

Chefsjustitieombudsmannen  
Elisabeth Rynning**Anmälan mot Försvarsmakten om att en officer har utsatts för repressalier efter att ha gjort vissa inlägg i sociala medier. Även kritik mot myndigheten för långsam handläggning av en begäran om handlingsutlämnande**

**Beslutet i korthet:** En kapten inom Försvarsmakten hade gjort vissa inlägg i sociala medier om myndighetens verksamhet. Kaptenen blev därefter bl.a. konfronterad av överordnade befäl om sina inlägg samt tilldelades en helt annan befattning än den han hade. Kaptenen ansåg att Försvarsmaktens åtgärder bröt mot repressalieförbudet i yttrandefrihetsgrundlagen och tryckfrihetsförordningen. Försvarsmakten å sin sida anförde att åtgärderna inte utgjorde repressalier utan grundades på myndighetens lagstadgade skyldighet att värna säkerhetsskyddet i verksamheten.

ChefsJO konstaterar i beslutet att Försvarsmakten har vidtagit vissa åtgärder som typiskt sett inte är tillåtna enligt regleringen om förbud mot repressalier. När reglerna om sekretess inte utgör något hinder har även anställda inom Försvarsmakten frihet att framföra sina synpunkter i olika frågor och delta i den allmänna debatten. ChefsJO uttalar att ett sådant agerande emellertid i praktiken kan få betydelse ur andra aspekter som en myndighet har att beakta i sin verksamhet. En tänkbar sådan aspekt kan vara de krav som uppställs i säkerhetsskyddslagstiftningen. Detta innebär att även om en myndighets åtgärd ur den enskildes synpunkt uppfattas som en reprimand eller en repressalie kan åtgärden i själva verket ha varit motiverad utifrån tvingande regler som myndigheten har att följa.

ChefsJO konstaterar att utredningen enligt hennes mening inte visar att de åtgärder som Försvarsmakten vidtagit har utgjort otillåtna repressalier. För att underlätta för Försvarsmaktens personal bedömer chefsJO dock att Försvarsmakten bör se över och förtydliga sina riktlinjer och sin handbok om sociala medier. ChefsJO riktar även kritik mot Försvarsmakten för att myndigheten inte har handlagt en begäran om utlämnande av handlingar tillräckligt skyndsamt.

**Anmälan**

I en anmälan som kom in till JO den 11 januari 2018 framförde kaptenen AA klagomål mot Försvarsmakten, Försvarsmaktens Telekrigstödenhet (TKSE), som är en del av Ledningsregementet. Han anförde bl.a. följande:

I slutet av november 2017 tillträdde han en ny befattning vid TKSE. Den 5 december blev han inkallad till samtal med två avdelningschefer som konfronterade honom om vissa inlägg som han hade skrivit på Twitter och i sin blogg. Inläggen var kritiska till vissa förhållanden inom Försvarmakten. Avdelningscheferna förmedlade att de inte litade på honom på grund av de åsikter som han hade uttryckt i sociala medier och därför inte ville ”släppa in” honom i TKSE:s verksamhet. Han påtalade då att yttrandefriheten är grundlags-skyddad och att han hade följt Försvarmaktens policy för sociala medier. Han frågade även avdelningscheferna om de ansåg att han hade brutit mot någon sekretess, men fick nekande svar.

Påföljande dag meddelade en avdelningschef att ledningsgruppen vid TKSE hade beslutat att dra in hans behörighet till TKSE:s IT-system för behandling av hemlig information. Genom detta omöjliggjordes hans fortsatta inskolning och utförandet av relevanta arbetsuppgifter. De arbetsuppgifter som han i stället har tilldelats ligger långt under hans kompetensnivå.

Den 8 januari 2018 skickade han ett e-postmeddelande till sina överordnade där han beskrev hur han upplevde sin arbetsmiljö. Nästa dag hölls ett s.k. chefssamtal med honom. Chefen för TKSE förklarade då för honom att förbundet inte inskränkte hans yttrandefrihet men att en befattning vid TKSE inte är förenlig med ett deltagande i den allmänna debatten på det sätt som skett eftersom detta kan leda till bristande förtroende hos TKSE:s samarbetspartners och innebära negativa konsekvenser för Försvarmakten. Han fick även skriva under ett dokument där han bekräftade att han fått del av denna information.

Han anser att Försvarmaktens agerande har utgjort en kränkning av hans yttrandefrihet och strider mot det s.k. repressalieförbudet i tryckfrihets-förordningen.

AA bifogade vissa dokument till sin anmälan.

## Utredning

Anmälan med bilagor remitterades till Försvarmakten för yttrande. I sitt remissvar anförde Försvarmakten, Högkvarteret, genom överbefälhavaren, bl.a. följande (bilagorna har här utelämnats):

### Bakgrund

AA har de senaste två åren varit placerad utomlands inom ramen för ett utbildningsprogram som Försvarmakten deltar i. Vid hemkomsten har Försvarmakten arbetslett honom till en befattning vid TKSE, där han sedan den 11 november 2017 har tjänstgjort som telekrigsofficer med inriktning mot den marina arenan.

Den 4 december 2017 kom det till arbetsgivarens kännedom att AA vid ett flertal tillfällen uttalat sig på sin blogg och på sitt Twitter-konto i frågor som rör Försvarmakten, bland annat rörande olika system som används i Försvarmaktens verksamhet och rörande Försvarmaktens beredskap. När arbetsgivaren fick kännedom om AA:s uttalanden i sociala media gjordes bedömningen att uttalandena kunde innebära en risk från säkerhetssynpunkt, vilket var särskilt

känsligt då den befattning AA nyligen hade tillträtt var en befattning i säkerhetsklass som innebar hantering av sekretessbelagd information rörande rikets säkerhet. Med anledning av detta höll chefen för marinens undervattenssensoranalyscentral och chefen för underrättelseavdelningen vid TKSE den 5 december 2017 ett s.k. skyddssamtal med AA. Skyddssamtal genomförs som en del i Försvarmaktens fortlöpande säkerhetsprövning och har framför allt ett förebyggande syfte som är tänkt att öka mottagarens motståndskraft mot säkerhetsshotande verksamhet och att medvetandegöra mottagaren om säkerhetsrisker med olika beteenden.

Som en följd av skyddssamtalet initierade säkerhetschefen vid TKSE den 7 december 2017 ett personalärende vid militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST) rörande säkerhetsshotande verksamhet som ett led i den fortlöpande säkerhetsprövningen av AA. Handläggningen av detta ärende pågår för närvarande vid MUST. Samtidigt som personalärendet initierades beslutade chefen för TKSE att tillfälligt frånta AA behörigheten till TKSE:s hemliga produktionssystem, där sekretessbelagd information rörande rikets säkerhet hanteras. AA informerades om detta beslut den 7 december 2017 vid ett ytterligare skyddssamtal som hölls av chefen för avdelningen taktik- och teknikutveckling och chefen för marinens undervattenssensoranalyscentral vid TKSE. AA har även fått skriftlig information rörande förbandsledningens ställningstagande i stort.

I avvaktan på MUST:s beslut inom ramen för den pågående säkerhetsprövningen har AA arbetsletts till en befattning vid Förvarshögskolan (FHS).

#### **Försvarmaktens inställning**

Av 1 § säkerhetsskyddslagen (1996:627) framgår att lagen gäller vid verksamhet hos bland annat staten. Enligt 5 § säkerhetsskyddslagen ska det, i sådan verksamhet som lagen avser, finnas det säkerhetsskydd som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter. Med säkerhetsskydd avses enligt 6 § samma lag skydd mot bland annat spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet. Säkerhetsskyddet ska enligt 7 § samma lag förebygga bland annat att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet. Detta krav säkerställs genom s.k. säkerhetsprövning. Enligt 11 § säkerhetsskyddslagen är en av förutsättningarna för att anställas i en verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet att personen har genomgått säkerhetsprövning och därmed uppfyller kraven enligt säkerhetsskyddslagen. Säkerhetsprövning ska enligt 11 § säkerhetsskyddslagen alltid ske i samband med anställning. Enligt samma bestämmelse ska säkerhetsprövning även göras fortlöpande under pågående anställning. Syftet med säkerhetsprövning är enligt samma bestämmelse att klarlägga om personen kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och om personen i övrigt är pålitlig från säkerhetssynpunkt.

I säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) finns mer detaljerade bestämmelser rörande säkerhetsskydd inom verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet. Av 7 § säkerhetsskyddsförordningen framgår att om inte annat följer av bestämmelser i lag är endast den behörig att ta del av hemliga uppgifter som bedöms pålitlig från säkerhetssynpunkt.

Enligt 14 § säkerhetsskyddsförordningen ska säkerhetsprövning grundas på den personliga kännedom som finns om den person som prövningen gäller, på uppgifter som framkommer av betyg, intyg och referenser samt på uppgifter som framkommer vid registerkontroll och särskild personutredning om sådan genomförs.

Närmare bestämmelser för säkerhetsprövning finns i Försvarmaktens föreskrifter (FFS 2015:2) om säkerhetsskydd samt i Försvarmaktens interna bestämmelser (FIB 2015:2) om säkerhetsskydd och skydd av viss materiel. Enligt 4 kap. 2 § FFS 2015:2 ska varje myndighet som omfattas av föreskriften

fortlöpande pröva pålitligheten hos de anställda från säkerhetssynpunkt genom säkerhetsprövning, särskilt i fråga om de personer som har anställning eller deltar i verksamhet som är placerad i säkerhetsklass.

Om det vid en säkerhetsprövning konstateras förhållanden som är av sådan art att en person inte kan placeras i säkerhetsklass, eller att någon annan restriktion ska gälla, fattas vid MUST ett säkerhetsskyddsbeslut i personärendet i enlighet med reglerna i 4 kap. 9 § FIB 2015:2. Information som leder till ett sådant beslut kan ha sitt ursprung i säkerhetsprovningsintervju, registerkontroll, säkerhetsrapport, det militära säkerhetsregistret eller övriga uppgifter som kommit till MUST:s kännedom. Av 4 kap. 9 § FIB 2015:2 följer att när ett sådant beslut har fattats av MUST ska det följas av ansvarig chef, som då slutligt ska fatta beslut om den prövade personens framtida deltagande i säkerhetskänslig verksamhet.

Försvarsmakten delar inte AA:s uppfattning att myndighetens agerande gentemot honom inneburit en begränsning av hans yttrandefrihet eller ett brott mot repressalieförbudet. Försvarsmaktens agerande gentemot AA har haft sin grund i de författningsreglerade krav på säkerhetsskydd som myndigheten är skyldig att ställa på all personal som arbetar inom verksamhet som rör rikets säkerhet. AA:s befattning inom TKSE var placerad i säkerhetsklass och innefattade hantering av hemlig och skyddsvärd information rörande rikets säkerhet. Således hade Försvarsmakten krav på sig att fortlöpande genomföra säkerhetsprövning på hans befattning.

Kort efter att AA tillträdde befattningen vid TKSE uppdagades omständigheter som innebar att AA:s pålitlighet från säkerhetssynpunkt kunde ifrågasättas. Med hänsyn till rikets säkerhet redogör Försvarsmakten i detta yttrande inte närmare för de omständigheter som låg till grund för förbandsledningens bedömning att AA:s uttalanden i sociala media innebar att hans pålitlighet från säkerhetssynpunkt kunde ifrågasättas. Förbandsledningen agerade då i enlighet med de regler som Försvarsmakten har att följa rörande säkerhetsskyddet för verksamheten. Kraven på de anställdas lojalitet och pålitlighet ur säkerhetssynpunkt är grundläggande delar i säkerhetsskyddet av verksamheten och potentiella brister i sådana hänseenden ska skyndsamt hanteras och utredas. Den initiala åtgärden som förbandsledningen vidtog var att hålla ett skyddssamtal med AA i syfte att från säkerhetssynpunkt påtala olämpligheten i hans uttalanden i sociala media. Under skyddssamtalet uppvisade AA en bristande förståelse för olämpligheten från säkerhetssynpunkt med de uttalanden som han gjort i sociala media. Vid samtalet klargjorde AA att han inte hade för avsikt att förändra sitt beteende på sociala media trots den information som han fått från cheferna. Efter samtalet bedömde förbandsledningen vid TKSE att AA påvisade brister i sitt säkerhetsmedvetande, särskilt avseende riskerna med aggregering av skyddsvärd information och innebörden av personlig sårbarhet kopplat till exponering av sina kunskaper inom områden som rör rikets säkerhet. Bland annat dessa riskområden från säkerhetssynpunkt påtalas i Försvarsmaktens riktlinjer för sociala medier och Försvarsmaktens handbok i sociala medier som centrala faktorer för de anställda att beakta vid användning av sociala media. Sammantaget gjordes bedömningen att AA:s pålitlighet från säkerhetssynpunkt kunde ifrågasättas. I sådana situationer är det enligt säkerhetsskyddsregleringen förbandets skyldighet att skyndsamt agera, dels genom att vidta eventuella konkreta åtgärder i förhållande till den anställde, dels genom att överlämna information till MUST för förnyad säkerhetsprövning. Efter skyddssamtalet beslutade därför chefen vid TKSE att omedelbart frånta AA tillgången till TKSE:s produktionssystem där hemlig information rörande rikets säkerhet hanteras. Samtidigt initierade säkerhetschefen vid TKSE ett personärende hos MUST rörande säkerhetshotande verksamhet. Syftet med ärendet är att MUST inom ramen för en förnyad säkerhetsprövning ska bedöma AA:s pålitlighet från säkerhetssynpunkt. Först efter att MUST har fattat ett säkerhetsskyddsbeslut i ärendet kan Försvarsmakten slutligt ta ställning till vad som utgör en lämplig befattning för AA från säkerhetssynpunkt.

I den uppkomna situationen har förbandsledningen vid TKSE agerat skyndsamt för att ordna med meningsfulla arbetsuppgifter för AA. Detta var inte helt okomplicerat eftersom AA av säkerhetsskäl var tillfälligt fråntagen sin behörighet att arbeta i TKSE:s hemliga produktionssystem. Arbetet med att ta fram alternativa arbetsuppgifter påbörjades omedelbart efter beslutet om att inleda en förnyad säkerhetsprövning. Den första tiden arbetsleddes AA bland annat till att slutföra sin reserapport från utbildningen utomlands samt att genomföra planering av TKSE:s verksamhet under 2019. Från och med den 19 februari 2018 har förbandsledningen vid TKSE arbetslett AA till en befattning vid Försvarshögskolan (FHS), vilket AA ställt sig positiv till. Vid FHS arbetar AA som lärare samt med utveckling inom området militärteknik. Placeringen vid FHS är tillfällig i avvaktan på MUST:s säkerhetsskyddsbeslut.

Sammantaget är det Försvarsmaktens inställning att förbandet i den uppkomna situationen har agerat korrekt och kraftfullt för att följa de författningsreglerade krav som ställs på säkerhetsskyddet i verksamheten, samtidigt som förbandet har visat omsorg om AA genom att skyndsamt arbetsleda honom till en befattning som väl möter hans kompetens och erfarenhet.

I ett flertal skrivelser kommenterade AA remissvaret. Han anförde bl.a. följande:

Den 18 december 2018 hölls ett möte mellan honom och bl.a. chefen för Ledningsregementet. Vid mötet delgavs han information om att förbandet hade anmält honom till Försvarsmaktens personalansvarsnämnd med begäran om att han skulle sägas upp eller avskedas. Han fick läsa två arbetshandlingar med viss information som låg till grund för beslutet. Vid slutet av mötet begärde han att få kopior av handlingarna varvid han blev hänvisad att göra en framställan om handlingsutlämnande. Han blev dock lovad att HR-chefen skulle återkomma med diarienummer på personalärendet. Nästa dag skickade han en påminnelse om detta till HR-chefen. Den 7 januari 2019 fick han ett meddelande med diarienumret, varefter han begärde att få del av de aktuella handlingarna. Den 15 januari fick han ett e-postmeddelande från en jurist vid Högkvarteret som meddelade att sekretessprövning pågick och att handlingarna skulle lämnas ut så fort denna var färdig. En handling lämnades ut till honom den 25 januari. Han anser att Försvarsmaktens hantering inte uppfyller skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen.

Det framgick av handlingen att vissa officerare vid TKSE hade medverkat vid en säkerhetsrapportering och en menbedömning i fråga om honom. Eftersom officerarna har pekats ut av honom i hans anmälan till JO och i en anmälan om kränkande särbehandling måste det ha stått klart för dessa att de var jäviga i frågan.

AA:s kommentarer i ovan angivna delar remitterades till Försvarsmakten för yttrande. I sitt förnyade remissvar anförde Försvarsmakten, Högkvarteret, genom överbefälhavaren, bl.a. följande (bilagan har här utelämnats):

#### **Bakgrund**

Hantering av begäran om allmän handling

Vid ett möte på Ledningsregementet i december 2018 frågade AA om han kunde få kopior på två arbetshandlingar som uppvisats vid mötet. Försvarsmaktens

representanter vid mötet kom överens med AA om att det inte skulle tas några kopior av de aktuella handlingarna och att han istället skulle återkomma till myndigheten med en begäran om allmän handling vid en senare tidpunkt om han så önskade.

Försvarsmakten mottog sedermera AA:s begäran om att ta del av allmän handling den 7 januari 2019. Begäran registrerades samma dag och fördelades för handläggning inom Högkvarteret. Den 8 januari 2019 skickades en bekräftelse via e-post till AA där det framgick att hans begäran mottagits samt att beredning påbörjats. För att kunna ta ställning till begäran genomfördes en sekretessprövning som krävde bedömning från flera olika delar av Försvarsmakten. Då handläggningen i viss mån drog ut på tiden skickade Försvarsmakten information om detta till AA via e-post den 15 januari 2019. Efter att en fullständig beredning och sekretessprövning genomförts lämnades begärda handlingar ut i de delar som inte omfattades av sekretess till AA den 23 januari 2019. Den 27 januari 2019 begärde AA om att få ett skriftligt överklagbart myndighetsbeslut. Ett sådant beslut fattades den 29 januari 2019 och expedierades till honom samma dag, se bilaga.

#### Frågan om jäv

Eftersom det förelegat misstanke om att AA röjt sekretessbelagd information har en säkerhetsrapport och en s.k. preliminär menbedömning gjorts rörande den misstänkta informationsförlusten. Aktuell säkerhetsrapport upprättades i september 2018 av en säkerhetsofficer vid TKSE och skickades vidare till förbandsledningen vid Ledningsregementet för vidare hantering. I anslutning till säkerhetsrapporten har en preliminär menbedömning avseende misstänkt informationsförlust genomförts. Denna bedömning har genomförts och beslutats vid en annan organisationsenhet inom Försvarsmakten, och har således inte beslutats av personal vid TKSE.

#### Försvarsmaktens inställning

##### Hantering av begäran om allmän handling

Försvarsmakten uppfattade inte AA:s förfrågan om att få kopior på de arbetshandlingar som visades upp vid mötet i Enköping i december 2018 som en begäran om att utfå allmänna handlingar. Vid mötet konstaterades att det var fråga om arbetshandlingar och Försvarsmaktens representanter vid mötet kom överens med AA om att han, om han så önskade, skulle återkomma till myndigheten med en begäran om allmän handling vid en senare tidpunkt.

När Försvarsmakten sedermera mottog AA:s begäran om att få ta del av allmänna handlingar inleddes beredningen av utlämnandet vid Högkvarteret. Beredningen innefattade en komplicerad sekretessprövning och krävde bedömning från flera olika enheter inom myndigheten. Detta föranledde att handläggningen i viss mån drog ut på tiden. Försvarsmakten konstaterar att utlämnandet skedde två och en halv vecka efter att begäran mottagits. Försvarsmakten är medveten om tidsutdräkten, men framhåller samtidigt att handläggningen av ärendet pågick aktivt under hela den aktuella tidsperioden. Försvarsmakten framhåller vidare att myndigheten vid flera tillfällen har kommunicerat med AA för att fortlöpande upplysa honom om ärendets status samt om skälet till den förlängda handläggningstiden. Sammanfattningsvis anser Försvarsmakten att myndigheten har agerat inom ramen för gällande krav på skyndsamhet i det aktuella utlämnandeärendet.

#### Frågan om jäv

Av 6 och 7 §§ säkerhetsskyddslagen (1996:627) framgår att myndigheter har en skyldighet att skydda uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet. Säkerhetsskyddet ska bland annat förebygga att sådana uppgifter obehörigen röjs. Vid misstanke om att ett röjande har skett till någon obehörig ska en s.k. menbedömning göras, vilket följer av 10 § säkerhetsskydds-

förordningen (1996:633). Menbedömningen tar sikte på att bedöma eventuell skada eller men som röjandet inneburit för rikets säkerhet. I linje med säkerhetskylldslagstiftningen har varje försvarsmaktsanställd ett individuellt ansvar att säkerhetsrapportera kännedom om säkerhetsshotande verksamhet, såsom exempelvis informationsförlust av uppgift som rör rikets säkerhet, vidare i sin säkerhetsorganisation. En säkerhetsrapport kan i förlängningen leda till konsekvenser i säkerhetskänseende för den individ som rapporten avser. Inom Försvarsmakten är det den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten som ansvarar för bedömning och bearbetning av säkerhetsrapporter samt för eventuella beslut som fattas med anledning av sådana rapporter.

I nu aktuellt fall har en säkerhetsofficer vid TKSE fått kännedom om misstänkt informationsförlust av uppgifter rörande rikets säkerhet och har då agerat i enlighet med skyldigheten att genomföra säkerhetsrapportering. Det har inte varit någon av de individer som namnges i anmälan till JO som har ansvarat för att upprätta den aktuella säkerhetsrapporten. Vidare har den preliminära menbedömningen avseende misstänkt informationsförlust inte genomförts eller beslutats vid TKSE. Det har således inte heller här varit någon av de individer som namnges i anmälan till JO som har ansvarat för bedömningen. Det samlade underlaget, innefattande säkerhetsrapporten och den preliminära menbedömningen från annan organisationsenhet, har skickats av aktuell säkerhetsofficer vid TKSE till förbandsledningen för Ledningsregementet för vidare hantering. Att säkerhetsrapportering och menbedömning genomförs vid misstänkt säkerhetsshotande verksamhet i form av informationsförlust av hemlig information rörande rikets säkerhet är en central del i ett fungerande säkerhetsskydd. Försvarsmakten anser sammanfattningsvis inte att det har förelegat någon form av jävsförhållande inom ramen för det aktuella förfarandet.

I ett flertal skrivelser kommenterade AA remissvaret och vidhöll bl.a. att han hade begärt att få del av handlingarna vid det aktuella mötet och att utlämnandet hade tagit för lång tid.

Den 4 september 2018 sammanträffade jag och byråchefen Jörgen Buhre med företrädare för Försvarsmakten i syfte att få kompletterande information i ärendet. Vid mötet framhölls från Försvarsmaktens sida bl.a. att riskerna med att exponera sig i exempelvis sociala medier är beroende av vilken befattning en medarbetare har. Det konstaterades att myndighetens policydokument på området skulle kunna vara tydligare.

Den 29 juli 2019 inkom AA med en skriftlig slutlig menbedömning som upprättats den 16 juli 2019 av Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST). Handlingen visade att MUST hade bedömt att innehållet i de aktuella inläggen som AA hade gjort via Twitter inte omfattades av sekretess och att röjandet av uppgifterna inte hade medfört något men, alltså skada, för Sveriges säkerhet.

En föredragande vid JO inhämtade därefter muntliga upplysningar från Försvarsmaktens personalansvarsnämnd. Av uppgifterna framgick att den anmälan till nämnden som avsåg AA hade återkallats, varefter nämnden den 11 september 2019 hade avskrivit ärendet där.

## Rättslig reglering

### Inledning

Vissa kapitel i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) genomgick språkliga och redaktionella förändringar den 1 januari 2019, varvid flera av bestämmelserna fick ett nytt paragrafnummer. Nedan hänvisas till de lagbestämmelser som numera gäller.

### Objektivitetsprincipen

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) ska förvaltningsmyndigheter beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Bestämmelsen ger uttryck för en allmängiltig offentlighetsprincip som bl.a. innebär att myndigheter inte får ta hänsyn till ovidkommande omständigheter.

### Yttrandefrihet

Enligt 2 kap. 1 § 1 RF är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten får begränsas genom lag med hänsyn till vissa preciserade ändamål (2 kap. 20–23 och 25 §§ RF).

Yttrande- och åsiktsfriheten omfattar även offentligt anställda och utgör en förutsättning för en fri debatt om lämpligheten och riktigheten i myndigheternas handlande. En offentligt anställd har som utgångspunkt rätt att fritt uttala sig om sådana förhållanden på arbetsplatsen som han eller hon anser bör komma till allmänhetens kännedom.

### Sekretess och tystnadsplikt i allmän verksamhet

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, finns bestämmelser om sekretess i det allmännas verksamhet. Dessa regler begränsar den offentligt anställdes rätt att yttra sig om vad han eller hon fått veta i samband med sin tjänst (s.k. tystnadsplikt).

I 15 kap. 2 § OSL regleras den s.k. försvarssekretessen. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess bl.a. för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Det kan i detta sammanhang anmärkas att den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen i hög grad är inskränkt när det gäller uppgifter som omfattas av försvarssekretessen (jfr 15 kap. 6 § tredje stycket OSL).

JO har tidigare uttalat att det när en myndighet tar upp sekretessfrågor med sina anställda är viktigt att den information som lämnas är korrekt och fullständig. Medarbetarna kan annars få uppfattningen att deras yttrandefrihet är mer inskränkt än vad den i själva verket är (se bl.a. JO 2017/18 s. 170).



### Repressalieförbud m.m.

En myndighet eller ett annat allmänt organ får inte ingripa mot någon för att han eller hon i ett grundlagsskyddat medium har brukat sin yttrandefrihet eller medverkat till ett sådant bruk (det s.k. repressalieförbudet, se 2 kap. 6 § YGL och 3 kap. 6 § TF). Repressalieförbudet innebär att i princip varje form av myndighetsåtgärd som riktas mot att någon gjort bruk av sin yttrandefrihet är olaglig (se Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna [15 aug. 2017, Zeteo], s. 165). Att bryta mot repressalieförbudet genom ett ingripande som består i avsked, uppsägning, disciplinpåföljd eller annan liknande åtgärd är straffsanktionerat (se 2 kap. 7 § första stycket 4 YGL respektive 3 kap. 7 § första stycket 5 TF).

Förbudet mot repressalier gäller som en allmän yttrandefrihetsrättslig princip och tillämpas även utanför tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde (se bl.a. JO 2010/11 s. 605 samt Justitiekanslerns [JK] beslut den 27 december 2016, dnr 7507-15-21).

Varje myndighetsåtgärd som har samband med vad en enskild person yttrat behöver dock inte vara otillåten. Det ska vara fråga om ett ingripande som framstår som en bestraffning eller reprimand mot den som gjort bruk av sin yttrandefrihet (se JO 2010/11 s. 605).

### Lojalitetsplikt m.m.

Offentligt anställda har en lojalitetsplikt gentemot sin arbetsgivare. Denna gäller dock endast skyldigheten att utföra arbetsuppgifterna på ett korrekt sätt samt rätta sig efter arbetsgivarens beslut och direktiv om hur verksamheten ska bedrivas, oavsett vilken uppfattning den anställde har om dessa. Att uttala kritik mot sin arbetsgivare eller det sätt som verksamheten bedrivs på strider för den offentligt anställde inte mot lojalitetsplikten. Rätten att göra det är tvärtom grundlagsskyddad (se bl.a. JK:s beslut den 8 maj 2015, dnr 8322-14-30).

Åsikts- och yttrandefriheten innebär bl.a. att det allmänna som arbetsgivare inte får lägga sig i vilka åsikter de anställda har eller hur de brukar sin yttrandefrihet. En offentlig arbetsgivare kan inte kräva av sina anställda att de utanför tjänsten avhåller sig från att ge uttryck för en viss typ av värderingar. Det gäller även när dessa kan synas helt avvika från det som arbetsgivaren står för. Anspråk från en myndighet på att dess anställda som privatpersoner ska omfatta en viss värdegrund strider mot grundlagens krav på respekt för den enskildes åsikts- och yttrandefrihet (se bl.a. JO 2010/11 s. 605 och JK:s beslut den 27 december 2016, dnr 7507-15-21).

JO och JK har upprepade gånger uttalat att en myndighet inte får försöka förhindra att anställda utnyttjar sin yttrandefrihet. En offentlig arbetsgivare får inte genom generella uttalanden eller kritik i enskilda fall försöka påverka de anställda att avstå från att använda sin frihet att yttra sig om den egna myndigheten och dess verksamhet (se bl.a. JK:s beslut den 27 juni 2013, dnr 8564-12-22, och JO 2014/15 s. 663).

JO har dock i flera beslut uttalat att principen att en tjänstemans offentligt uttalade åsikter är en privatsak inte kan upprätthållas fullständigt undantagslöst. En beslutsfattare vars personliga åsikter har tilldragit sig uppmärksamhet kan i allmänhetens ögon t.ex. framstå som mindre lämpad att handlägga vissa typer av ärenden, vilket kan ge myndigheten rätt att vidta åtgärder. Det kan bl.a. handla om att förebygga förtroendeskador av samma slag som de som riskerar att uppkomma vid jävsförhållanden (se bl.a. JO 2010/11 s. 605). Om den anställdes yttranden utgör brottsliga handlingar kan även detta vara grund för arbetsgivaren att ingripa (Källström m.fl., Anställningsförhållandet [3 okt. 2016, Zeteo], s. 254).

### Säkerhetsskydd

Vid tiden för AA:s anmälan till JO gällde säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633). Försvarsmakten har i sitt remissvar redogjort för relevanta delar av dessa författningar. Jag vill för egen del tillägga att nämnda författningar den 1 april 2019 ersattes av säkerhetsskyddslagen (2018:585) och säkerhetsskyddsförordningen (2018:658).

### Offentlighetsprincipen m.m.

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet och utlämnande av sådana handlingar finns i 2 kap. TF. En allmän handling som får lämnas ut, dvs. som inte omfattas av sekretess, ska genast eller så snart det är möjligt tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Det ska ske på stället och utan avgift (2 kap. 15 § TF). Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen (2 kap. 16 § TF). En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material kan det vara ofrånkomligt med ytterligare dröjsmål.

### Bedömning

#### Inledande synpunkter

Jag vill inledningsvis framhålla att min bedömning inte omfattar frågan om huruvida de arbetsrättsliga åtgärder som vidtagits avseende AA har varit korrekta eller inte.

#### Ifrågasatt överträdelse av repressalieförbudet

Lagregleringen om yttrandefrihet ger offentligt anställda samma skydd som andra medborgare. En offentligt anställd kan alltså ge uttryck för sin uppfattning om exempelvis den egna arbetsgivarens verksamhet. Utrymmet för en myndighet att vidta någon form av åtgärd mot en anställd med anledning av t.ex. hans eller hennes uttalanden är därmed begränsat. Enligt min mening

måste sådana eventuella åtgärder föregås av mycket noggranna överväganden från myndighetens sida.

Som redovisats ovan är yttrandefriheten dock inte oinskränkt. I offentlighets- och sekretesslagen finns regler som begränsar de offentligt anställdas rätt att yttra sig om vad de fått veta i samband med sin tjänst. När inte regler om sekretess utgör något hinder har alltså även anställda inom Försvarsmakten frihet att framföra sina synpunkter i olika frågor och delta i den allmänna debatten. Ett sådant agerande kan emellertid i praktiken få betydelse ur andra aspekter som en myndighet har att beakta i sin verksamhet. En tänkbar sådan aspekt kan vara de krav som uppställs i säkerhetsskyddslagstiftningen. Detta innebär alltså att även om en myndighets åtgärd ur den enskildes synpunkt uppfattas som en reprimand eller en repressalie kan åtgärden i själva verket ha varit motiverad utifrån tvingande regler som myndigheten har att följa.

Utredningen visar att Försvarsmakten har vidtagit vissa åtgärder i fråga om AA med anledning av hans uttalanden i sociala medier. AA har bl.a. konfronterats av överordnade befäl om vissa av hans inlägg samt tilldelats en helt annan befattning än den han hade. Sådana åtgärder är typiskt sett inte tillåtna enligt regleringen om förbud mot repressalier. Försvarsmakten har emellertid anfört att åtgärderna inte har inneburit att AA har utsatts för repressalier eller att hans yttrandefrihet har inskränkts. Åtgärderna uppges i stället ha grundats på myndighetens lagstadgade skyldighet att värna säkerhetsskyddet i verksamheten. AA:s befattning innefattade hantering av hemlig och skyddsvärd information rörande rikets säkerhet, och hans ageranden i vissa avseenden ansågs medföra att hans pålitlighet från säkerhetssynpunkt kunde ifrågasättas.

Mot bakgrund av vad som framkommit i utredningen finner jag inte anledning att ifrågasätta Försvarsmaktens uppgifter om att myndigheten agerat utifrån de tvingande regler som uppställs för myndigheten enligt regleringen om säkerhetsskydd. Det är inte heller min uppgift att överpröva Försvarsmaktens bedömningar enligt den lagstiftningen.

Försvarsmaktens verksamhet är speciell i sammanhanget, genom att myndigheten i stor utsträckning hanterar uppgifter som rör rikets säkerhet och som därmed är ytterst skyddsvärda. Kännedom om förekomsten av sådana uppgifter, liksom vilka personer som har tillgång till viss information eller besitter särskild kunskap, kan givetvis vara av intresse för exempelvis främmande makt. Utöver bestämmelser i brottsbalken om t.ex. tjänstefel, brott mot tystnadsplikt och vårdslöshet med hemlig uppgift syftar säkerhetsskyddslagstiftningen bl.a. till att motverka att skyddsvärd information kommer i orätta händer eller hanteras på ett ovarsamt sätt. En av de säkerhetsskyddsåtgärder som regleras där är personalsäkerhet (2 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen [2018:585]). Den åtgärden ska bl.a. förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade

uppgifter eller i en verksamhet som av någon annan anledning är säkerhets-känslig.

Det som nu sagts innebär att även om t.ex. en officer genom ett visst agerande inte har röjt någon hemlig uppgift, kan en uppvisad brist på omdöme från hans eller hennes sida påverka bedömningen av hans eller hennes lämplighet att hantera sådana uppgifter enligt lagstiftningen om säkerhetsskydd. Det är Försvarmakten som har ansvaret för att den regleringen efterlevs i myndig-hetens verksamhet. Det kan således uppkomma situationer där Försvarmakten måste göra komplicerade avvägningar mellan å ena sidan en medarbetares rätt till yttrandefrihet och å andra sidan de krav som ställs på myndigheten utifrån bestämmelserna om säkerhetsskydd.

Den utredning jag har tagit del av talar för att Försvarmaktens ifrågasättande av AA:s pålitlighet från säkerhetssynpunkt har haft sin grund i dels att myndig-heten ansåg att innehållet i vissa av AA:s inlägg på Twitter omfattades av sekretess, dels att AA:s agerande visade på brister i hans säkerhetsmedvetande, bl.a. i fråga om riskerna med att exponera sina kunskaper inom områden som rör rikets säkerhet och därigenom göra sig sårbar. Försvarmakten har framhållit att AA hade en befattning i säkerhetsklass som innefattade hantering av hemlig och skyddsvärd information rörande rikets säkerhet. Myndigheten har även anfört att AA vid samtal med sina överordnade uppvisade en bristande förståelse för olämpligheten – från säkerhetssynpunkt – av hans uttalanden i sociala medier och att han inte heller hade för avsikt att ändra sitt beteende.

Som redogjorts för ovan har MUST i sin slutliga menbedömning konstaterat att uppgifterna i de aktuella Twitterinläggen inte omfattades av sekretess. Av men-bedömningen framgår dessutom att flera av de aktuella uppgifterna redan hade förekommit i tekniska ordrar och i andra handlingar som inte omfattades av sekretess samt även på Försvarmaktens intranät. I ett fall bedömdes upp-gifterna över huvud taget inte angå verksamhet, planläggning eller annan förberedelse för att försvara landet. Det kan därför, med facit i hand, ifrågasättas om Försvarmakten gjorde tillräckligt noggranna överväganden innan åtgärderna mot AA vidtogs. Som jag redan nämnt tycks dock frågan om huruvida uppgifterna omfattades av sekretess inte ensam ha legat till grund för Försvarmaktens agerande.

Jag får sammanfattningsvis konstatera att utredningen enligt min mening inte visar att de åtgärder som Försvarmakten vidtagit mot AA har utgjort otillåtna repressalier enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrande-frihetsgrundlagen. Jag finner därför inte anledning att kritisera Försvarmakten i den delen.

För att underlätta för Försvarmaktens personal i dessa frågor bedömer jag dock att Försvarmakten, om det inte redan har gjorts, bör se över och förtydliga myndighetens riktlinjer och handbok om sociala medier.

### Utlämnande av handlingar

AA och Försvarmakten har lämnat olika uppgifter i frågan om huruvida AA vid mötet mellan honom och företrädare för Försvarmakten i december 2018 begärde att få del av vissa handlingar. Uppgift står alltså mot uppgift i denna del, och jag bedömer inte att ytterligare utredning skulle leda till något annat resultat.

Av utredningen framgår att AA den 7 januari 2019 skriftligen begärde att få del av vissa handlingar av Försvarmakten och att myndigheten lämnade ut handlingar den 23 januari 2019, alltså efter drygt två veckors tid. En så lång handläggningstid är normalt sett inte förenlig med det skyndsamhetskrav som uppställs i tryckfrihetsförordningen. Försvarmakten har förklarat att dröjsmålet berodde på att flera olika enheter inom myndigheten var delaktiga i handläggningen och att en omfattande sekretessprövning behövde göras. Försvarmakten har framhållit att handläggningen pågick fortlöpande och att AA uppdaterades om hur arbetet med hans begäran fortskred. Det framgår dock inte av remissvaret att det aktuella materialet skulle ha varit särskilt omfattande. Även mot bakgrund av de omständigheter som Försvarmakten har beskrivit bedömer jag att en handläggningstid om drygt två veckor inte framstår som rimlig utifrån det skyndsamhetskrav som uppställs i tryckfrihetsförordningen. Försvarmakten kan alltså inte undgå kritik för den långsamma handläggningen av den aktuella begäran om utlämnande av handlingar.

### Övrigt

Vad AA i övrigt anfört i detta ärende ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Upplysningsvis kan dock nämnas att vissa klagomål som AA framfört mot Försvarmakten handläggs i ett annat ärende hos JO, dnr 6902-2019.

Jag vill även nämna att jag denna dag har fattat beslut i ytterligare ett ärende som rör frågan om Försvarmaktens vidtagna åtgärder i förhållande till tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens repressalieförbud, dnr 7250-2018.