkerhetstjänsten, Skyddspolisens, som angår misstänkt samröre med Stasi. I stället tillämpas de generella bestämmelserna om partsinsyn m.m.

Rätten att i egenskap av part få ta del av handlingar regleras i 11 § lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet 21.5.1999/621 (offentlighetslagen). Enligt bestämmelsen har part rätt att hos den myndighet som behandlar eller har behandlat ett ärende ta del av en myndighetshandling som kan eller har kunnat påverka behandlingen, även om handlingen inte är offentlig. En sådan rätt föreligger dock inte när det är fråga om en handling som har företetts eller upprättats i samband med förundersökning eller polisundersökning som ännu pågår, om utredningen skulle försvåras av att uppgifter lämnas ut. Rätten till insyn kan också begränsas när utlämnande av uppgifter ur handlingen skulle strida mot ett synnerligen viktigt allmänt eller enskilt intresse. I fråga om personregister gäller att var och en utan hinder av sekretess har rätt att få veta vilka uppgifter om honom eller henne som har registrerats i ett personregister eller att registret inte innehåller uppgifter om honom eller henne (26 § personuppgiftslagen 22.4.1999/523). Rätt till insyn saknas dock bl.a. om informationen kan skada statens säkerhet, försvaret eller den allmänna ordningen och säkerheten eller försvåra förebyggande eller utredning av brott (27 § personuppgiftslagen). Vidare gäller rätten till insyn över huvud taget inte bl.a. uppgifterna i Skyddspolisens funktionella informationssystem (45 § lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet 22.8.2003/761).

När det gäller allmänhetens möjligheter till tillgång till uppgifter hos Skyddspolisens avseende enskilda personers misstänkta samröre med Stasi gäller att Skyddspolisens handlingar som huvudregel omfattas av sekretess, såvida det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter ur dessa inte äventyrar statens säkerhet (24 § 1 mom. 9 offentlighetslagen). Det råder alltså en presumtion för sekretess i dessa fall. Den finländska Högsta förvaltningsdomstolen har vid två tillfällen (HFD 2003:77 respektive HFD 2010:31) prövat frågan om utlämnande av den s.k. Tiitinen-listan. Tiitinen-listan är beteckningen på en lista som innehåller uppgifter om finländare vars namn de västtyska myndigheterna funnit i Stasis arkiv. Den dåvarande västtyska underrättelsetjänsten överlämnade listan till Finland år 1990. Några förundersökningar inleddes emellertid inte med anledning av listan. Vid de båda tillfällen som Högsta förvaltningsdomstolen har prövat frågan om utlämnande av listan har den funnit att hinder för utlämnande föreligger till följd av sekretess. Vid den senaste prövningen (HFD 2010:31) fann Högsta förvaltningsdomstolen att ett offentliggörande av de konfidentiella uppgifterna i dokumentet kunde göra Skyddspolisens samarbetspartner mindre villiga att lämna underrättelseuppgifter till Skyddspolisens. Detta ansågs i sin tur skulle kunna medföra att Skyddspolisens förutsättningar att sköta sina uppgifter för upprätthållande av statens säkerhet försämrades och att statens säkerhet därigenom riskerades. Av dessa skäl fann domstolen att det inte var uppenbart att utlämnandet av uppgifter ur dokumentet inte äventyrade statens säkerhet.

Beträffande forskares möjligheter att ta del av uppgifter av nu aktuellt slag finns möjligheter för myndigheter att bevilja enskilda tillstånd att ta del av sekretessbelagd handling för vetenskaplig forskning om det är uppenbart att de intressen som sekretessen är avsedd att skydda inte kränks om uppgifterna lämnas ut (28 § offentlighetslagen). Prövningen av om tillstånd ska beviljas ska utgå från att den vetenskapliga forskningens frihet tryggas. Om ett tillstånd beviljas ska till detta fogas de föreskrifter som behövs för att skydda allmänna och enskilda intressen.

4.2.3 Norge

Inte heller i Norge finns det någon reglering som särskilt tar sikte på tillgången till uppgifter hos norska säkerhetspolisen (PST).

Uppgifter hos PST omfattas av ett flertal lagar. Viktiga bestämmelser om tystnadsplikt finns i 24 § Politiloven 4. august 1995 nr. 53, 61 a–61 e §§ Straffeprocessloven 22. mai 1981 nr. 25, 13–13 f §§ Forvaltningsloven 10. februar 1967 och i 8 § Strafferegisterloven 11. juni 1971 nr. 52. I Lov 20. mars 1998 om forebyggende sikkerhet regleras behandlingen av säkerhetsgraderad information.

I Norge saknas en lagstadgad rätt för såväl enskilda som varit föremål för PST:s utredning om misstänkt samröre med Stasi som forskare och allmänheten att få tillgång till uppgifter hos PST. Det är dock möjligt att ansöka om sådan tillgång. Ansökan prövas efter yttrande från PST av det norska justitiedepartementet.

Även Danmark saknar en särskild reglering som tar sikte på tillgången till uppgifter hos den danska säkerhets- och underrättelsetjänsten (PET) rörande misstänkt samröre med Stasi. I stället regleras möjligheten till insyn hos PET i de allmänna bestämmelserna i förvaltningsloven, offentlighedsloven, retsplejeloven och arkivloven.

Praxis är att PET inte lämnar enskilda personer uppgift huruvida de förekommer eller inte hos myndigheten såvida det inte föreligger särskilda skäl. Grunden för denna praxis är att sådana upplysningar typiskt sett inte anses kunna lämnas med hänsyn till PET:s särskilda arbetsuppgifter. Enbart kännedom om huruvida någon förekommer hos PET anses tillräckligt för att verksamheten ska kunna drabbas av betydande skada. Avsteg från denna praxis har dock gjorts när det rör sig om personer som bedömts helt sakna intresse för PET och där personerna bedömts kunna drabbas av betydande psykologiska skadeverkningar om de inte fick besked om att de inte förekommer hos myndigheten. PET har dessutom gett mer insyn än normalt till registrerade personer som upplevt att media publicerar upplysningar om dem som dessa personer inte själva känner till. I vissa fall har också anhöriga till avlidna personer fått upplysning om att någon registrering inte fanns avseende den avlidne.

I regel ges allmänheten inte insyn hos PET avseende uppgifter om misstänkt samröre med Stasi eftersom det gäller känsliga uppgifter om enskilda. Arkivloven innebär dock att allmänheten ges tillgång till uppgifterna när de nått en viss ålder. Dessutom kan insyn i uppgifter om misstänkt samröre med Stasi medges efter en konkret bedömning i det enskilda fallet. Om insyn medges sker det typiskt sett med föreskrift om tystnadsplikt.

Reglerna om forskares tillgång till uppgifter om misstänkt samröre med Stasi är desamma som gäller för allmänhetens tillgång till sådana uppgifter. Enligt praxis är dock forskares möjligheter att få tillgång till uppgifter i hemliga arkiv större än allmänhetens. Det finns ett antal exempel på fall där forskare efter en bedömning i det enskilda fallet medgetts tillgång till PET:s registreringar av personer från det kalla kriget trots att dessa uppgifter ännu inte blivit så gamla att de ingår i offentliga arkiv. Tillgång till uppgifterna medges efter att forskaren ålagts tystnadsplikt. Dessutom kan andra villkor för medgivande föreskrivas, t.ex. att forskaren inte får kontakta den berörde personen. I vissa fall hävs sekretessen för uppgifter i personakter för att möjliggöra publicering av forskningsprojekt. I dessa fall ges dock den person som uppgifterna rör också tillgång till dessa.

4.2.5 Storbritannien

Storbritannien saknar regler som särskilt avser tillgången till uppgifter hos underrättelse- och säkerhetstjänsten om misstänkt samröre med Stasi.

Enskilda kan med stöd av dataskyddslagstiftningen (Data Protection Act 1998 [DPA]) efter skriftlig begäran få uppgift om vilken information som finns om dem på ADB-medium och i vissa fysiska arkiv. En enskild är också berättigad till en beskrivning av informationen, uppgift om vad

den används till samt uppgift om vilka som är berättigade att ta del av den. Vidare ska den enskilde om möjligt få besked om källan till informationen. Det finns dock situationer då den enskilde inte har rätt att ta del av den angivna informationen. Begränsningar görs bl.a. av hänsynen till den nationella säkerheten samt möjligheten att förhindra och beivra brott.

Allmänheten och forskare har enligt lagstiftningen om informationsfrihet (Freedom of Information Act 2000 [FOIA Act]) rätt att efter begäran om information få besked om ett offentligt organ har den efterfrågade informationen och, om så är fallet, få ta del av den. Dessa rättigheter begränsas dock bl.a. av hänsynen till nationell säkerhet, förhållandet till främmande makt, brottsbekämpning och enskildas personliga integritet.

4.2.6 Nederländerna

Även Nederländerna saknar regler som särskilt tar sikte på tillgången till uppgifter hos underrättelse- och säkerhetstjänsten om misstänkt samröre med Stasi. I stället tillämpas allmänna bestämmelser i lagen om underrättelse- och säkerhetstjänsten (Wet op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten 2002). Lagen skiljer på rätten att ta del av uppgifter som rör personuppgifter och rätten att ta del av uppgifter som rör annan information än personuppgifter. Den senare kategorin kallas även offentliga förhållanden (bestuurlijke aangelegenheden). I fråga om personuppgifter kan endast den berörda personen ges rätt till insyn i uppgifterna. Om denne är avliden är det möjligt för maka/make, registrerad partner, barn eller föräldrar att ta del av uppgifterna.

Vid prövning om uppgifterna kan lämnas ut gäller för båda kategorierna att dessa inte får vara aktuella ("current and topical"). Vidare görs en bedömning av om uppgifterna innehåller något som kan avslöja skyddade källor eller om det med utgångspunkt i informationen går att dra slutsatser om underrättelse- och säkerhetstjänstens operativa verksamhet och som därigenom hindrar ett utlämnande. Personuppgifter om tredje man lämnas inte ut.

Nederländerna har inte någon särskild reglering för forskare när det gäller tillgång till uppgifter från underrättelse- och säkerhetstjänsten.

5.1 Bör lagstiftningen ändras för att öka enskildas och allmänhetens insyn i Säkerhetspolisens verksamhet?

Regeringens bedömning: Med hänsyn till arbetsuppgifterna måste Säkerhetspolisens verksamhet till stor del vara hemlig. Gällande bestämmelser om sekretess till skydd för Säkerhetspolisens *verksamhet* utgör en rimlig avvägning mellan insynsintresset och intresset av att skydda denna verksamhet. En ökad insyn i Säkerhetspolisens verksamhet riskerar att försvåra för myndigheten att fullgöra sitt uppdrag vilket medför ökad risk för att svenska intressen skadas.

Den möjlighet som enskilda har att ta del av uppgifter om sig själva hos Säkerhetspolisen får anses vara tillräcklig med hänsyn till Säkerhetspolisens uppdrag.

Gällande bestämmelse om sekretess till skydd för *enskilda* för uppgifter som förekommer hos Säkerhetspolisen ger uttryck för en rimlig avvägning mellan behovet av skydd för enskildas integritet och intresset av insyn. Att endast häva sekretessen till skydd för enskilda riskerar att medföra att dessa lider allvarligt men.

Någon ändring i offentlighets- och sekretesslagen bör alltså inte göras.

Skälen för regeringens bedömning*Behovet av att värna Säkerhetspolisens källor och arbetsmetoder*

Det är naturligt att den verksamhet som en underrättelse- eller säkerhetstjänst bedriver till stora delar måste vara hemlig och därför vara underkastad omfattande och sträng sekretess. Säkerhetspolisens verksamhet utgör i dessa avseenden inte något undantag. Konkret handlar det om att förhindra att uppgifter blir offentliga som kan röja Säkerhetspolisens arbetsmetoder, samarbete med utländska säkerhets- och underrättelsetjänster, samarbete med enskilda uppgiftslämnare samt själva underrättelsematerialet. Vidare är många uppgifter som förekommer hos Säkerhetspolisen känsliga med hänsyn till Sveriges förhållande till främmande makt och till rikets säkerhet. De två senaste årtiondenas världspolitiska utveckling med framväxandet av ett globalt hot från terrorister och extremister har ökat behovet av en effektiv säkerhets- och underrättelseverksamhet. Till detta kommer att såväl händelser i Sverige som i våra närmaste grannländer gjort hoten från extremister och terrorister mer påtagliga.

De hot som riktas mot Sverige, liksom mot många andra stater, existerar utan hinder av landgränser. En förutsättning för att kunna undanröja dessa hot är att det förekommer ett nära och förtroendefullt internationellt samarbete mellan olika länders underrättelse- och säkerhetstjänster. För att ett sådant samarbete ska kunna bedrivas fordras att Säkerhetspolisens utländska samarbetspartner är förvissade om att de uppgifter som de lämnar till Sverige omfattas av en stark sekretess som består över tid.

De utredningar som utförts av Säkerhetspolisen beträffande misstänkt samröre med Stasi har avsett enskilda personers ageranden i förhållande till en stat och en säkerhets- och underrättelsetjänst som inte längre existerar. Inte desto mindre har en stor del av utredningsarbetet ägt rum så sent som på 2000-talet. Det rör sig alltså endast till begränsad del om historiska uppgifter. En lättnad i sekretessreglerna för att skapa insyn i Säkerhetspolisens hantering av nu aktuella ärenden skulle kunna ge kunskap om Säkerhetspolisens nuvarande arbetsmetoder i enskilda utredningar och därigenom skada Säkerhetspolisens möjligheter att avvärja hot mot rikets säkerhet m.m.

De uppgifter som nu är aktuella är vidare – till skillnad från vad som var fallet när sekretesstiden för uppgifter hos Säkerhetspolisen kortades år 2002 – inte så gamla att ett offentliggörande på grund av uppgifternas ålder inte kan antas påverka Säkerhetspolisens möjligheter att ha ett utvecklat och nära samarbete med andra staters säkerhets- och underrättelsetjänster.

Det är också väsentligt att skydda identiteten på Säkerhetspolisens enskilda uppgiftslämnare eftersom deras möjlighet att lämna relevant information regelmässigt torde bygga på förutsättningen att omgivningen inte har kännedom om att vederbörande utför uppdrag åt Säkerhetspolisen. Utöver att uppgiftslämnarens möjligheter att fullgöra sina uppdrag skulle försvåras, skulle ett röjande av deras identitet dessutom medföra att Säkerhetspolisen sannolikt skulle få avsevärt svårare att upprätthålla och inleda nya samarbeten med uppgiftslämnare om dessa inte var skyddade mot att deras identiteter blev offentliga.

Det är å andra sidan betydelsefullt för förtroendet för Säkerhetspolisen att dess verksamhet bedrivs så öppet som möjligt med hänsyn till dess arbetsuppgifter. Åtgärder har därför under den senaste tjugoårsperioden vidtagits för att Säkerhetspolisens verksamhet ska bli öppnare. Bland annat ger Säkerhetspolisen årligen ut en beskrivning av sin verksamhet i form av en offentlig årsbok. Till detta kommer att det är möjligt att inhämta information om Säkerhetspolisens verksamhet och övergripande arbetsmetoder direkt från Säkerhetspolisen exempelvis via dess hemsida. Vidare har Säkerhetstjänstkommissionen (Ju 1999:09) kartlagt och granskat de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet (SOU 2002:87). Även allmänheten har givits ökade förutsättningar till insyn i Säkerhetspolisens verksamhet genom att det sedan år 1999 gäller ett omvänt skaderekvisit för uppgifter ur Säkerhetspolisens arkiv och register i stället för absolut sekretess. Därutöver har sekretessen enligt 18 kap. 2 § och 35 kap. 1 § OSL upphävts för sådana uppgifter hänförliga till Säkerhetspolisens verksamhet som införts i en allmän handling före år 1949. Som framgår av avsnitt 4.1.2 har vidare enskilda givits rätt att få reda på om de förekommer i Säkerhetspolisens register som förts med stöd av vissa upphävda författningar. I förhållande till arten av den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver har således åtgärder redan vidtagits som syftar till att skapa största möjliga öppenhet kring Säkerhetspolisens verksamhet.

Regeringen anser att de risker för Säkerhetspolisens verksamhet som berörts i det föregående med styrka talar emot ökad insyn i denna verksamhet. Riskerna är av sådant slag att de enligt regeringens mening uppstår även om Säkerhetspolisens verksamhet öppnas upp endast till

begränsad del med avseende på de nu aktuella utredningarna om misstänkt samröre med Stasi. Det kan vidare konstateras att det svenska regelverket i nu aktuella avseenden inte avviker från motsvarande regelverk i andra jämförbara länder. Även dessa länder har sträng sekretess till skydd för sina säkerhetstjänster och saknar särskilda bestämmelser som tar sikte på tillgång till uppgifter angående misstänkt samröre med Stasi. Den tyska lag som avser de arkiv som förvaras hos BStU skiljer sig från övriga redovisade regleringar bl.a. på så vis att den reglerar tillgången till uppgifter från en säkerhetstjänst som inte längre existerar.

Behovet av att värna enskildas integritet

Intresset av att skapa så stor öppenhet som möjligt hos Säkerhetspolisen ska inte enbart vägas mot intresset att skydda myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag. Till den del Säkerhetspolisens verksamhet rör kartläggning och bedrivande av brottsutredningar avseende enskilda individer måste också dessa personers intresse av skydd för uppgifter som rör deras personliga förhållanden beaktas. En princip som gällt sedan länge i Sverige är att sekretessen till skydd för enskild i förundersökningar och andra brottsutredningar även omfattar uppgifter i nedlagda undersökningar. Av hänsyn till den misstänkte har det ansetts motiverat att besvärande uppgifter, som exempelvis vederlagts av annan bevisning eller som inte räckt till för beslut om åtal, i regel inte blir offentliga (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 285). Det sagda gör sig särskilt gällande i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. För att sådan verksamhet ska vara effektiv fordras att en stor mängd uppgifter, som vid en närmare kontroll kan visa sig vara oriktiga eller utan betydelse för den brottsbekämpande verksamheten, måste samlas in. Att enbart häva sekretessen till skydd för enskilda riskerar således att medföra att en felaktig bild ges av dessas förhållanden vilket kan medföra att de lider allvarligt men.

I detta sammanhang måste även beaktas att sekretessen till skydd för enskilda inte enbart tar sikte på personer som misstänks för olika slags brottslighet utan att den också avser att skydda andra personer som förekommer i Säkerhetspolisens utredningsarbete. Det kan vara fråga om allt från personer som enbart finns i misstänkta personers närhet till uppgiftslämnare som har eller har haft ett samarbete med Säkerhetspolisen. Enligt regeringens uppfattning kan det antas att det finns en påtaglig risk för att enskilda uppgiftslämnare drabbas av men om det blir allmänt känt att de samarbetar eller har samarbetat med Säkerhetspolisen.

Regeringen anser att den nuvarande sekretessregleringen till skydd för enskilda är ändamålsenlig. Sekretessbestämmelsens utformning med ett omvänt skaderekvisit innebär samtidigt att en rimlig avvägning görs i förhållande till insynsintresset. Även i detta sammanhang kan konstateras att den svenska lagstiftningen inte avviker från motsvarande regleringar i andra jämförbara länder. Även dessa länder har sträng sekretess till skydd för enskilda och saknar särskilda bestämmelser som tar sikte på insyn i material angående misstänkt samröre med Stasi. Att den specialreglering som finns i Tyskland avseende uppgifter hos BStU har en

särskild bakgrund framgår, som tidigare nämnts, direkt av lagen vars syfte bl.a. är att möjliggöra för enskilda att kunna klarlägga hur Östtysklands säkerhetstjänst har påverkat deras livsöden. Inte heller den regleringen innebär dock någon fullständig insyn i uppgifter om enskilda utan olika personkategorier ges tillgång till olika typer av uppgifter.

Enskildas rätt att ta del av uppgifter om sig själva

Som framgår av avsnitt 4.1.2 får Säkerhetspolisen generellt inte tala om huruvida det förekommer uppgifter om någon hos myndigheten. Motivet för detta är att den som är involverad i brottslig verksamhet kan ha ett starkt intresse av att få sådan uppgift. Detta gäller dock inte uppgifter som är så gamla att Säkerhetspolisens verksamhet inte kan skadas av ett utlämnande. Som nämnts tidigare hindrar således inte sekretessen till skydd för Säkerhetspolisens verksamhet att en enskild får uppgift om huruvida han eller hon förekommer i myndighetens register med anledning av verksamhet som bedrivits enligt vissa numera upphävda författningar.

När det gäller enskilda personer som varit föremål för utredningar av Säkerhetspolisen och som av någon anledning har fått kännedom om detta, t.ex. genom förhör, möjliggör dagens regelverk att dessa kan få ta del av uppgifter som rör dem själva. En sådan insyn förutsätter dock att uppgifterna inte omfattas av sekretess, eller om sekretess gäller för uppgifterna att sekretessen syftar till att skydda den som vill ta del av uppgiften eller att ett förbehåll kan undanröja den skada eller det men som sekretessen ska förhindra. Sekretess till skydd för exempelvis Säkerhetspolisens verksamhet eller Sveriges förbindelser med främmande makter eller till skydd för andra enskilda kan dock förhindra att enskilda som varit föremål för utredning av Säkerhetspolisen får ta del av uppgifter som rör dem själva. När det gäller Säkerhetspolisens verksamhet med anledning av misstänkt samröre med Stasi framgår dock av avsnitt 3.2.3 att flertalet av de personer i Sverige som varit föremål för Säkerhetspolisens utredningar har kontaktats av myndigheten. Utöver avlidna eller utflyttade personer är det således endast två personer som för närvarande saknar kännedom om att Säkerhetspolisen utrett dem med anledning av eventuella kopplingar till Stasi. Av avsnitt 4.1.4 framgår vidare att Säkerhetspolisen i stor utsträckning tillgodosett en enskilds begäran om att få ta del av uppgifter hos myndigheten rörande personen själv och som gällt misstänkt samröre med Stasi genom att lämna ut 115 sidor som annars omfattas av sekretess till skydd för Säkerhetspolisens verksamhet.

För en enskild person kan det givetvis upplevas otillfredsställande att inte få veta om man överhuvudtaget ingår i ett ärende hos Säkerhetspolisen eller att inte få full insyn i ett ärende som rör honom eller henne. Regeringen anser dock att dessa olägenheter inte kan undanröjas med mindre än att det uppstår en risk för att Säkerhetspolisens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag försämras eller att Sveriges förhållande till främmande makter skadas.

I detta sammanhang konstaterar regeringen också att enskilda som misstänker att de av något skäl varit av intresse för Stasi och därför regi-

strerats av östtysk underrättelsetjänst har samma rätt som tyska medborgare att få ta del av eventuella uppgifter om sig själva hos den tyska arkivmyndigheten BStU.

Skr. 2011/12:67

Forskares rätt till insyn

När det gäller forskares möjligheter att ta del av uppgifter hos Säkerhetspolisen framgår det av avsnitt 4.1.3 att gällande regelverk ger möjlighet att som ett led i ett forskningsarbete ta del av sekretessbelagda uppgifter hos Säkerhetspolisen. Regeringen återkommer till detta i avsnitt 5.2.

Slutsats

Starka skäl talar för att en ökad insyn i Säkerhetspolisens verksamhet skulle försvåra för myndigheten att fullgöra sitt uppdrag och därigenom i förlängningen minska möjligheten att avvärja hot mot Sverige. Med hänsyn till Säkerhetspolisens uppdrag får den möjlighet som enskilda har att ta del av uppgifter om sig själva hos myndigheten anses vara tillräcklig. Att endast häva sekretessen till skydd för enskilda riskerar att medföra att dessa lider allvarligt men. Mot den angivna bakgrunden gör regeringen bedömningen att dagens regelverk om offentlighet och sekretess ger uttryck för en rimlig avvägning mellan behovet av sekretess till skydd för det allmänna och enskilda och intresset av insyn i Säkerhetspolisens verksamhet.

5.2 Bör lagstiftningen ändras av hänsyn till forskningen?

Regeringens bedömning: Den praxis som utvecklats av Högsta förvaltningsdomstolen visar att det i förhållande till Säkerhetspolisens uppdrag finns möjlighet att för forskningsändamål ta del av ett omfattande material hos Säkerhetspolisen som rör misstänkt samröre med Stasi och som är sekretessbelagt i förhållande till allmänheten. Offentlighets- och sekretesslagen behöver därför inte ändras.

Skälen för regeringens bedömning: I Säkerhetspolisens arkiv finns handlingar som är av stor betydelse för kunskapen om och förståelsen för den moderna svenska historien. Handlingarna kan sannolikt också ha viss betydelse för förståelsen av det moderna Europas historia. Regeringen anser därför att det är angeläget att uppgifter hos Säkerhetspolisen – liksom uppgifter hos andra offentliga organ – i så stor utsträckning som möjligt görs tillgängliga för forskare. Det är alltså viktigt att de aktuella uppgifterna inte undanhålls forskningen i större utsträckning än vad som är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, förebyggandet och beivrandet av brott, enskildas personliga förhållanden och andra angelägna ändamål.

Regeringen konstaterar att gällande regelverk medger att forskare ges en relativt långtgående insyn i sekretessbelagda uppgifter. En förutsättning för denna rätt till insyn är dock att det i det enskilda fallet står klart

att den skada eller det men sekretessen är avsedd att förhindra inte uppstår när forskare tar del av uppgifterna. Om uppgifter som omfattas av sekretess lämnas ut till forskningsverksamhet som bedrivs i det allmännas regi överförs den sekretess som gäller hos den utlämnande myndigheten till forskningsmyndigheten (11 kap. 3 § OSL). Detta innebär att prövningen av ett skaderekvisit i en sekretessbestämmelse kan resultera i att skada inte anses uppkomma om uppgiften lämnas till institutionen och att uppgiften därför kan lämnas ut till denna. Om det istället är fråga om en enskild forskare gäller att handlingen ska lämnas ut med förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den, om ett sådant förbehåll undanröjer den risk för skada, men eller annan olägenhet som annars skulle förhindra ett utlämnande (10 kap. 14 § OSL). Genom ett sådant förbehåll uppstår en straffsanktionerad tystnadsplikt för den enskilde forskaren.

Frågan om möjligheten att ta del av sekretessbelagda uppgifter som ett led inom forskning om Sveriges och svenskars samröre med Stasi har prövats av Högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen har därvid i ett vägledande avgörande givit en forskare rätt att, under förutsättning att forskaren iakttar vissa förbehåll, ta del av ett omfattande sekretessbelagt material (se avsnitt 4.1.4).

Regeringen anser mot denna bakgrund att regelverket om offentlighet och sekretess inte i något väsentligt avseende hindrar att forskning bedrivs med inriktning på Stasis verksamhet i förhållande till Sverige och svenskar. Huruvida sådan forskning kommer till stånd avgörs främst av vilket intresse som finns inom forskarvärlden för att bedriva forskning inom detta område. Regeringen anser med hänsyn till detta att det inte finns anledning att förändra regelverket.

5.3 Överlämnande av uppgifter ur Rosenholz-kartoteket från USA till Tyskland

Regeringens bedömning: Sverige har år 2000 lämnat medgivande till att uppgifter rörande svenskar i det s.k. Rosenholz-kartoteket överlämnas från USA till Tyskland. Om uppgifterna inte har lämnats över är det en fråga för Tyskland att avgöra om det bör vidtas några åtgärder med anledning av detta.

Skälen för regeringens bedömning: Det har i debatten framförts att mer kunskap om de svenskar som misstänks ha haft samröre med Stasi skulle kunna uppnås om hela det så kallade Rosenholz-kartoteket blev tillgängligt för forskningen. Bland annat har framförts att detta kartotek, som finns i USA, i den del det avser svenska medborgare bör ställas till det tyska Stasiarkivets förfogande.

Som framgår av avsnitt 2.2 har den svenska ambassaden i Berlin redan år 2000, efter en framställan från det tyska utrikesministeriet, lämnat medgivande till att uppgifter som rör svenska medborgare i de i USA förvarade Stasidokumenterna överlämnas till Tyskland. Regeringen konstaterar att frågan om ett verkställande av ett sådant utlämnande rör förhållandet mellan Tyskland och USA. Om något utlämnande inte har

skett anser regeringen att det är en sak för Tyskland att avgöra om det bör Skr. 2011/12:67
vidtas några åtgärder i denna fråga.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 februari 2012

Närvarande: statsrådet Björklund, ordförande, och statsråden Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Carlsson, Borg, Sabuni, Adelson Liljeroth, Tolgfors, Ohlsson, Attefall, Engström, Kristersson, Hatt, Ek, Löf

Föredragande: statsrådet Ask

Regeringen beslutar skrivelse 2011/12:67 Uppgifter hos Säkerhetspolisen om misstänkt samröre med Stasi.