

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Visby, för att ha dröjt med att lämna ut kopior av allmänna handlingar

Beslutet i korthet: Enligt 35 kap. 15 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretessen enligt första stycket i samma stadgande (den s.k. kriminalvårdssekretessen) inte beslut av Kriminalvården. I beslutet uttalar sig JO om möjligheterna för Kriminalvården att med stöd av en annan bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (21 kap. 3 §) sekretessbelägga uppgifter i myndighetens beslut. JO kritiserar Kriminalvården för långsam handläggning av en begäran om kopior av vissa straffrättsbeslut.

1 Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 14 september 2015 framförde AA klagomål över hur Kriminalvården, anstalten Visby, handlagt en begäran om att få ta del av allmänna handlingar. Han uppgav i huvudsak följande:

Den 1 september 2015 kl. 11.57 skickade han ett e-postmeddelande till anstalten Visby med följande innehåll:

Hej,

Undertecknad önskar, i filformat pdf, alla straffrättsbeslut för intagna som just nu finns på anstalten Visby.

Den 13 september 2015 kl. 13.04 skickade han till samma adress ett nytt e-postmeddelande med följande innehåll:

Hej,

Den 1 september inkom undertecknad om en önskan att få erhålla alla straffrättsbeslut, i filformat pdf, för intagna som just nu finns på anstalten Visby. Fortfarande har inte min begäran handlagts.

Dagen efter blev han uppringd av en mansperson i anstalten Visby. När han bekräftade att han varit i kontakt med anstalten för att få del av straffrättsbesluten, undrade tjänstemannen vem han var, och vidare ville tjänstemannen veta vad han skulle med straffrättsbesluten till. Han informerade tjänstemannen om att han inte var skyldig att uppge detta, vilket tjänstemannen accepterade utan invändning. Därefter frågade tjänstemannen om han ville ha samtliga straffrättsbeslut, vilket han svarade ja på. Vidare frågade tjänstemannen om han ville att

besluten skulle anonymiseras, och det svarade han nej på. Tjänstemannen frågade dessutom om straffidsbesluten skulle vara kompletta, dvs. innehålla alla uppgifter kopplade till när strafftiden påbörjades och avslutades. AA uppgav att han ville att besluten skulle vara kompletta. Samtalet avslutades med att tjänstemannen uppgav att han skulle konsultera sin ”region/riksjurist” och därefter återkomma.

Anstalten Visby är med fem platser Kriminalvårdens minsta anstalt, och AA:s begäran avsåg som mest fem handlingar. Dessa handlingar torde vara helt offentliga. Det är anmärkningsvärt att anstalten tycks ha ignorerat hans begäran under två veckors tid. Det kan inte ta två veckor att pröva utlämnande av fem handlingar, och förfarandet kan inte vara förenligt med tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav. Inte heller tjänstemannens efterforskningar om AA:s identitet är förenliga med grundlagen. Dessutom är det märkligt att anstalten ställde frågor om straffidsbeslutens beskaffenhet.

I en komplettering av anmälan, som kom in till JO den 15 september 2015, uppgav AA i huvudsak följande:

Den 14 september 2015 fick han de handlingar som han begärt av anstalten Visby. Fyra av fem beslut innehöll sekretessbelagda uppgifter på grund av att fyra intagna har skyddad identitet. Trots detta har det inte varit befogat för anstalten att fråga vem han var och vad han skulle med besluten till. En handläggningstid på två veckor är anmärkningsvärd även om fyra handlingar innehöll vissa hemliga uppgifter.

Till kompletteringen hade AA bifogat kopior av de utlämnade handlingarna och en skrivelse från anstalten Visby med följande innehåll:

Ang din begäran om att erhålla straffidsbeslut på samtliga intagna i anstalten Visby 2015-09-01

Svaret har dröjt, vilket vi beklagar, men inte utan att vi arbetat med att ta reda på hur vi skall agera.

Det är nämligen så att endast en av de intagna vid tidpunkten inte hade skyddad identitet.

Vi översänder här fyra straffidsbeslut, där tre maskeras med stöd av 21 kap 3 § Offentlighets- och Sekretesslagen.

Återkommer till dig med anvisningar om hur du kan gå tillväga för att få en formell prövning gällande de maskerade uppgifterna.

I tjänsten

Underskrift

Underskrift

I tre av de fyra besluten hade anstalten tagit bort (maskat) namn, personnummer och domstolens målnummer.

2 Utredning

Anmälan tillsammans med kompletteringen översändes till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, region Öst, genom regionchefen BB, bl.a. följande:

Sakförhållanden

Anstalten Visby har, genom kriminalvårdschefen CC och klienthandläggaren DD, inkommit med uppgifter rörande omständigheter hänförliga till anmälan, härav framgår bl.a. följande.

Den 1 september 2015 inkom AA:s begäran om att få ta del av de aktuella handlingarna. Samma dag kontaktade anstalten en av huvudkontorets kriminalvårdsjurister för att få vägledning rörande hur ärendet skulle hanteras då flera av de handlingar som begärdes ut avsåg intagna som hade skyddad identitet. I dylika fall handlar det ofta om hotade intagna, ibland medialt uppmärksammade, där det finns ett förhållandevis högt skyddsvärde att beakta. Anstalten hänvisades vidare av kriminalvårdsjuristen, men då annat arbete uppkom togs inte någon ny kontakt. Med anledning av sjukfrånvaro hanterades inte heller frågan efterföljande vecka. Söndagen den 13 september skickade AA en påminnelse om begäran. Vakthavande befäl EE kontaktade då AA eftersom det bedömdes föreligga tveksamheter om vad som skulle lämnas ut – det var därför som AA fick frågor kring begäran. Vakthavande befäl presenterade sig och accepterade AA:s svar utan invändning. Detta verifieras av ytterligare en tjänsteman som närvarade vid samtalet.

Därefter konsulterade anstalten återigen kriminalvårdsjurist om hur ärendet skulle hanteras utifrån de särskilda skyddsaspekter som förelåg.

Kriminalvårdsjuristen var vidare i kontakt med sekretesshandläggare på huvudkontoret. Den 14 september 2015 skickades de efterfrågade handlingarna till AA och efterföljande dag även anvisningar om hur man kunde få en formell prövning gällande de uppgifterna som maskats.

Tillämpliga bestämmelser

2 kap. 12–14 §§ tryckfrihetsförordningen (TF)

Kriminalvårdens bedömning

Vad gäller de frågor som AA fick rörande vem han var och vad han skulle använda de begärda uppgifterna till kan följande noteras. Vid utlämnande av allmän handling måste i många fall en bedömning göras avseende vilken skadeverkan ett utlämnande av uppgiften skulle kunna få. I det aktuella fallet skulle sekretessprövningen göras jml bestämmelserna i 35 kap. 15 § samt 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, vilka innebär tillämpning av ett s.k. rakt skaderekvisit. Skadeprovningen påverkas givetvis vidare av den information som myndigheten har att tillgå, exempelvis skulle troligen utfallet av en sekretessprövning kunna bli annorlunda om det står klart att det är en närstående till en intagen som begär ut en uppgift om den intagne än om det skulle vara en grovt kriminell person som begär ut densamma. Med anledning härav torde det inte vara fel att i vissa fall ställa frågor till den som begärt ut en allmän handling. Däremot måste myndigheten i ett sådant sammanhang vara tydlig med att den sökande inte behöver svara på frågorna men att den eventuella informationen kan vara av vikt vid sekretessprövningen. Myndigheten får inte heller ge intrycket av att uppgiften inte kommer att lämnas ut i det fall den sökande inte svara på frågor.

Även om anstalten Visbys intention i det aktuella ärendet varit att inhämta mer information för att kunna göra en så adekvat skadebedömning som möjligt, och att anstalten utan invändning accepterat AA:s val att inte svara, får konstateras

att anstalten borde ha uttryckt sig annorlunda vid kontakten med AA och i början av samtalet informerat AA om att det var högst frivilligt för AA att svara på frågorna och att syftet med frågorna var att få ett bredare underlag för skadeprövningen.

Beträffande handläggningstiden för utlämnandeärendet noteras följande. JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden av det särskilda skyndsamhetskrav som föreskrivs i 2 kap. TF är att besked i en utlämnande fråga bör lämnas redan samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. JO har vidare ansett att härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

I förevarande ärende konstateras att det dröjt ca två veckor för anstalten Visby att lämna ut de begärda handlingarna. Som anstalten anfört har sekretessprövningen förvisso inte varit av helt okomplicerad natur då det förelåg särskilda skyddsaspekter gällande de uppgifter som AA begärde att få ut. Frågan lyftes också till Kriminalvårdens huvudkontor där den diskuterades av olika tjänstemän vilket motiverar ett visst dröjsmål avseende utlämnandet. En handläggningstid om två veckor är emellertid, med beaktande av såväl frågans svårighet som materialets omfattning, enligt Kriminalvården för lång.

Kriminalvården anmodades därefter att på nytt yttra sig i ärendet och då särskilt beröra innehållet i 6 kap. 3 § och 35 kap. 15 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen. I ett förnyat yttrande anförde Kriminalvården, region Öst, genom regionchefen BB, följande:

Sakförhållanden

Ärendets hantering utifrån bestämmelserna i 6 kap. 3 § OSL

Den 14 september 2015 besvarade anstalten Visby AA:s begäran om utlämnande av allmänna handlingar. Anstalten hade då maskerat vissa uppgifter i handlingarna och informerade i det missiv som medföljde de begärda handlingarna att anstalten skulle återkomma med anvisningar om hur AA kunde gå tillväga i det fall AA önskade en formell prövning avseende de maskerade uppgifterna. Efterföljande dag översände anstalten de aktuella anvisningarna.

Sekretessprövningen

Vad gäller den sekretessprövning som gjordes i ärendet föregicks anstaltens bedömning av kontakt med huvudkontoret eftersom flera av de straffitidsbeslut som AA begärde att få utlämnade avsåg intagna med s.k. skyddad identitet. Frågan utreddes mellan kriminalvårdsjurist och sekretesshandläggare vid huvudkontoret och anstalten fick, samma dag som anstalten ställt frågan, återkoppling från huvudkontoret vilken innebar att namn, personnummer och viss domsinformation kunde maskeras avseende de aktuella intagna. Handlingarna utlämnades till AA senare under samma dag. Anledningen till att frågan om utlämnande dessförinnan hade dröjt har beskrivits tidigare i ärendet. Det lagrum som bedömdes tillämpligt i ärendet var 21 kap. 3 § OSL då Kriminalvårdens beslut inte omfattas av sekretess enligt 35 kap. 15 § andra stycket OSL. Anstalten hänvisade till 21 kap. 3 § OSL i det missiv som medföljde de utlämnade handlingarna.

Tillämpliga bestämmelser

6 kap. 3 §, 21 kap. 3 § och 35 kap. 15 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL

Kriminalvårdens bedömning

Vad gäller 6 kap. 3 § första och andra styckena OSL är det Kriminalvårdens uppfattning att anstalten Visby hanterat ärendet om utlämnande korrekt dels utifrån vem som handlagt utlämnandefrågan (jfr paragrafens första stycke), dels utifrån att det inte synes ha förelegat en situation som fordrat myndighetens beslut i enlighet med paragrafens andra stycke. Det bör härvid framhållas att samråd inom myndigheten måste kunna äga rum utan att det av den anledningen ska anses röra sig om en sådan "tveksamhet" som avses i 6 kap. 3 § OSL.

Beträffande informationsskyldigheten i 6 kap. 3 § tredje stycket OSL torde anstalten till viss del ha uppfyllt sin informationsskyldighet då anstalten framhöll att det fanns en möjlighet att få utlämnandet formellt prövat. Anstalten upplyste emellertid inte AA om att en sådan formell prövning är nödvändig för att frågan om utlämnande ska kunna överklagas. Det får vidare antas att lagstiftningens intention är att information enligt 6 kap. 3 § tredje stycket ska lämnas i omedelbar anslutning till utlämnandet, vilket alltså inte till fullo skedde. Det bör dock noteras att anstalten varit tydlig mot AA att informationen skulle komma att lämnas i efterhand och att anstalten ombesörjde detta dagen efter utlämnandet. Någon egentlig rättsförlust för AA kan därför svårigen anses ha uppkommit.

Rörande den sekretessprövning som gjorts kan konstateras att 35 kap. 15 § andra stycket OSL föreskriver att sekretessen enligt 35 kap. 15 § första stycket (den s.k. kriminalvårdssekretessen) inte gäller beslut av Kriminalvården. Premissen avseende de straffidsbeslut som AA begärde ut var således att sekretess enligt 35 kap. 15 § första stycket inte kunde åberopas, vilket inte heller gjordes. Av 21 kap. 3 § OSL framgår emellertid bl.a. att sekretess gäller för uppgift som kan lämna upplysning som kan användas för att komma i kontakt med den enskilde om det av särskild anledning kan antas att den enskilde kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

AA:s framställan gällde samtliga intagnas straffidsbeslut i anstalten Visby. Flera av de intagna hade vid tidpunkten för begäran s.k. skyddad identitet. Eftersom det fanns en hotbild mot dessa personer betraktades de som särskilt utsatta, och utlämnandet av vissa uppgifter som förekom i straffidsbesluten – och som kunde koppla enskilda individer till deras specifika vistelseadress (anstalten Visby) – föregicks därför av en sekretessprövning (jfr prop. 2005/06:161, s 55). Härvid bör vidare följande förtydligas. Om en begäran att få ut beslut, exempelvis straffidsbeslut, ställs till en specifik anstalt rörande de intagna som för tillfället befinner sig i anstalten kommer ett omaskerat utlämnande följaktligen röja vilka intagna som befinner sig i anstalten, vilket skulle motverka det skyddssyftet som 21 kap. 3 § OSL avser att främja. 21 kap. 3 § första stycket OSL gäller för "uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt". Med "annan jämförbar uppgift" avses t.ex. adress till fritidsbostad eller hotell, eller uppgift om faxnummer eller om vem som är den enskildes arbetsgivare (se prop. 2005/06:161, s 98). Bestämmelsen torde kunna tillämpas på uppgifter som röjer vilken anstalt en särskilt utsatt klient befinner sig på (se t.ex. Kammarrätten i Jönköpings dom 2015-05-15, mål nr 873-15).

Även om bestämmelsen inte uttryckligen ger någon möjlighet att hemlighålla en persons namn eller personnummer (se JO 2014/15 s. 630) lämnar sådana uppgifter – i ett fall som detta – otvivelaktigt upplysning om var särskilt utsatta enskilda bor tillfälligt. På grund av utformningen av AA:s framställning måste 21 kap. 3 § OSL, enligt Kriminalvårdens mening, varit tillämplig på uppgifter om namn, personnummer, målnummer och andra uppgifter som – vid ett utlämnande – röjt att en viss särskilt utsatt intagen befunnit sig i anstalten Visby. Enligt Kriminalvårdens uppfattning har dessa uppgifter i nu aktuellt fall varit lika jämförbara med rena adressuppgifter som t.ex. en uppgift om vem som är en enskilds arbetsgivare. Anstalten har i detta fall funnit att det kunnat antas att röjande av uppgifterna skulle leda till sådant men som avses i bestämmelsen, och därför lämnat ut straffidsbesluten med maskeringar.

Avslutningsvis kan noteras att om sökandens framställan i stället hade gällt specificerade personer och riktats till Kriminalvårdens huvudkontor, hade några personuppgifter i straffidsbesluten inte maskerats. Det kan också noteras att Kriminalvården i tidigare JO-ärenden påtalat svårigheterna att, utifrån gällande sekretessregelverk, på ett tillräckligt sätt skydda enskildas personliga förhållanden då mer – för den aktuella typen av ärenden – mötande bestämmelser saknas (se t.ex. JO:s beslut 2014-03-10, dnr 5590-2013). Kriminalvården finner emellertid frågan hur de förvaltningsdomstolar, som har att pröva överklaganden av myndigheters beslut i utlämningsärenden, skulle bedöma tillämpbarheten av 21 kap. 3 § OSL i ett sådant ärende som nu varit för handen intressant.

AA gavs möjlighet att kommentera remissvaret.

3 Bedömning

I ärendet aktualiseras, förutom AA:s synpunkter på hur anstalten Visby har hanterat hans begäran om utlämnande av allmänna handlingar, även frågor av mer generell karaktär. Frågorna rör i vilken utsträckning Kriminalvården kan sekretessbelägga uppgifter i myndighetens beslut och i förlängningen vilka möjligheter Kriminalvården har att skydda intagnas identitet.

JO brukar som regel inte uttala sig i bedömningsfrågor. Skälet till det är bl.a. att JO inte kan ändra en myndighets beslut och att sådana frågor som regel kan bli föremål för prövning i domstol. Det finns emellertid inget som hindrar JO från att ge sin syn även på sådana frågor. Kriminalvården har i sitt andra remissyttrande fört ett utförligt resonemang om varför det enligt myndigheten är möjligt att ta bort namn och personuppgifter i myndighetens beslut med stöd av 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen.

Denna fråga är nära förknippad med anstaltens agerande vid prövningen av AA:s begäran och har dessutom betydelse för belysning av vilka möjligheter Kriminalvården i dag har att skydda intagnas personuppgifter. Av den anledningen anser jag mig oförhindrad att ge min syn på möjligheten att sekretessbelägga uppgifter med stöd av den nyssnämnda bestämmelsen. Efter att ha gjort detta övergår jag till bedömningen av vad som har framkommit om anstalten Visbys handläggning av AA:s begäran.

3.1 Sekretessbeläggande av uppgifter i Kriminalvårdens beslut

I 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen anges att varje svensk medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar i syfte att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Av 2 kap. 2 § första stycket följer att denna rätt får begränsas med hänsyn bl.a. till skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. I paragrafens andra stycke anges att en sådan begränsning noga ska anges i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det framstår lämpligare, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till.

Den särskilda lag som omnämns i tryckfrihetsförordningen är offentlighets- och sekretesslagen.

3.1.1 Aktuella bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen

Enligt 35 kap. 15 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess inom kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Av andra stycket i samma paragraf följer att sekretessen inte gäller beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd.

Skälet till att Kriminalvårdens beslut inte omfattas av sekretess är framför allt att den slutna kriminalvården ska vara underkastad offentlig insyn till stöd för kontroll och debatt kring kriminalpolitiken.¹ Även om kriminalvårdssekretessen inte omfattar Kriminalvårdens beslut finns det andra sekretessbestämmelser som myndigheten måste förhålla sig till.

Enligt 21 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

3.1.2 Sekretessbeläggning av vissa uppgifter i besluten

Det är med stöd av den sistnämnda bestämmelsen som anstalten Visby har sekretessbelagt vissa uppgifter i de beslut som lämnades ut till AA. Bestämmelsen har till syfte att skydda förföljda personer. Det är fråga om en primär sekretessbestämmelse vars räckvidd inte har begränsats. Det innebär att uppgifterna som anges i bestämmelsen kan omfattas av sekretess oavsett i vilket sammanhang de förekommer.²

Bestämmelsen gör det möjligt för en myndighet att hemlighålla bl.a. en enskilds bostadsadress eller någon annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt. Om sådana uppgifter återfinns i Kriminalvårdens beslut och myndigheten finner att övriga förutsättningar i bestämmelsen är uppfyllda, kan myndigheten – oavsett innehållet i 35 kap. 15 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen – sekretessbelägga uppgifterna. Kriminalvården har gjort bedömningen att sekretessen även omfat-

¹ Se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen (1 juli 2015, Zeteo) kommentaren till 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen.

² Se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen (1 juli 2015, Zeteo) kommentaren till 3 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen.

tar intagnas namn, personnummer och deras målnummer i domstol. Som skäl för detta har myndigheten uppgett att om dessa uppgifter skulle ha lämnats ut, hade den som begärt ut handlingarna fått klart för sig att personerna befann sig i anstalten och därmed deras ”tillfälliga bostadsort”. Därmed omfattas dessa uppgifter enligt Kriminalvården av bestämmelsens reglering om ”annan jämförbar uppgift”.

I förarbetena till bestämmelsen uttalas att ”sådana uppgifter som i första hand bör kunna hemlighållas med stöd av den nya bestämmelsen bör vara uppgift om enskilds bostadsadress och andra jämförbara uppgifter som kan avslöja var personen bor stadigvarande eller tillfälligt, t.ex. uppgifter om adress till fritidsbostad eller hotell”.³ Innan bestämmelsen infördes gav en remissinstans (Skatteverket) uttryck för att bestämmelsen borde göras mer vidsträckt och omfatta uppgifter om ”enskildas personliga förhållanden”. Med anledning av detta uttalade regeringen följande:

Regeringen delar Skatteverkets uppfattning att den nya bestämmelsen bör omfatta fler uppgifter än vad kommittén har föreslagit. Det följer dock av 2 kap. 2 § TF att varje undantag från rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges noga i sekretesslagen eller i en lag som sekretesslagen hänvisar till. Den s.k. folkbokföringssekretessen enligt 7 kap. 15 §⁴ har således begränsats på så vis att den bl.a. bara gäller i vissa angivna verksamheter. Med hänsyn till vikten av offentlighet anser regeringen att en primär sekretessbestämmelse som skall gälla hos alla myndigheter och som skulle omfatta alla uppgifter om enskildas personliga förhållanden skulle få ett allt för vitt tillämpningsområde. Den nya bestämmelsen bör därför, på motsvarande sätt som har skett vid utformningen av det extra starka sekretesskydd som gäller för personalen hos myndigheter där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller annat allvarligt men, begränsas till att avse vissa angivna uppgifter (jfr 7 kap. 11 § fjärde stycket andra – tredje meningarna sekretesslagen⁵).⁶

Mot bakgrund av vad som anges i 2 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen, utformningen av den aktuella paragrafen och den mycket tydliga skrivningen i förarbetena finner jag för egen del inget utrymme för att göra en sådan tolkning som Kriminalvården har redovisat i sitt remissvar.

3.2 Kriminalvårdens möjligheter att skydda intagnas identitet

Jag vill framhålla att även om jag inte delar Kriminalvårdens uppfattning om vilka uppgifter som går att sekretessbelägga med stöd av 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen har jag förståelse för de skäl som legat bakom myndig-

³ Se prop. 2005/06:161 s. 50.

⁴ Den numera upphävda sekretesslagen (1980:100). Motsvaras av 22 kap. 1–3 §§ offentlighets- och sekretesslagen, JO:s anm.

⁵ Motsvaras av 39 kap. 3 § första och andra stycket offentlighets- och sekretesslagen, JO:s anm.

⁶ Se prop. 2005/06:161 s. 50.

hetens resonemang. Det kan av olika skäl finnas ett behov av att skydda intagnas identitet, och det har i tidigare ärenden hos JO framkommit att Kriminalvården anser att den nuvarande lagstiftningen är otillräcklig.

De tidigare ärendena har rört utformningen av Kriminalvårdens beslut och – i likhet med det här fallet – det förhållandet att kriminalvårdssekretessen i 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen inte omfattar myndighetens beslut.⁷ Kriminalvårdens synpunkter har gjort att jag översänt mina beslut till såväl Justitiedepartementet som riksdagens justitieutskott för kännedom.

Den nuvarande lagstiftningen innebär även svårigheter för Kriminalvården att hemlighålla identiteten på intagna med skyddade personuppgifter. I ett ärende uppgav Kriminalvården, huvudkontoret, bl.a. följande:

Som framgår av utredningen har Kriminalvården i dagsläget ingen speciell rutin när det gäller utformning av beslut rörande klienter med skyddade personuppgifter. Kriminalvården har mycket begränsade möjligheter att sekretessbelägga uppgifter om enskildas personliga förhållanden som förekommer i beslut (35 kap. 15 § andra stycket OSL). Även om man skulle kunna överväga att endast skriva ut personnummer, vilket kräver en ombyggnad av systemet kvarstår detta faktum. Det kan noteras att Kriminalvården har påtalat för regeringen att sekretessreglerna till skydd för enskildas personliga förhållanden bör ses över. Det pågår ett arbete för att på sikt införa ett system med unika intagningsnummer för varje intagen, vilket skulle kunna användas som identifierare i beslut. Detta ligger dock ett flertal år framåt i tiden. Det kan slutligen anmärkas att vid en begäran om utlämnande av allmän handling görs regelmässigt en prövning av om uppgifter i ett beslut ska sekretessbeläggas med stöd av andra bestämmelser, t.ex. 21 kap. 3 § OSL.⁸

I ett annat ärende aktualiserades Kriminalvårdens rutiner för hantering av personuppgifter om intagna som placeras på s.k. skyddsplatser. I samband med det anförde jag bl.a. följande:

På den avdelning som klagomålen avser placeras intagna som av olika skäl är i behov av en skyddad placering. Skyddsplatser finns i ett antal anstalter runt om i landet, och i sammanhanget finns det skäl att nämna skyddsplatserna i anstalten Saltvik. Intagna som placeras där tilldelas ett särskilt alias som används i stället för deras riktiga namn. Såvitt jag känner till är det bara anstalten Saltvik som har denna rutin, och den har tillkommit för att ge de intagna ett bättre skydd. Till saken hör att skyddsplatserna i anstalten Saltvik utgör en särskild kategori eftersom de är inrättade i anstaltens säkerhetsenhet. Det innebär bl.a. att placering där sker efter ett särskilt beslut av myndighetens huvudkontor.

Jag känner inte till skälen för varför Kriminalvården valt att inte använda samma system med alias för samtliga skyddsplatser i landet. Jag kan föreställa mig att det för en enskild intagen kan framstå som en aning egendomligt att det inom en och samma myndighet används olika system för samma kategori av intagna. I en anstalt tilltalas de intagna inte ens med sitt namn, medan i en anstalt anges deras namn invid dörren till bostadsrummen. Oavsett om det är rätt eller fel, har jag

⁷ Se exempelvis JO 2015/16 s. 186, dnr 392-2014.

⁸ Se Kriminalvårdens yttrande den 14 februari 2014 i JO:s ärende dnr 5590-2013.

förståelse för att intagna i samband med en flytt från anstalten Saltvik till anstalten Tidaholm kan uppleva att de erbjuds ett sämre skydd på den senare anstalten.

Mot bakgrund av det redovisade bör enligt min mening Kriminalvården överväga att införa enhetliga rutiner för skyddsplatser i landet. I vart fall bör myndigheten sträva efter att rutinerna för sådana platser i samma säkerhetsklass är de samma. Om det är så att Kriminalvården uppfattar att skyddsplatserna i anstalten Saltvik tillhör en särskild säkerhetsklass som motiverar att vissa rutiner enbart ska tillämpas där, måste på övriga anstalter i vart fall det förhållandet att det är fråga om skyddsplatser tillmätas stor betydelse i fråga om hanteringen av de intagnas personuppgifter.⁹

Det nu aktuella ärendet aktualiserar på nytt frågan om behovet av en översyn av kriminalvårdssekretessen. I avvaktan på eventuella regeländringar finns det åtgärder som Kriminalvården kan vidta för att stärka skyddet för de intagna som placeras på skyddsplatser. Ett sådant exempel är införandet av unika intagningsnummer som skulle kunna användas för identifiering av intagna. Jag vill även återigen framhålla behovet av en samordning av rutinerna för Kriminalvårdens skyddsplatser.

3.3 Anstalten Visbys hantering av begäran om utlämnande

I denna del aktualiseras frågan om anstalten Visby har hanterat AA:s begäran om att få ta del av allmänna handlingar på ett korrekt sätt.

3.3.1 *En begäran om att få en kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt*

Enligt 2 kap. 12 § första stycket tryckfrihetsförordningen ska en allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Utgångspunkten för bestämmelsen är att en handling ska lämnas ut i direkt anslutning till sökandens framställning och att varje dröjsmål med utlämnandet ska kunna motiveras.¹⁰

Av 2 kap. 13 § andra stycket tryckfrihetsförordningen följer att en begäran om att få avskrift eller kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt. I bestämmelsen ställs inte lika höga krav på snabbhet i fråga om handläggningen som i 12 § (jämför ”genast”). Utgångspunkten ska ändå vara att de båda formerna för handlingars utlämnande ska behandlas lika, dvs. att en begäran om avskrift eller kopia handläggs inom samma tid som om den hade gällt att handlingen skulle tillhandahållas på stället.¹¹

Av utredningen framgår att AA den 1 september 2015 skickade in sin begäran till anstalten Visby om att få kopior av straffidsbesluten för de intagna som

⁹ Se mitt beslut den 31 augusti 2015 i dnr 1838-2015.

¹⁰ Se Bohlin, Offentlighetsprincipen, 9 uppl., 2015, s. 117.

¹¹ Se Bohlin, Offentlighetsprincipen, 9 uppl., 2015, s. 128 f.

fanns i anstalten. Anstalten påbörjade förvisso handläggningen av begäran direkt, men processen stannade av eftersom det ”uppkom annat arbete” och ansvarig handläggare därefter blev sjuk. Handläggningen återupptogs först efter det att AA skickade in en påminnelse nästan två veckor senare.

Jag har i ett tidigare ärende framhållit att en myndighet måste ge prioritet åt handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling. Det bör bara förekomma att en tjänsteman prioriterar andra arbetsuppgifter framför sådan handläggning om de andra arbetsuppgifterna har viss tyngd. Därmed är det inte förenligt med tryckfrihetsförordningen att tjänstemannen väljer att prioritera arbetsuppgifter av mer allmän karaktär framför handläggningen av frågan om handlingsutlämnande.¹²

Kriminalvården har inte närmare uppgett vilka arbetsuppgifter den ansvariga tjänstemannen ansåg sig behöva prioritera. Jag kan inte tolka det på annat sätt än att det varit fråga om mer allmän arbetsuppgifter som enligt min mening inte bör få försteg framför handlingsutlämnandet. Handläggningen fördröjdes därefter ytterligare av sjukfrånvaro, och jag vill framhålla att en myndighet måste organisera sin verksamhet på så sätt att handläggningen inte stannar av på grund av ett sådant skäl. Det måste finnas en beredskap för att kunna hantera frågor om utlämnande av allmänna handlingar även vid sjukfrånvaro och under semesterperioder. Det som har framkommit om anstalten Visbys handläggning så långt har inte varit förenligt med tryckfrihetsförordningens krav på att kopior av allmänna handlingar ska lämnas ut skyndsamt.

Utredningen visar att anstalten lämnade ut de begärda handlingarna dagen efter det att AA skickat en påminnelse. Som skäl till varför det dröjde ett dygn innan handlingarna lämnades ut har Kriminalvården angett att anstalten dels såg sig tvungen att kontakta myndighetens huvudkontor för att få vägledning, dels var tvungen att kontakta AA. Med hänsyn till den inställning som Kriminalvården har redovisat i sekretessfrågan har jag förståelse för att det togs sådana kontakter, och därmed har jag ingen invändning mot att det gav upphov till en viss fördröjning.

3.3.2 Enligt huvudregeln får en myndighet inte efterforska vem som begär ut en handling

Av 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen framgår att en myndighet inte får efterforska vem det är som begärt att få ta del av en allmän handling eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att lämna ut handlingen. Sökanden har alltså rätt att vara anonym. Ibland är det emellertid en förutsättning för att en myndighet ska få lämna ut en handling som faller un-

¹² Se mitt beslut den 20 januari 2016 i dnr 3725-2015.

der någon bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen att myndigheten kan bedöma vad utlämnandet kan leda till. I så fall får den som begär att få ut handlingen välja mellan att berätta vem han eller hon är och vad handlingen ska användas till och att avstå från att få del av handlingen.¹³

Det finns alltså en möjlighet för myndigheten att i vissa situationer efterforska en persons identitet och syfte med att begära ut handlingarna. Med hänsyn till den inställning som Kriminalvården har redovisat i fråga om möjligheten att sekretessbelägga intagnas namn och personnummer har jag ingen invändning mot att den ansvariga tjänstemannen i anstalten Visby ställde vissa frågor till AA.

3.3.3 En enskild ska lämnas upplysning om rätten att få ett beslut

I 6 kap. offentlighets- och sekretesslagen finns mer detaljerade bestämmelser om handläggningen av frågor om utlämnande av allmänna handlingar. Om den som i första hand har att pröva utlämnandefrågan vägrar att lämna ut en handling eller lämnar ut den med förbehåll finns det enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen en skyldighet att informera den enskilde om möjligheten att begära myndighetens prövning av frågan och om att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

Syftet med bestämmelsen är att den enskilde ska få klart för sig hur handläggningen av utlämnandefrågor går till och därmed kunna ta till vara sin rätt. Sådana upplysningar ska lämnas direkt.¹⁴ Den upplysning som lämnades till AA i samband med handlingsutlämnandet har inte varit tillräcklig. Jag noterar emellertid att anstalten skickade sådan information till honom påföljande dag.

3.3.4 Anstalten Visby får kritik

Anstalten Visby har inte hanterat AA:s begäran om att få del av allmänna handlingar på ett korrekt sätt, och anstalten förtjänar kritik för att begäran legat utan åtgärd i närmare två veckors tid. Jag utgår från att anstalten ser över sina rutiner i syfte att undvika liknande brister i framtiden. Det saknas skäl för mig att uttala ytterligare kritik med anledning av vad som har framkommit i ärendet.

3.4 Övrig fråga

Som jag konstaterat tidigare aktualiserar utredningen i ärendet frågan om utformningen av kriminalvårdssekretessen. Jag har tidigare skickat över beslut i denna fråga för kännedom till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott. Återigen finner jag skäl att göra så.

¹³ Se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen (1 juli 2015, Zeteo) kommentaren till 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen.

¹⁴ Se JO:s beslut den 19 december 2012 i dnr 6501-2011.

Ärendet avslutas.