

Kritik mot Försvarshögskolans hantering av visst källmaterial som legat till grund för en rapport till regeringen

Bakgrund

Den 29 november 2007 fick Försvarshögskolan i uppdrag av regeringen att göra en kunskapsöversikt om förebyggande insatser mot våldsam extremism och radikaliseringsområden som ett led i arbetet med att analysera utvecklingen när det gäller antidemokratiska krafter i samhället och för att inhämta kunskap om åtgärder för att motverka hot mot demokratin (IJ2007/3294/D). Uppdraget redovisades till regeringen den 28 januari 2009 genom rapporten "Hot mot demokrati och värdegrund – en lägesbild från Malmö". Rapporten var författad av forskningschefen AA och forskningsassistenten BB vid Centrum för Asymmetriska Hot- och Terrorismstudier (CATS) inom Försvarshögskolan. Den 29 januari 2009 skickade docenten CC ett e-brev till bl.a. chefen för CATS, DD. I e-brevet begärde CC att få ta del av underlaget för rapporten i form av "bakgrundsmaterial, intervjuer (anonymiserade) och övrigt underlag". DD besvarade e-brevet samma dag. I svaret angav han bl.a. att minnesanteckningarna från de intervjuer som hållits under utredningen "enligt våra interna bestämmelser och utfästelser till intervjuobjekten" hade destruerats i samband med att rapporten redovisades.

Anmälningar

I anmälningar, som inkom till JO den 5 februari 2009, framförde EE och FF klagomål mot Försvarshögskolan avseende förstörandet av det aktuella materialet och hemställde att JO skulle utreda saken.

Utredning

Föredraganden inhämtade upplysningar per telefon från DD som uppgav bl.a. följande. Det intervjuunderlag som låg till grund för rapporten förstördes den 26 januari 2009. Avsikten var att bibehålla de intervjuade personernas anonymitet. Detta kunde bara ske genom att materialet förstördes.

Mot bakgrund av de uppgifter som DD lämnat anmodades rektor för Försvarshögskolan att göra en utredning och yttra sig över hur förstörandet av det aktuella materialet förhöll sig till gällande regler om gallring av allmänna handlingar.

I remissvaret anförde rektor GG följande (*åberopad bilaga har här uteslutits, JO:s anmärkning*).

Försvarshögskolan fick genom beslut 2007-11-29 i uppdrag av Integrations- och jämställdhetsdepartementet att göra en kunskapsöversikt om förebyggande insatser mot våldsam extremism och radikaliserings. Uppdraget skulle ses som ett led i arbetet med att analysera utvecklingen bl.a. när det gäller antidemokratiska krafter i samhället. Uppdraget lades på CATS – Centrum för Asymmetriska Hot- och Terrorismstudier, knutet till Institutionen för säkerhet och strategi vid Försvarshögskolan. CATS forskningschef, dr AA, och forskningsassistent BB genomförde efter dialog med departementet och kommunledningen i Malmö en studie under hösten 2008 om situationen i bostadsområdet Rosengård i Malmö. Inriktningen var att göra en lägesbild av radikaliseringsstendenser av samma typ som skett i Rotterdam, Amsterdam och Köpenhamn.

Undersökningen genomfördes med s.k. Delphimetodik, vilket innebär sinsemellan oberoende djupintervjuer med en panel av, i det här fallet, 30 kvalificerade respondenter. Urvalet gjordes med hjälp av ansvariga inom samverkansorganisationen SSP (Skola, Socialtjänst och Polis) i Malmö stad. I respondentgruppen ingick skolpersonal, närpolis, forskare, socialtjänstmedarbetare och ungdomsledare (inkl. muslimska). Flera av de intervjuade, som är verksamma i Rosengård, har tidigare blivit hotade i sin yrkesutövning och lever numera med skyddad identitet. I samband med uppläggnings av intervjuarbetet i augusti 2008 konstaterade projektledningen därför att de personer som skulle intervjuas måste utlovas anonymitet för att syftet med undersökningen skulle bli relevant.

Chefen för CATS, utredningschef DD, har redogjort för händelseförloppet enligt följande:

1. Bakgrund

I samband med uppläggning av intervjuarbetets inriktning i augusti 2008 konstaterade projektledning och undertecknad att de personer som intervjuas måste utlovas anonymitet för att syftet med undersökningen ska bli relevant. Då intervjugruppen är rätt liten så räcker det inte att bara namnen anonymiseras i underlaget då de enskilda respondenterna ändå lätt kan identifieras av kontexten – det finns t.ex. bara en skolsköterska på Rosengårdsskolan (fiktivt exempel). Därför konstaterades det att även tillhörande grundmaterial som kommer fram vid dessa djupintervjuer (anteckningar, inspelningsband, transkriberingar av intervjuer etc.) måste destrueras senast när det inte längre behövs för studiens färdigställande – dvs. senast när slututkastet är färdigt men innan huvudrapporten offentliggörs och blir allmän handling.

2. Tidpunkter

Augusti 2008 – principbeslut tas av C FHS/CATS om destruktionsprinciper enligt ovan.

Måndagen 26 januari 2009 började underlaget vid 13-tiden destrueras medelst papperstuggen på FHS/CATS, där C CATS påbörjade processen och där en medarbetare vid CATS senare fortsatte arbetet under eftermiddagen.

Onsdagen 28 januari vid 13.30 blev rapporten offentlig då den överlämnades till statsrådet Nyamko Sabuni på RK/IJ.

Torsdagen 29 januari inkom 10.49 ett mail från docent CC vid Centrum för Mellanösternstudier vid Lunds universitet där denne enligt offentlighetsprincipen begärde ut ”underlag i form av bakgrundsmaterial, intervjuer (anonymiserade) och övrigt underlag”.

Torsdagen 29 januari kl. 16.26 besvarades mailet till CC av undertecknad, där beskedet om att destruering skett – efter ytterligare kontroll att detta tillfullo hade

verkställts i god tid före offentliggörandet – lämnastillsammans med enkel motivering.

Försvarshögskolan har ingen anledning ifrågasätta DD:s redogörelse.

Försvarshögskolan är skyldig att följa gällande regler om arkivering och gallring. Enligt Försvarshögskolans mening kan Integrations- och jämställdhetsdepartementets uppdrag inte betecknas som forskning, se bilagda regeringsbeslut.

Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar i statliga myndigheters forskningsverksamhet är således inte tillämpliga. Grundmaterialet till rapporten kan heller inte anses ha utgjort allmänna handlingar. Materialet, anteckningar, inspelningsband, transkriberingar av intervjuer etc., kan jämföras med sådana minnesanteckningar som omnämns i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen.

EE och FF yttrade sig över remissvaret.

Rektor för Försvarshögskolan bereddes tillfälle att inkomma med synpunkter på det som FF hade anfört i sitt yttrande.

JO hemställde därefter att Vetenskapsrådet skulle inkomma med yttrande i frågan om Försvarshögskolans genomförande av det aktuella regeringsuppdraget utgjort forskning eller inte.

Vetenskapsrådet anförde följande.

Någon generell definition av forskningsbegreppet som sådant finns inte. I lagen 2003:460 (ändr. 2004:198 och 2008:192) om etikprövning av forskning som avser människor finns visserligen en definition av forskningsbegreppet men den är avsedd enbart för tillämpningen av den lagen (2 §).

Vetenskapsrådet har ingen behörighet att ge allmänna råd om hur forskningsbegreppet ska tolkas och tillämpas i svensk forskning. Frågan om Försvarshögskolans rapport ”Hot mot demokrati och värdegrund – en lägesbild från Malmö” är resultatet av forskning bedömer Vetenskapsrådet, mot denna bakgrund, att rådet inte bör yttra sig över i detta sammanhang.

FF yttrade sig över det som Vetenskapsrådet hade anfört.

I ett beslut den 5 maj 2010 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Av 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen framgår att en handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Enligt 7 § anses en handling, som inte har expedierats, upprättad när det ärende till vilket den hänförs har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänförs till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Bestämmelserna i 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen gäller inte för samtliga handlingar som förekommer hos en myndighet. För s.k. minnesanteckningar finns i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen särskilda regler som motiveras av att sådana handlingar i stor utsträckning saknar intresse från de synpunkter som bär upp offentlighetsprincipen. Med minnesanteckning förstås i detta sammanhang

promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendes föredragning eller beredning, dock inte till den del den har tillfört ärendet sakuppgift. Minnesanteckningar anses inte som allmänna handlingar om de inte har expedierats och inte heller tagits om hand för arkivering.

Av det anförda följer att en minnesanteckning som kan hänföras till ett visst ärende och som tillför detta sakuppgift som regel blir en allmän handling först när ärendet har slutbehandlats hos myndigheten.

Grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar finns huvudsakligen i arkivlagen (1990:782). Enligt 10 § arkivlagen får allmänna handlingar gallras. Vid gallringen ska dock alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår ska kunna tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen och forskningens behov. Av 14 § arkivförordningen (1991:446) framgår att statliga myndigheter får gallra allmänna handlingar endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet om det inte finns särskilda gallringsföreskrifter i lag eller förordning.

Riksarkivet har, såvitt här är av intresse, meddelat föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter (RA-FS 1991:1, ändrade genom RA-FS 1997:4 och RA-FS 2008:4).

Riksarkivet har även meddelat föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar i statliga myndigheters forskningsverksamhet (RA-FS 1999:1). Enligt föreskrifterna får allmänna handlingar i sådan verksamhet gallras endast om vissa förutsättningar är uppfyllda (5 §). Utöver handlingar som innehåller vissa grundläggande uppgifter om ett forskningsprojekt ska sådana handlingar undantas från gallring som bedöms ha ett fortsatt inomvetenskapligt värde eller värde för annat forskningsområde, som bedöms vara av stort vetenskapshistoriskt, kulturhistoriskt eller personhistoriskt värde, eller som bedöms vara av stort allmänt intresse (7 §). Som exempel på sådana handlingar har bl.a. angivits handlingar som utgör särskilt omfattande primärmaterial, insamlat genom t.ex. intervjuer, som är unikt eller som endast med stor möda kan återskapas. Vidare har angivits handlingar rörande forskning som rönt stor uppmärksamhet i den allmänna debatten, eller som kan förväntas göra det när forskningsresultaten når vidare spridning.

En allmän handling är inte alltid offentlig. Bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet och sekretess finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Bestämmelserna trädde i kraft den 30 juni 2009 och utgör i huvudsak en omarbetning av den tidigare gällande sekretesslagen (1980:100).

Bedömning

Inledningsvis vill jag uppehålla mig något vid de utgångspunkter som Forsvarshögskolan har haft vid genomförandet av det aktuella uppdraget. Av

utredningen i ärendet framgår att Försvarshögskolan redan före det att intervjuerna gjordes hade fattat ett beslut om att det material som kunde hänföras till intervjuerna skulle förstöras. Enligt Försvarshögskolan var anledningen till detta att de intervjuade personernas anonymitet skulle garanteras.

Försvarshögskolan är en statlig myndighet vars verksamhet omfattas av bestämmelserna i bl.a. tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen och arkivlagen. Detta innebär att offentlighetsprincipen gäller i verksamheten och att hanteringen av handlingar vid myndigheten är strikt reglerad. Ett beslut om att förstöra en handling måste vara förenligt med de bestämmelser för bevarande av handlingar som gäller i verksamheten. Många gånger är en handling rättsliga status svårbedömd. Om en handling begärs utlämnad är det ytterst en fråga för domstol att bedöma om handlingen är allmän och offentlig. Något utrymme för att utlova anonymitet eller garantera sekretess för vissa uppgifter finns inte (jfr bl.a. JK 1986 s. 139). Det var mot den bakgrunden fel av Försvarshögskolan att på förhand fatta beslut om att vissa handlingar, som ännu inte existerade, skulle förstöras och att utlova de intervjuade personerna anonymitet.

Jag övergår härnäst till frågan om hur Försvarshögskolans förstörande av det aktuella materialet bör bedömas i förhållande till författningsregleringen på området.

FF har hävdade att genomförandet av ifrågavarande regeringsuppdrag har utgjort forskning och att förstörandet av det aktuella materialet har stått i strid med Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar i statliga myndigheters forskningsverksamhet. Han har även ifrågasatt om inte materialet förstördes som en reaktion på att det begärdes utlämnat.

Försvarshögskolan har i remissvaret anfört huvudsakligen följande. Uppdraget kan inte betecknas som forskning varför Riksarkivets särskilda föreskrifter om gallring inte är tillämpliga. Det aktuella materialet kan inte anses ha utgjort allmänna handlingar. Materialet kan jämföras med sådana minnesanteckningar som omnämns i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen. Materialet förstördes den 26 januari 2009, dvs. två dagar innan uppdraget redovisades till regeringen.

Det har inte framkommit annat än att materialet förstördes vid den tidpunkt som Försvarshögskolan uppgett. Jag utgår därför från den uppgiften i det följande. Detta innebär att docenten CC:s framställning den 29 januari 2009 om att få ta del av materialet gjordes, såvitt framkommit, efter det att materialet hade förstörts. Försvarshögskolan hade därför inte, till skillnad från vad som hade gällt om framställningen gjorts dessförinnan, någon skyldighet att i avvaktan på eventuell rättslig prövning av materialets status bevara handlingarna (jfr bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 583).

När Försvarshögskolans hantering av materialet ska bedömas måste man i första hand ta ställning till om det rör sig om allmänna handlingar eller inte. För att

avgöra den saken är det av central betydelse huruvida handlingarna var att hänföra till ett ärende hos Försvärshögskolan.

Forskning som bedrivs vid högskolor och andra myndigheter betraktas normalt som faktiskt handlande och inte som ärendehandläggning (se t.ex. Bohlin, Offentlighetsprincipen, 7:e uppl., s. 100). Försvärshögskolan gjorde dock den aktuella kunskapsöversikten på uppdrag av regeringen. Om genomförandet av uppdraget skulle betraktas som forskning rörde det sig således om uppdragsforskning. Vid sådan uppdragsforskning som innebär att en myndighet har fått i uppdrag av en överordnad myndighet att för den högre myndighetens räkning genomföra en undersökning eller utredning torde, om den underordnade myndigheten är skyldig att åta sig uppdraget, genomförandet av uppdraget vara att anse som ett ärende hos den myndigheten (se Bohlin, Offentlighet och sekretess i myndighets forskningsverksamhet, Riksarkivets rapport 1997:2, s. 13 f.). Försvärshögskolan hade som statlig myndighet en skyldighet att genomföra regeringens uppdrag. För det fall genomförandet av uppdraget skulle ses som forskning har omständigheterna enligt min mening varit sådana att det, trots detta, har uppkommit ett ärende vid Försvärshögskolan.

Samma förhållande, dvs. att det uppkommit ett ärende vid högskolan, måste anses gälla om det inte skulle anses ha varit fråga om forskning. När det gäller uppdrag från en överordnad myndighet till en underordnad myndighet saknar således frågan om uppdraget utgjort forskning eller inte betydelse för om ett ärende ska anses ha uppkommit hos den sistnämnda myndigheten. Oavsett om uppdraget ska betraktas som forskning eller inte förelåg alltså ett ärende vid Försvärshögskolan. Att handlingar kan hänföras till ett ärende innebär att handlingarna blir allmänna först om de expedieras eller när ärendet har slutbehandlats (2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen).

Som tidigare framgått har Försvärshögskolan gjort gällande att det aktuella materialet inte utgjort allmänna handlingar utan att det kan jämföras med sådana minnesanteckningar som omnämns i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen.

Annat har inte framkommit än att materialet bestod av anteckningar, inspelningsband, transkriberingar av intervjuer m.m. som hade tillförts ärendet. Det rörde sig om sådana handlingar som typiskt sett anses utgöra minnesanteckningar enligt 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen. Av utredningen framgår emellertid att intervjuerna var en central del av uppdraget och låg till grund för den rapport som lämnades till regeringen. Det framstår därför som uppenbart att det aktuella materialet, eller delar av det, tillförde ärendet sakuppgift. Vid sådant förhållande utgjorde materialet, eller delar av det, inte sådana minnesanteckningar som avses i nyss nämnda stadgande. Det var i stället fråga om sådana handlingar som skulle ha blivit allmänna om de expedierades eller när ärendet var att anse som slutbehandlat hos myndigheten.

Utredningen ger inte stöd för någon annan slutsats än att materialet förstördes innan ärendet var slutbehandlat. Någon expediering av materialet synes aldrig ha

skett. Materialet utgjorde därmed inte till någon del allmänna handlingar vid den tidpunkt när det förstördes.

Mot bakgrund av det nu anförda har jag inte funnit anledning att gå vidare i saken och utreda om straffrättsligt ansvar borde utkrävas av någon enskild befattningshavare. Detta innebär emellertid inte att jag anser att Försvarshögskolans hantering av materialet är invändningsfri.

Handlingar som inte är allmänna och som inte ska arkiveras får under vissa förutsättningar rensas ur akten i ett ärende. Rensning innebär att akten befrias från arbetsdokument som endast är av tillfällig betydelse och som inte behövs för förståelsen av ärendet. I förevarande fall har dock materialet, eller delar av det, tillfört ärendet sakuppgift. I den delen skulle materialet ha blivit allmän handling när ärendet var att anse som slutbehandlat. Tryckfrihetsförordningen innehåller inte någon bestämmelse om skyldighet att, fram till dess att ärendet har avgjorts, bevara en hos en myndighet gjord uppteckning av intervjuer och samtal som innefattar sakuppgifter. Att förstöra sådant material innan ärendet har slutbehandlats kan emellertid inte vara förenligt med de grundläggande principer som gäller på området.

Genom att Försvarshögskolan förstörde materialet omöjliggjordes en korrekt tillämpning av bestämmelserna om bevarande av allmänna handlingar. Materialet var av allt att döma av sådan karaktär att det fanns ett starkt intresse av att det bevarades. Oavsett om genomförandet av uppdraget utgjort forskning eller inte hade materialet, såvitt jag kan bedöma, inte utan vidare kunnat gallras. Det har inte framkommit om Försvarshögskolan vid den tidpunkt när materialet förstördes hade gjort några som helst överväganden i den frågan. Att materialet förstördes innebar vidare att det regelverk som gäller för offentlighet och sekretess, innefattande bl.a. möjligheten till domstolsprövning av om vissa uppgifter kunde lämnas ut eller inte, sattes ur spel.

Sammanfattningsvis är jag mycket kritisk till Försvarshögskolans handläggning av saken.

Ärendena avslutas.