

Datum 2018-12-18

FI Dnr 18-24093

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Allmänna handlingar vid utvärdering enligt Finansinspektionens undersökningsprocess

Sammanfattning

Enligt Finansinspektionens undersökningsprocess ska en utvärdering ske när en undersökning har avslutats. Den slutliga utvärderingen är en allmän handling som diarieförs i ett årsärende som omfattar alla utvärderingar som det aktuella tillsynsområdet genomför under året.

I media har det hänvisats till interna utkast i form av förslag till utvärderingar. De interna utkasten utgör s.k. mellanprodukter i tryckfrihetsförordningens mening, som inte har expedierats eller tagits om hand för arkivering. Utkasten är därmed inte allmänna handlingar. De ska därför inte diarieföras. Eftersom de inte är allmänna handlingar omfattas de inte heller av rätten att ta del av allmänna handlingar enligt offentlighetsprincipen.

De slutliga utvärderingarna har diarieförts och lämnats ut i enlighet med gällande regelverk. Några allmänna handlingar har inte ”manipulerats”.

Bakgrund

Denna promemoria har upprättats med anledning av ett påstående att Finansinspektionen (FI) ”manipulerat” allmänna handlingar. Handlingarna rör utvärderingar av ett antal undersökningar avseende penningtvättsregelverket.

Av FI:s undersökningsprocess¹ framgår att en undersökning ska utvärderas när den har avslutats. Syftet med utvärderingen är att kvalitetssäkra FI:s handläggning genom att dra lärdomar från genomförda undersökningar för att på så sätt förbättra det framtida tillsynsarbetet. Utvärderingen görs i tillsynskommittén (TIKO) baserat på ett förslag som undersökningsledaren tar fram. Av en mall för utvärdering framgår vilka frågor som undersökningsgruppen och TIKO särskilt ska utvärdera.

¹ Processbeskrivning för undersökningsprocessen (2018-05-15), FI Dnr 18-12156, s. 12 (samma lydelse i den dessförinnan gällande versionen, FI Dnr 17-1892)

När undersökningsledaren justerat utvärderingen för TIKO:s synpunkter godkänner den ansvariga chefen utvärderingen. Därefter ska anteckningarna diarieföras i en särskild årsakt för utvärderingsmöten.

I de aktuella fallen färdigställdes dock inte utvärderingarna efter diskussionen i TIKO, utan endast förslag till utvärderingar hade tagits fram och sparats på en av FI:s interna kataloger. De färdigställda utvärderingarna upprättades och diariefördes i november 2018 i samband med att dessa begärdes ut.

Allmänt om allmänna handlingar

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En handling anses upprättad hos en myndighet när den har expedierats. Om en handling inte har expedierats anses den upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till något visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på något annat sätt har färdigställts. (Se 2 kap. 3, 6 och 7 §§ TF.)

Var och en har, enligt 2 kap. 1–2 §§ TF, rätt att ta del av en allmän handling, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (offentlighetsprincipen).

Minnesanteckningar och mellanprodukter

Bestämmelserna i 2 kap. 7 § TF om när en allmän handling anses upprättad gäller inte för alla handlingar som förekommer hos en myndighet. För s.k. minnesanteckningar och mellanprodukter finns i 2 kap. 9 § TF särskilda regler som motiveras av att sådana handlingar i stor utsträckning saknar intresse från de synpunkter som bär upp offentlighetsprincipen.

Med minnesanteckning menas en promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ett 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 (2 kap. 9 § första stycket TF). Det uppställs således ett krav på att minnesanteckningen ska ha ärendeanknytning. Med ärende avses detsamma som i förvaltningslagen (2017:900). Uttrycket definieras dock inte i förvaltningslagen. Allmänt anses dock att ett ärende ska mynna ut i ett beslut av något slag, till skillnad från faktiskt handlande som karakteriseras av att myndigheten i praktiken vidtar faktiska åtgärder, t.ex. undervisning. Därmed omfattar bestämmelsen om minnesteckningar inte sådana handlingar som ingår i myndighetens rent faktiska handlande.² Istället blir reglerna i 2 kap 7 § TF då tillämpliga (vilket innebär att handlingen i sådant fall blir allmän när den justerats eller på annat sätt färdigställts).³

² se RÅ 2004 ref. 49 samt prop.2016/17:180 s. 24 och 286.

³ Bohlin, Offentlighetsprincipen, 9:e uppl., s. 91

Med mellanprodukter avses utkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse eller annan därmed jämställd handling. Mellanprodukter som inte har expedierats anses inte som allmänna handlingar, om de inte tas om hand för arkivering (2 kap. 9 § andra stycket TF). Mellanprodukter är alltså handlingar som utgör ett mellanled på vägen till en definitivt utformad handling. Till skillnad från minnesanteckningar behöver en mellanprodukt inte hänföra sig till ett ärende.⁴

Förhållandet mellan första och andra stycket i 2 kap. 9 § TF belystes i förarbetena (prop. 1975/76:160 s. 169f) med följande exempel: ”En ren synpunktspromemoria som framställs inom ramen för ett ärende blir, om den inte expedieras, allmän först när ärendet har slutbehandlats och detta endast om promemorian tas om hand för arkivering. Olika utkast och koncept på vägen fram till promemorian blir - likaså under förutsättning att de inte expedieras - allmänna handlingar bara om de tas om hand på motsvarande sätt. I likhet med själva promemorian kan de bli allmänna först när ärendet har slutbehandlats. Om en synpunktspromemoria däremot framställs utan anknytning till något ärende, blir den allmän handling så snart den har färdigställts. I detta fall är alltså inte 9 § första stycket tillämplig utan endast regeln i 7 § första stycket sista ledet. Även här gäller emellertid enligt förevarande paragrafs andra stycke att utkast eller koncept till promemorian som inte expedieras blir allmänna endast om de tas om hand för arkivering.”

Enligt uttalandet ovan kan en mellanprodukt i TFs mening avse ett utkast till en minnesanteckning (synpunktspromemorian). För att omfattas av 2 kap 9 § andra stycket TF behöver en mellanprodukt alltså inte vara ett utkast till en handling som avses att senare expedieras.

Diarieföring av allmänna handlingar

Enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL ska allmänna handlingar registreras (diarieföras) så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver dock inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in till eller upprättats hos myndigheten. Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad.

Utlämnande av allmän handling

En allmän handling som får lämnas ut ska enligt 2 kap. 12 § TF tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (2 kap. 13 § TF).

⁴ Heuman, Tryckfrihetsförordningen, 2 kap. 9 §, Lexino 2018-01-19

Om det råder sekretess för vissa uppgifter i en begärd allmän handling ska handlingen lämnas ut i de delar som inte omfattas av sekretess. FI:s beslut att inte lämna ut en handling kan överklagas till kammarrätten.

Arkivering och gallring

Grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring av sådana handlingar finns huvudsakligen i arkivlagen (1990:782).

När ett ärende har slutbehandlats ska de allmänna handlingarna i ärendet arkiveras. I samband med detta ska myndigheten även pröva i vilken omfattning minnesanteckningar och mellanprodukter (se ovan) ska tas omhand för arkivering (3 § arkivförordningen [1991:446]).

Det saknas regler (utöver ovan) som föreskriver när en myndighet ska ta hand om minnesanteckningar och mellanprodukter för arkivering. Det innebär att myndigheten själv bestämmer om dessa handlingar ska bli allmänna eller ej. Har minnesanteckningar och mellanprodukter inte tagits om hand för arkivering vid arkivläggningen, blir de alltså inte allmänna även om de finns kvar hos myndigheten i någon form, se RÅ 1999 ref. 36 och prop. 1975/76:160 s. 168.⁵

Hantering av utvärderingarna

I november begärde en journalist ut utvärderingarna av ett antal undersökningar avseende penningtvättsregelverket. Journalisten informerades om att utvärderingarna ännu inte hade upprättats och färdigställts efter diskussionen i TIKO. Utvärderingarna färdigställdes emellertid kort därefter, diariefördes i enlighet med FI rutiner och lämnades ut i de delar innehållet inte omfattades av sekretess.

De färdigställda och diarieförda utvärderingarna utgör allmänna handlingar som har diarieförts i en årsakt för utvärderingar.

Enligt FI:s undersökningsprocess ska ett internt utkast i form av ett förslag till utvärdering tas fram inför utvärderingen i TIKO. När detta har justerats för TIKO:s synpunkter ska en slutlig utvärdering godkännas av den ansvariga chefen. Förslaget till utvärdering är alltså ett internt utkast till den slutliga utvärderingen. Förslaget är därmed en sådan mellanprodukt som avses 2 kap. 9 § andra stycket TF. Eftersom förslaget varken har expedierats eller tagits om hand för arkivering utgör förslaget inte en allmän handling.

Eftersom ett internt utkast till utvärdering inte är en allmän handling omfattas det inte av rätten att ta del av allmänna handlingar enligt offentlighetsprincipen. Av samma skäl ska det inte heller diarieföras (5 kap. 1 § OSL).

⁵ Heuman, Tryckfrihetsförordningen, 2 kap. 9 §, Lexino 2018-01-18 samt Bohlin, Offentlighetsprincipen, 9:e uppl., s. 93.

Utvärderingarna diariefördes så snart de färdigställdes i november 2018. De lämnades därefter ut i de delar som de inte omfattades av sekretess. Således har dessa hanterats i enlighet med regelverket om diarieföring och utlämnande av allmänna handlingar.

Det finns skillnader mellan den färdigställda utvärderingen och det interna utkastet. Men bara den förstnämnda är en allmän handling. Följaktligen har inga allmänna handlingar manipulerats.