

Åtal mot en biskop för tjänstefel med anledning av hennes handläggning av en begäran om utlämnande av handlingar

I ett beslut den 3 februari 2003 anförde *JO Berggren* följande.

Anmälan

AA inkom den 25 januari 2000 med en anmälan mot Biskopen i Stockholms stift, BB. I anmälan anfördes bl.a. följande. AA hade i november 1999 begärt att få del av 350 brev som BB, i sin tjänst som biskop, hade mottagit från präster i stiftet. BB hänvisade till att breven föll under "själavårdande sekretess" och beslutade att inte lämna ut breven. AA överklagade beslutet hos Kammarrätten i Stockholm. I en dom den 29 december 1999 upphävde kammarrätten det överklagade beslutet och visade målet åter till biskopen för skyndsamt handläggning. I en skrivelse den 18 januari 2000 till AA meddelade BB att hon, i stället för att pröva om breven utgjorde offentliga handlingar, hade återsänt breven till avsändarna.

Utredning m.m.

Sedan jag tagit del av kammarrättens dom och övriga handlingar i kammarrättens mål beslutade jag den 25 september 2001 att inleda förundersökning rörande tjänstefel.

På mitt uppdrag väcktes den 9 april 2002 åtal mot BB enligt följande gärningsbeskrivning.

AA överklagade hos Kammarrätten i Stockholm ett av Biskopen i Stockholms stift BB meddelat beslut den 7 december 1999 om att inte lämna ut handlingar, kammarrättens mål 9152-1999. Handlingarna i fråga utgjordes av brev, ca 350 stycken, som stiftets präster på BB:s begäran skrivit till henne. I dom den 29 december 1999 upphävde kammarrätten, som fann att breven utgjorde allmänna handlingar, det överklagade beslutet och visade målet åter till biskopen för skyndsamt handläggning. BB har emellertid inte efter kammarrättens dom prövat om breven utgjort offentliga handlingar utan har någon gång mellan den 10 och 15 januari 2000 förstört eller återsänt breven.

Genom att på angivet sätt förstöra eller återsända breven har BB uppsåtligt vid myndighetsutövning åsidosatt vad som gällde för uppgiften.

Gärningen är inte att anse som ringa.

Lagrums: 20 kap. 1 § första stycket brottsbalken.

I en dom den 17 juni 2002 ogillade Stockholms tingsrätt åtalet. I domskälen antecknades bl.a. följande:

Liksom kammarrätten anser tingsrätten att de inkomna breven är att betrakta som allmänna handlingar.

Av 2 kap. 17 § tryckfrihetsförordningen samt 3 och 6 §§ lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan framgår, att regeringen får föreskriva att allmänna handlingar som kommit in senast den 31 december 1999 till myndighet som upphört och som haft uppgift som hänför sig till Svenska kyrkans verksamhet, får överlämnas till Svenska kyrkan utan att handlingarna upphör att vara allmänna. Vidare framgår att Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar, när det gäller befattningen med överlämnade handlingar, ska jämföras med myndighet.

Regeringen har, i förordningen (1999:976) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, föreskrivit att biskopen får överlämna allmänna handlingar till stift inom Svenska kyrkan som motsvarade det stift där biskopen funnits. De i målet aktuella handlingarna ska därmed anses överlämnade till Stockholms stift där BB var stiftschef och stiftet ska i fråga om befattningen med handlingarna vara att jämföras med myndighet.

Genom utredningen i målet är det visat att BB har handlat på det sätt åklagaren påstått i sin gärningsbeskrivning.

BB:s handlande att uppsåtligt avhända sig de allmänna handlingarna, innebär ett åsidosättande av de skyldigheter som åvilar den som i myndighetsutövning har allmänna handlingar i sin vård. Rekvisiten för tjänstefel är därmed i och för sig uppfyllda.

Fråga är här efter om gärningen är att bedöma som ringa.

BB har förklarat att hon begärde breven från prästerna i tron att dessa inte skulle anses vara allmänna handlingar. Hon har dessutom försäkrat oroliga brevskrivare att breven endast skulle komma att läsas av henne personligen. Hennes övertygelse om att breven inte skulle komma att anses som allmänna handlingar baserades bl.a. på det förhållandet att såväl BB som hennes kollegor ansåg det naturligt att hantera skriftliga svar från prästerna inför ämbetsberättelsen såsom arbetsmaterial, som kunde förstöras efter användande. BB har även hänvisat till att personliga förtroenden, som meddelas henne från en präst i hennes stift, är sådant som hon i egenskap av självvårdande chef själv råder över. Det framgår dessutom av BB:s brev till prästerna påsken 1999 att en mycket stor del av svaren förväntades uppehålla sig kring frågor av personlig natur och som delvis kan vara att hänföra till en självvårdande relation.

När det sedan genom kammarrättens dom stått klart för BB, att hon felbedömt brevens status, kom hon att befinna sig i ett svårt dilemma eftersom det rörde sig om en relation av delvis självvårdande karaktär. Denna förtroenderelation möjliggjorde enligt BB:s uppfattning inte ens ett delvis offentliggörande av breven. Hon ansåg att hennes trovärdighet och heder både som präst och chef stod på spel.

Det är mot bakgrund av biskoparnas praxis vad gäller tidigare hantering av prästernas svar inför ämbetsberättelsen och det pastorala inslaget i breven, förstäligen att BB, vid tiden för uppmaningen till prästerna, inte insåg att breven kunde komma att bedömas som allmänna handlingar och att hon därför lovade brevskrivarna att breven endast skulle läsas av henne själv. Förtroende är uppenbarligen av utomordentlig vikt i förhållandet mellan präst och biskop då dessa ska kunna mötas i självvårdande samtal och även i övrigt kunna samarbeta i moraliska och andra frågor av djupt personlig art. Eftersom det mellan brevskrivare och mottagare här fanns en sådan relation och då det dessutom berördes frågeställningar av känslig natur, kan det vara svårt att särskilja förtroliga uppgifter från sådana som inte är det. Det är därför i viss mån förstäligen att BB upplevde det som omöjligt att ens delvis offentliggöra materialet när hon tidigare försäkrat prästerna att så alls inte skulle ske.

Det förhållandet att visst innehåll av breven faktiskt nått offentlighet genom ämbetsberättelsen ändrar inte bedömningen härvidlag eftersom det är en annan sak att den som får del av en uppgift återberättar den på ett allmänt sätt som illustrerar något, men som inte avslöjar vem det rör sig om. Såvitt kan bedömas har inte BB:s agerande medfört att påtaglig skada uppkommit. Tingsrätten anser, mot bakgrund av dessa omständigheter, att gärningen ska bedömas som ringa. Ringa brott medför inte ansvar varför åtalet ogillas.

Rättens ordförande samt en nämndeman var skiljaktiga och anförde följande.

Vi delar övriga ledamöters bedömning fram till frågan om gärningen ska betraktas som ringa.

BB har vidgått att hon skickat tillbaka respektive förstört breven trots att hon visste att de av kammarrätten bedömts vara allmänna handlingar. Hon insåg också att hon hade möjlighet att maskera breven så att partier som inte var offentliga kunde döljas men avstod med hänvisning till att ett sådant förfaringssätt inte överensstämde med det löfte om sekretess hon givit till brevskrivarna.

Det förhållandet att en myndighetsutövare befinner sig i en svår moralisk situation berättigar henne inte att bryta mot bestämmelserna för verksamheten. Den speciella situation det var fråga om är visserligen en omständighet som talar i förmildrande riktning men gärningen är ändå med hänsyn till dess karaktär och att den skett uppsåtligt att bedöma som tjänstefel som inte är ringa.

Överröstade i detta avseende är vi i övrigt ense med rättens övriga ledamöter.

Jag överklagade tingsrättens dom hos Svea hovrätt och yrkade att hovrätten med ändring av domen skulle döma BB för tjänstefel i enlighet med åtalet.

Som grund för överklagandet anförde jag följande.

Tingsrätten har i enlighet med mitt ansvarspåstående funnit att BB handlat på ett sådant sätt att rekvisiten för tjänstefel i och för sig varit uppfyllda. Tingsrätten har emellertid ansett att gärningen skall bedömas som ringa och ogillat åtalet.

Vilka närmare omständigheter som skall beaktas vid bedömningen av om ett tjänstefel är ringa eller inte blir beroende av förhållandena i det enskilda fallet. Enligt vad som sägs i förarbetena är verksamhetens art härvid av stor vikt. Inom områden där kraven på en korrekt handläggning är särskilt stora kan det finnas anledning att göra en strängare bedömning än i andra fall. Detta gäller t.ex. inom rättsväsendet. Vidare gäller att straffansvaret i första hand tar sikte på gärningar som begås av personer med mera självständigt inflytande över myndighetsutövningen. Ju mer självständiga befogenheter den felande har, desto större anledning finns det att se allvarligt på gärningen (prop. 1988/89:113 s. 24 f.).

BB har i fullgörandet av en självständig myndighetsutövning och i enlighet med de regler som gäller vid tillämpningen av den s.k. offentlighetsprincipen haft att pröva frågan om utlämnande av de aktuella breven. Hon har medvetet handlat i strid mot vad som gällt för denna uppgift.

När det gäller verksamhetens art är det enligt min mening av största betydelse att handlandet skett vid tillämpningen av offentlighetsprincipen.

Principen om allmänna handlingars offentlighet slogs för första gången fast genom 1766 års tryckfrihetsförordning och den har därefter i hög grad satt sin prägel på den svenska offentliga förvaltningen och påverkat allmänna attityder och värderingar i samhället.

Rätten att ta del av allmänna handlingar tjänar enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Offentlighetsprincipen kan sägas fylla tre huvudändamål. Den utgör garanti för rättssäkerheten, effektivitet i förvaltningen och effektivitet i folkstyret (prop. 1975/76:160 s. 70). Genom rätten att ta del av allmänna handlingar öppnas en möjlighet till insyn i myndigheternas verksamhet som är till förmån såväl för

samhällsdebatten som för allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten. Offentlighetsprincipen är ett omistligt inslag i den svenska rättsordningen.

Även om offentlighetsprincipen i dag har sin kanske största praktiska funktion genom att underlätta massmediernas granskning av myndigheternas verksamhet, är den av stor betydelse också för de enskilda personer som vill följa handläggningen av ärenden som på något sätt berör eller på annan grund intresserar dem eller som av något annat skäl vill skaffa sig kunskap om en viss myndighets arbete.

För straffansvar för tjänstefel fordras inte att någon har drabbats av en skada till följd av det oriktiga handlandet. Enligt förarbetena är det emellertid allmänt sett en viktig faktor vid bedömningen av om gärningen är ringa eller inte i vad mån någon drabbats av skada eller om det förelegat någon mera påtaglig risk för skada eller olägenhet av annat slag (prop. 1988/89:113 s. 17). Grundlagsstiftarens principiella utgångspunkt har varit att det är sökandens ensak att bedöma vilken betydelse det har för honom att få ut den begärda handlingen och att myndigheterna har att betrakta varje framställning om utfående av en allmän handling som lika viktig och prioritera alla sådana framställningar på det sätt som följer av reglerna i 2 kap. 12 och 13 §§ TF. Om handläggningen av en utlämnande fråga inte uppfyller de krav som uppställs i grundlag och lag innebär detta i princip alltid ett angrepp på det allmänna intresset av insyn i den offentliga verksamheten.

Tingsrätten har fäst stor vikt vid att BB, vid tiden för uppmaningen till prästerna, inte insåg att breven kunde komma att bedömas som allmänna handlingar och att hon därför hade lovat brevskrivarna att breven endast skulle läsas av henne själv. Dessa omständigheter måste dock enligt min mening fränkännas all betydelse vid bedömningen av huruvida gärningen skall betecknas som ringa. I sammanhanget måste också beaktas att BB vid en rättsenlig prövning enligt sekretesslagen av handlingarnas utlämnande förmodligen i vart fall delvis kunnat hålla dem hemliga.

Jag hävdar mot denna bakgrund att BB:s gärning inte kan anses vara ringa.

Svea hovrätt (majoriteten) dömde i en dom den 2 januari 2003, med ändring av tingsrättens dom, BB för tjänstefel till dagsböter. I hovrättens domskäl antecknades bl.a. följande.

BB har handlat på det sätt som åklagaren anför i sin gärningsbeskrivning. Hon har genom att uppsåtligen avhända sig de allmänna handlingarna åsidosatt de skyldigheter som åvilar den som i myndighetsutövning har allmänna handlingar i sin vård. Rekvisiten för tjänstefel är därmed, som tingsrätten även funnit, uppfyllda.

Beträffande frågan om gärningen är att bedöma som ringa antecknar hovrätten följande. BB har befunnit sig i en besvärlig moralisk situation efter det att kammarrätten meddelat sin dom. För det fall hon delvis maskerade breven ansåg hon att detta skulle strida mot det löfte som hon gett präster att bara hon skulle läsa breven. Att delvis maskera handlingarna skulle dessutom, vilket hon påpekat i hovrätten, vara ett mycket tidsödande arbete. I den situation hon befann sig valde hon att sända tillbaka breven till avsändarna eller förstöra breven. Det finns enligt hovrättens mening i viss mån mildrande omständigheter men hennes felaktiga handlande har skett trots att hon var medveten om innehållet i kammarrättens dom.

Mot anförd bakgrund finner hovrätten att gärningen inte kan anses vara ringa. — — —

Sedan Svea hovrätts dom vunnit laga kraft avslutas härmed ärendet hos JO.