

Polis, åklagare och tull

I en utredning om mord har polisen inte fört in ett utpekande av gärningsmannen i förundersökningen

(Dnr 7035-2022)

Beslutet i korthet: En kväll sommaren 2021 begicks ett mord i Luleå och en förundersökning inleddes. Under natten kontaktades polisen av en person som berättade att han varit vittne till mordet. I samband med att en polispatrull hämtade personen till förhör berättade han vem gärningsmannen var, men uppgav att han inte vågade stå för uppgiften i ett förhör. Utpekandet dokumenterades av den anledningen inte i förundersökningen, utan som ett s.k. underrättelseuppslag. Av förundersökningen kom i stället att framgå att utpekandet skedde först vid ett förhör en knapp månad senare. Detta fick till följd att varken den utpekade mannen, som sedermera dömdes för mordet, eller den åklagare som tog över som undersökningsledare, fick reda på hur det ursprungliga utpekandet hade gått till.

I fråga om vad som ska dokumenteras i en förundersökning kan det enligt JO uppstå gränsdragningsfrågor exempelvis när det gäller uppgifter som härrör från underrättelseverksamhet och det får utifrån rådande rättsliga reglering från fall till fall bedömas hur en viss uppgift ska dokumenteras. Kravet på objektivitet och att förundersökningsprotokollet ska ge en trogen bild av vad som kommit fram av betydelse för målet, bör vara vägledande vid bedömningen.

I detta fall hade en förundersökning inletts när gärningsmannen pekades ut och personen som lämnade uppgiften hade hämtats av polis för att höras om sina iakttagelser vid brottet. Utpekandet kunde ha en central betydelse för brottsutredningen. Mot den bakgrunden fanns det enligt JO inte förutsättningar att underlåta att dokumentera utpekandet i förundersökningen endast av den anledningen att personen uppgav att han inte skulle komma att stå för uppgiften i förhör. JO konstaterar alltså att uppgiften om utpekandet borde ha dokumenterats i förundersökningen. På det sättet hade det också säkerställts att åklagaren hade fått kännedom om den. Polismyndigheten kritiserar för det inträffade.

JO anser att utredningen inte är tillräcklig för att göra några uttalanden om den ansvarige åklagarens agerande.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 9 september 2022 förde advokaten AA fram klagomål mot Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten samt tjänstemän där. Klagomålet gällde hur en uppgift om ett utpekande av AA:s klient BB som gärningsman hade hanterats i en förundersökning om mord. Av anmälan framgick bl.a. följande.

BB pekades ut som gärningsman av CC. Enligt förundersökningsprotokollet skedde utpekandet när CC hördes av polis en knapp månad efter mordet. Under huvudförhandlingen i tingsrätten kom det dock fram att CC hade pekat ut BB som gärningsman redan under mordnatten, men att polisen inte hade antecknat uppgiften i förundersökningen. Den för försvaret viktiga uppgiften om hur utpekandet faktiskt hade gått till undanhölls alltså BB, som därmed inte fick en rättvis rättegång.

Det är oklart om åklagaren som var undersökningsledare i utredningen kände till att det initiala utpekandet hade utelämnats från förundersökningen. Om så varit fallet är inte det godtagbart.

AA förde i anmälan även fram klagomål som gällde bl.a. andra dokumentationsbrister och underlåtenhet att vidta vissa åtgärder i brottsutredningen.

Utredning

Inriktningen av JO:s utredning

JO beslutade att inleda en utredning av den del av anmälan som handlade om hur uppgiften om utpekandet hade hanterats i förundersökningen.

JO uppmanade Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten att yttra sig.

Polismyndigheten skulle yttra sig över hur myndighetens handläggning i fråga om utpekandet förhållit sig till de bestämmelser som gäller för hur en förundersökning ska bedrivas och hur det som har förekommit i en förundersökning ska dokumenteras samt till den misstänktes rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen. Av yttrandet skulle också framgå hur de uppgifter som polisen fått i samband med utpekandet hanterats i förhållande till ansvarig åklagare.

Åklagarmyndigheten skulle yttra sig över vilken kännedom som undersökningsledaren haft om hur utpekandet hanterats. I förekommande fall skulle yttrandet även innehålla en redogörelse för myndighetens handläggning i detta avseende och bedömningen av denna.

JO har vid granskningen haft tillgång till de domar där åtalet mot BB prövades. Av dessa framgår bl.a. att BB dömdes för mord i både tingsrätten och hovrätten. Påföljden bestämdes till fängelse i 14 år. Eftersom försvaret inte hade delgetts uppgiften om det initiala utpekandet ansåg hovrätten att BB:s rätt till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen hade kränkts. Hovrätten bedömde att detta motiverade en viss reduktion av straffmättningsvärdet.

Genom utredningen har det också kommit fram att CC inledningsvis själv var misstänkt för mordet, alternativt för delaktighet i det. Han delgavs misstanken i slutet av augusti 2021 men avfördes från utredningen som misstänkt i slutet av september samma år.

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten (juristen DD) yttrade sig till JO den 17 mars 2023 efter att berörda befattningshavare hade fått möjlighet att lämna upplysningar.

Polismyndigheten redogjorde i yttrandet inledningsvis för bl.a. följande bakgrund.

På kvällen den 30 juli 2021 sköts en person till döds i Luleå. Polisen inledde en förundersökning om mord. Under natten kontaktades polisassistenten EE på telefon av CC. CC berättade att han hade befunnit sig på brottsplatsen och hade information att lämna. EE informerade jourhavande undersökningsledare om telefonsamtalet, som fattade beslut om att CC skulle hämtas till förhör.

Hämtningsbeslutet verkställdes av en polispatrull där bl.a. EE ingick. CC berättade självant och relativt omgående att det var BB som hade avlossat skotten. CC uppgav även att han inte vågade stå för uppgiften i ett förhör, eftersom han fruktade för sitt liv. EE kontaktade den jourhavande polisiära undersökningsledaren och ärendeledaren för direktiv om hur han skulle hantera den uppkomna situationen. Han uppmanades att göra allt han kunde för att få CC att stå för uppgiften i ett förhör. Om inte det gick skulle han i stället dokumentera den i ett s.k. underrättelseuppslag.

På polisstationen hölls förhör med CC. CC berättade att han hade sett upprinnelsen till händelsen och när skotten avlossades. Han lämnade också signalement på de involverade personerna. CC uppgav inga namn på dessa personer och fick inte heller någon fråga om han kände till dem.

En dryg timme efter att förhöret med CC hade avslutats tog en åklagare över ledningen av förundersökningen.

Dagen efter mordet dokumenterade EE uppgiften om att CC hade pekat ut BB som gärningsman i ett underrättelseuppslag. Uppgiften dokumenterades inte i förundersökningen.

Under förundersökningen hölls sedan ytterligare förhör med CC. Vid det tredje förhöret, den 21 augusti 2021, lämnade CC uppgifter om BB:s identitet.

Förundersökningen slutdelgavs BB och åtal väcktes. Försvaret fick dock kännedom om CC:s initiala utpekande av BB först när CC berättade om det i förhöret i tingsrätten. Med hänsyn till den nya uppgiften beslutade åklagaren att komplettera förundersökningen. Förhör hölls med EE, som berättade om utpekandet under mordnatten.

Polismyndigheten gjorde därefter följande bedömning.

Den initiala hanteringen av [CC]:s utpekande

Av utredningen har framkommit att polisassistenten EE, under natten efter det aktuella mordet, blev kontaktad av [CC] som uppgav att han hade uppgifter att lämna om händelsen och att ett beslut därefter fattades om att hämta [CC] till förhör. Vidare har framkommit att [CC] självant och relativt omgående sedan patrullen mötte upp honom, uppgav att det var [BB] som sköt ... Vilket samtal som därefter fördes mellan polis och [CC] under tiden fram till det förhör som sedan genomfördes på polisstationen är delvis oklart. Enligt förhørsutsagan från förhöret på polisstationen gav [CC] signalement på de som enligt honom varit involverade i händelsen. [CC] uppgav inga namn på de inblandade och fick inte heller några frågor om detta. Eftersom [CC] uttryckligen hade sagt att han inte kunde stå för uppgifterna om utpekandet anser Polismyndigheten att hanteringen i denna del får anses vara godtagbar (jfr JK:s beslut 2007-06-26, dnr 3623-05-21).

Borde [CC]:s uppgifter om utpekandet ha tillförts förundersökningen?

Av förarbetsuttalanden framgår att det inte är upp till den enskilde att avgöra vad som ska protokollföras i en förundersökning (SOU 2011:45 s. 128). Bedömningen av vad som ska ingå i protokollet är av central betydelse för en rättvis rättegång och ställer stora krav på åklagarens objektivitet (se 23 kap. 4 § RB [*rättegångsbalken*, JO:s anm.]). Att objektivitetsprincipen iakttas i inledningsskedet av en förundersökning, innan det finns någon misstänkt, är av stor betydelse för möjligheten att bedriva även den fortsatta utredningen på ett objektivt sätt. Det är väsentligt att förundersökningsledaren och utredningspersonalen inte binder sig vid en viss uppfattning om vad som har hänt eller vem som har varit inblandad.

De uppgifter som [CC] lämnade till polis avsåg ett konkret brott som var föremål för en pågående förundersökning. Uppgifterna borde därför ha dokumenterats inom ramen för förundersökningen och inte primärt som uppgifter tillhörande polisens underrättelseverksamhet. Uppgifterna gällde ett utpekande av en ansvarig gärningsman för ett allvarligt brott och lämnades av [CC] efter att polis fattat beslut om att hämta [CC] till förhör. Uppgifterna, som [CC] först inte ville stå för, verifierades av [CC] i senare förhör. Även om omständigheten att [CC] pekat ut [BB] i detta senare förhör framgår av förundersökningsprotokollet, har förundersökningsprotokollet inte gett en trogen bild av den verkliga tidpunkten för och omständigheterna kring utpekandet. Detta är uppgifter som varit av betydelse för förundersökningen och den misstänktes försvar, och därför borde ha tagits in i förundersökningsprotokollet (jfr 23 kap. 21 § RB).

Uppgifterna kunde ha tillförts förundersökningen genom att en promemoria upprättats avseende de uppgifter som framkom vid hämtning av [CC] till förhör. En sådan promemoria hade under pågående förundersökning kunnat undanhållas [BB] med stöd av 23 kap. 18 § RB. Om [CC] fortsatt inte velat stå för utpekandet och utpekandet visat sig sakna betydelse som underlag för beslut i åtalsfrågan eller för den misstänktes försvar, hade promemorian inte behövt tas in i förundersökningsprotokollet utan hamnat i sidomaterialet till förundersökningen. Utpekandet hade då, om sekretessintresset bedömts vara starkt, kunnat hemlighållas för [BB] med stöd av 10 kap. 3 a § OSL [*offentlighets- och sekretesslagen*, JO:s anm.].

Information till åklagare

För att undersökningsledaren ska ha möjlighet att utöva det yttersta ansvaret för förundersökningens bedrivande, dokumentationen och frågor som rör de misstänkta rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen (jfr 1 a § andra stycket FUK [*förundersökningskungörelsen*, JO:s anm.]), krävs ett fungerande samarbete mellan polis och åklagare. När ledningen av en förundersökning övergår till åklagare är det därför av central vikt att informationsöverföringen sker effektivt och utan att relevant information om utredningen går förlorad. Detta framhålls även i det metodstöd för utredning av grova våldsbrott som var aktuellt vid tidpunkten.

Information om utpekandet och det aktuella underrättelseuppslaget borde därför ha förmedlats till åklagare. Ingenting i utredningen tyder på att så har skett. Det åligger i och för sig åklagaren att genom utredaren kontrollera om det finns underrättelsematerial som kan ha betydelse för förundersökningen. I detta fall har det dock varit fråga om uppgifter som rör Polismyndighetens utredningsverksamhet, och därför i första hand borde ha dokumenterats inom ramen för den aktuella förundersökningen.

Utan kännedom om utpekandet har åklagare saknat möjlighet att ta ställning till när och på vilket sätt uppgiften om utpekandet skulle delgetts försvaret. I enlighet med objektivitetsprincipen skulle försvaret fått kännedom om utpekandet senast vid slutdelgivningen av förundersökningen (se

23:18 a RB). Genom att uppgiften inte delgavs försvaret på ett korrekt sätt har, som hovrätten konstaterat, [BB]:s rätt till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen kränkts.

Sammanfattningsvis konstaterar Polismyndigheten att utpekandet inte har dokumenterats i enlighet med rättegångsbalkens regler. Eftersom information om utpekandet, såvitt framgår av utredningen, inte har redovisats till åklagare, har åklagaren saknat fullgoda förutsättningar att bedriva förundersökningen i enlighet med objektivitetsprincipen och rätten till en rättvis rättegång, vilket självklart är mycket olyckligt.

Polismyndigheten avser att erinra berörda befattningshavare om vikten av att uppgifter av betydelse för förundersökningen dokumenteras inom ramen för denna och att samarbetet med åklagare sker effektivt och i enlighet med myndighetens metodstöd för utredning av grova brott, ”PUG”.

Åklagarmyndighetens yttrande

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren FF) yttrade sig till JO den 2 februari 2023 efter att berörda befattningshavare getts tillfälle att lämna upplysningar.

Av Åklagarmyndighetens yttrande framgår bl.a. följande. Kammaråklagaren GG var undersökningsledare i ärendet och den som väckte åtal. Även en annan åklagare var involverad i handläggningen. Båda åklagarna har upplyst att det var först när CC hördes i tingsrätten som de fick kännedom om att han hade pekat ut BB redan under mordnatten. Med anledning av de nya uppgifterna återopade GG vittnesförhör med EE i tingsrätten, för att höra honom om hur det initiala utpekandet hade gått till.

Åklagarmyndigheten gjorde följande bedömning.

Att [CC] redan under mordnatten pekade ut [BB] som den som sköt ... synes inte ha dokumenterats i något av de förhör som hölls med [CC] under förundersökningen och inte heller i någon annan handling i förundersökningsprotokollet eller i sidomaterialet. Det får anses klarlagt att uppgifterna blev kända för andra än [CC] och EE först vid huvudförhandlingen i tingsrätten. Skälet till att utpekandet inte dokumenterades när uppgifterna lämnades synes ha varit att [CC] inte ville stå för uppgifterna.

[GG] har i egenskap av förundersökningsledare haft det yttersta ansvaret för förundersökningen. I det ansvaret ligger en skyldighet att iaktta objektivitetsprincipen och ett ansvar för att det som varit av betydelse för utredningen redovisas så att förundersökningsprotokollet ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen. Frågan är om det finns anledning att ifrågasätta [GG]:s hantering av utpekandet av [BB] under förundersökningen. Jag gör följande bedömning i denna del.

Genom [GG]:s och [den andra åklagaren]s upplysningar är klarlagt att det först vid huvudförhandlingen i tingsrätten blev känt för dem att [CC] redan under mordnatten hade pekat ut [BB] som den som sköt ... Enligt min bedömning har det inte framkommit något som gett [GG] anledning att närmare efterforska om [CC] vid en tidigare tidpunkt än den som redovisats i förundersökningen pekat ut [BB] som den som sköt ... När det i samband med huvudförhandlingen i tingsrätten kom fram att [CC] redan under mordnatten lämnat uppgifter till EE om att det var [BB] som sköt ... har [GG] agerat genom att återropa vittnesförhör med EE. Härigenom har tingsrätten och sedermera hovrätten fått ett korrekt och fullständigt beslutsunderlag avseende frågan om det skett en konventionskränkning.

Sammantaget är det min bedömning att [GG]:s hantering av utpekandet och handläggning i det avseendet varit korrekt.

Anmälarens kommentarer

AA kommenterade Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens yttranden. Bland annat förde han fram att det framstår som anmärkningsvärt att det redan från början fanns en utpekad gärningsman men att denna uppgift inte förmedlades mellan myndigheterna. Han ifrågasatte vidare att åklagaren inte såg anledning att kontrollera om det fanns ytterligare uppgifter av intresse för utredningen, med hänsyn till att det omgående efter mordet rapporterades i medierna om att polisen jagade en ung gängkriminell man som misstänkt skytt.

I ett beslut den 22 januari 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Allmänna utgångspunkter för en förundersökning

Förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts (se 23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken, RB). Under förundersökningen ska det utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl finns för åtal mot honom eller henne (se 23 kap. 2 § RB).

En förundersökning ska bedrivas objektivt. Vid förundersökningen ska undersökningsledaren och den som biträder honom eller henne söka efter, ta till vara och beakta omständigheter och bevis som talar såväl till den misstänktes fördel som till hans eller hennes nackdel. (Se 23 kap. 4 § första stycket RB.) Bestämmelsen om objektivitet riktar sig till samtliga som har till uppgift att agera under en förundersökning, dvs. polis, åklagare och tjänstemän vid brottsutredande myndigheter (se SOU 2011:45 s. 95).

Den nu beskrivna objektivitetsprincipen syftar till att säkerställa att förundersökningen ger ett så tillförlitligt underlag som möjligt för beslut under förundersökningen och för bedömningen i åtalsfrågan och skapar förutsättningar för en rättssäker process. Principen har betydelse inte bara för vilka utredningsåtgärder som ska vidtas utan även för hur de ska dokumenteras och hur den misstänkte och försvararen ska få kännedom om dem och del av resultatet. (Se Lindberg, Rättegångsbalk, 1942:740, 23 kap. 4 §, Lexino 2023-12-01, JUNO, och även prop. 2015/16:68 s. 31 f.)

Undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han eller hon ska bl.a. se till att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. (Se 1 a § förundersökningskungörelsen, FUK.)

Dokumentation under en förundersökning

Vid en förundersökning ska det föras protokoll över det som har förekommit som är av betydelse för utredningen (se 23 kap. 21 § första stycket RB). Närmare bestämmelser om förundersökningsprotokollet finns i 20–23 §§ FUK.

Förundersökningsprotokollet ska ge en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet (se 22 § FUK). Utredningsåtgärder, beslut och material som upprättas eller hämtas in under en förundersökning ska dokumenteras löpande. Att utredningsmaterial och de åtgärder som vidtas under förundersökningen dokumenteras gör det möjligt för den misstänkte och

hans eller hennes försvarare att kontrollera hur förundersökningen bedrivs och att förbereda försvaret. Detta är en central del i den rätt till en rättvis rättegång som följer av artikel 6 i Europakonventionen. Dokumentation av förundersökningen är således av stor betydelse även för den som misstänks för brott. (Se prop. 2016/17:68 s. 21.)

Med begreppet förundersökningsprotokoll avses normalt inte all denna löpande dokumentation. I stället brukar man avse den sammanställning av utredningen som görs i slutet av en förundersökning.

Det förundersökningsmaterial som undersökningsledaren bedömer inte ska ingå i förundersökningsprotokollet utgör s.k. sidomaterial och kallas ofta för slasken. Av förundersökningsprotokollet ska framgå om det finns utredningsmaterial som inte har tagits med i protokollet (se 20 § FUK).

Förundersökningsprotokollet har till huvudsaklig uppgift att ge åklagaren underlag för bedömningen av åtalsfrågan och att förbereda målet inför huvudförhandling i domstol. Av detta följer att protokollet ska ge en rättvisande bild av det som kommit fram i samband med de olika utredningsåtgärderna. Möjligheten att kunna kontrollera polisens och åklagarens arbete under förundersökningen är av väsentlig betydelse för tilltron till rättsväsendet. (Se prop. 1994/95:23 s. 83.)

Det är viktigt att man vid bedömningen av vilka uppgifter som ska nedtecknas i förundersökningsprotokollet iakttar strikt objektivitet (se prop. 2015/16:68 s. 31). Såväl sådant som är till fördel som sådant som är till nackdel för den misstänkte ska redovisas i förundersökningsprotokollet. Det som är betydelsefullt för utredningen ska dock inte tas med. Samtidigt är det viktigt att uppgifter som ur försvarets synvinkel framstår som betydelsefulla inte väljs bort. (Se t.ex. prop. 1994/95:23 s. 83, JO 1964 s. 212, JO 2007/08 s. 87, särskilt s. 96 f. och s. 134, dnr 2181-2005, och JO 2017/18 s. 296, dnr 7381-2015.) I princip gäller att även utredningsåtgärder som inte lett någon vart ska redovisas, eftersom frånvaron av utredningsresultat kan tala mot att en person är skyldig (se JO 2013/14 s. 106, dnr 2959-2011).

Justitiekanslern (JK) har ansett att polis och åklagare inte åsidosatt objektivitetsprincipen eller någon annan bestämmelse genom att inte dokumentera uppgifter som en person lämnat ”under bordet”, dvs. uppgifter som personen inte vill stå för i ett regelrätt förhör (se beslut den 26 juni 2007, dnr 3623-05-21).

Även i litteraturen har angetts att polis och åklagare ska utgå från den berättelse som en person har godkänt och står för. Det har dock gjorts gällande att en åklagare – till skillnad från en polis – inte bör ta emot uppgifter på ett sådant sätt och att om han eller hon får sådana uppgifter bör dessa, och under vilka förhållanden de lämnades, dokumenteras i en tjänsteanteckning. (Se Sandén m.fl., Förundersökningskungörelsen, En kommentar, 1 december 2022, JUNO, kommentaren till 20 §, och även Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2022:26, Den misstänktes rätt till insyn i en brottsutredning, s. 15.)

Förundersökningsutredningen uttryckte i sitt slutbetänkande att uppgifter som lämnas ”under bordet” inte generellt kan anses betydelselösa eller att uppgifterna kan underlåtas att dokumenteras i förundersökningen. Tvärtom kan det vara fråga om mycket central information som det finns en tydlig plikt för den som tagit emot uppgifterna att dokumentera och tillföra utredningen. Rent

allmänt kan sägas att det inte är den enskilde som avgör vad som ska protokollföras. (Se SOU 2011:45 s. 128.)

Undersökningsledarens ansvar

Undersökningsledaren har det övergripande ansvaret för förundersökningens bedrivande, dokumentationen och frågor som rör den misstänktes rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen.

I undersökningsledarens ansvar för förundersökningen ligger att kvalitets-säkra redovisningen av utredningsmaterialet. Det kan inbegripa samtal och kontrollfrågor till övriga som medverkar i utredningsarbetet för att undvika att viktig information inte kommer med. Brister i dessa avseenden kan få konsekvenser för den fortsatta rättsprocessen. (Se JO 2013/14 s. 106 och Sandén m.fl., Förundersökningskungörelsen, En kommentar, 1 december 2022, JUNO, kommentaren till 20 §.)

I det nu nämnda ansvaret ingår även att ta reda på om det finns underrättelse- eller spaningsmaterial som kan ha beröring med förundersökningen. Vilka åtgärder som undersökningsledaren behöver vidta i detta avseende får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Allmänt gäller dock att undersökningsledaren inte passivt kan invänta information från brottsutredare utan själv måste försöka få klarhet i vilket material som finns. Om det finns indikationer på att det finns underrättelse- eller spaningsmaterial som kan ha beröring med förundersökningen ska undersökningsledaren genom att ställa frågor till brottsutredarna eller på annat sätt skapa sig en bild av materialet. (Se JO:s beslut den 8 februari 2022, dnr 4570-2019, och JO 2021/22 s. 432, dnr 7289-2018, samt även Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2022:26, s. 13.)

Brottsutredare har i sin tur ett motsvarande ansvar att föra vidare underrättelse- eller spaningsinformation som kan ha beröring med förundersökningen till undersökningsledaren. En brottsutredare som inte är undersökningsledare kan alltså inte själv bestämma hur underrättelse- eller spaningsmaterial ska hanteras inom ramen för en förundersökning. (Se JO:s beslut den 8 februari 2022, dnr 4570-2019, och JO 2021/22 s. 432.)

Det ska framgå av dokumentationen i brottsutredningen vad som förekommit mellan undersökningsledare och brottsutredare i det nu berörda avseendet så att det i efterhand kan granskas om de levt upp till sina skyldigheter (se JO:s beslut den 8 februari 2022, dnr 4570-2019).

Den misstänktes rätt till insyn i en förundersökning

Utgångspunkten när det gäller en misstänkts eller tilltalads rätt till insyn är den grundläggande rätten till en rättvis rättegång i artikel 6 i Europakonventionen. Utmärkande för en rättvis rättegång är att parterna är likställda i processen och att förfarandet inte ska gynna polisen och åklagaren framför försvaret. Principen om ett kontradiktoriskt förfarande har ett nära samband med principen om parternas likställdhet. Att förfarandet är kontradiktoriskt innebär att båda parterna ska ha kännedom om allt material i en process, få tillfälle att framföra sina synpunkter på detta material samt ha lika goda möjligheter att åberopa

bevisning och utföra sin talan i processen. (Se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 6 uppl. 2023, s. 310.)

En misstänkts rätt till insyn i en förundersökning regleras av bestämmelser i rättegångsbalken och offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Enligt 23 kap. 18 § andra stycket RB har den som underrättats om att han eller hon är skäligen misstänkt rätt att förlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av det som har förekommit vid förundersökningen. Denna rätt gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL.

När undersökningsledaren har slutfört den utredning som han eller hon anser är nödvändig har den misstänkte enligt 23 kap. 18 a § RB rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen. Efter den s.k. slutdelgivningen kan rätten att ta del av förundersökningsmaterialet alltså inte längre begränsas enligt rättegångsbalken. Däremot kan sekretess enligt regleringen i 10 kap. 3 och 3 a §§ OSL även i detta skede hindra att den misstänkte får insyn i en viss del av materialet. En uppgift får dock inte undanhållas för den misstänkte om åklagaren anser att uppgiften har någon betydelse som underlag för ställningstagandet i åtalsfrågan eller för den misstänktes försvar (se prop. 2016/17:68 s. 60 f. och 70 f.).

Bedömning

Polisen borde ha dokumenterat utpekandet i förundersökningen

Genom utredningen står det klart att utpekandet av BB som gärningsman dokumenterades som ett underrättelseuppslag och inte i förundersökningen.

Som har angetts i det föregående ska utredningsåtgärder, beslut och material som upprättas eller hämtas in under en förundersökning dokumenteras löpande. I fråga om vad som ska dokumenteras i förundersökningen kan det naturligtvis uppstå gränsdragningsfrågor exempelvis när det gäller uppgifter som härrör från underrättelseverksamhet. Med beaktande av den redovisade rättsliga regleringen får det från fall till fall bedömas hur en viss uppgift ska dokumenteras. Kravet på objektivitet och att förundersökningsprotokollet ska ge en trogen bild av vad som kommit fram av betydelse för målet, bör vara vägledande vid bedömningen.

När CC under mordnatten pekade ut BB som gärningsman hade en förundersökning redan inletts och CC hade inom ramen för förundersökningen hämtats av polis för att höras om sina iakttagelser vid brottet. CC:s initiala utpekande kunde ha en central betydelse för brottsutredningen. Under nu nämnda förhållanden ser jag inte att det fanns förutsättningar att underlåta att dokumentera uppgiften i förundersökningen endast av den anledningen att CC uppgav att han inte skulle komma att stå för uppgiften i ett förhör (jfr JK:s beslut den 26 juni 2007, dnr 3623-05-21).

Uppgiften om utpekandet borde därför ha dokumenterats i förundersökningen. På det sättet hade det också säkerställts att åklagaren, som tog över som undersökningsledare, hade fått kännedom om den. Det är anmärkningsvärt att polisen inte heller på annat sätt förde uppgiften vidare till åklagaren.

Att uppgiften i detta fall utelämnades från förundersökningen ledde bl.a. till att förundersökningsprotokollet inte gav en rättvisande bild av hur det gick till

när BB pekades ut, vilket naturligtvis inte är godtagbart. Om förundersökningsprotokollet inte avspeglar vad som har förekommit kan det äventyra den misstänktes rätt till en rättvis rättegång och dessutom riskera att skada förtroendet för de brottsutredande myndigheterna.

En annan fråga är vilken rätt som BB skulle ha haft att få del av uppgiften om det initiala utpekandet. Detta hade på sedvanligt sätt fått prövas inom ramen för den aktuella brottsutredningen. Med beaktande av bl.a. hovrättens bedömning av betydelsen av det initiala utpekandet för BB:s möjligheter att förbereda sitt försvar, och det förhållandet att åklagaren såg anledning att komplettera förundersökningen när uppgiften kom till hans kännedom, kan jag inte se saken på annat sätt än att uppgiften var sådan att BB i vart fall senast vid slutdelgivningen borde ha fått del av den.

När det sedan gäller frågan om det inträffade har utgjort en kränkning av BB:s rätt till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen har hovrätten redan funnit att så varit fallet. Det finns därför inte anledning för mig att gå närmare in på den frågan.

Underlaget är inte tillräckligt för uttalanden om åklagarens agerande

Av utredningen framgår att åklagaren GG, som var undersökningsledare, inte fick kännedom om att CC hade pekat ut BB som gärningsman under mordnatten förrän vid huvudförhandlingen i tingsrätten. GG vidtog då åtgärder för att utreda hur det initiala utpekandet hade gått till.

Om det finns indikationer på att det förekommer ytterligare uppgifter av betydelse för utredningen än de som dokumenterats i förundersökningen åligger det en undersökningsledare att utreda förekomsten av dessa, t.ex. genom kontakt med brottsutredarna vid polisen. Det är svårt att i detta fall dra någon säker slutsats om huruvida omständigheterna varit sådana att GG borde ha undersökt om det fanns information som rörde hur utpekandet gått till. Vid en samlad bedömning får jag konstatera att underlaget inte är tillräckligt för att göra några uttalanden om det.

Kritik och avslutande synpunkter

Polismyndigheten kritiserar för att uppgiften om utpekandet inte dokumenterades i förundersökningen.

Med anledning av vad jag har uttalat i beslutet kan det finnas anledning för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten att se över sina riktlinjer för dokumentation under en förundersökning.

Vad AA i övrigt har fört fram ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av tf. byråchefen Lovisa Johansson. I beredningen deltog även byråchefen Stefan Nyman.

Polismyndigheten har utan stöd i författning lämnat ut uppgifter om personer som bedömts ha kopplingar till kriminella gäng i syfte att förhindra dem från att besöka vissa krogar (den s.k. kroglistan)

(Dnr 768-2023)

Beslutet i korthet: Inom lokalpolisområde Medelpad togs det fram en lista över personer som bedömdes vara involverade i brottslig verksamhet kopplad till kriminella nätverk inom polisområdet. Listan och information om personerna lämnades vid ett möte över till företrädare för ett antal krogar i syfte att förhindra personerna från att besöka krogarna.

De uppgifter som lämnades ut kom från Polismyndighetens underrättelseverksamhet och omfattades av sekretess. JO konstaterar att utlämnandet saknade stöd i sekretesslagstiftningen. Enligt JO var det inte heller förenligt med rätten att röra sig fritt enligt bl.a. regeringsformen och rätten till respekt för privatlivet i Europakonventionen.

JO ser allvarligt på det som kommit fram och kritiserar Polismyndigheten för det inträffade.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 26 januari 2023 förde AA, för BB:s räkning, fram klagomål mot Polismyndigheten. AA uppgav bl.a. följande.

Polismyndigheten har lämnat en lista över nio personer (bl.a. BB) till krogar i Sundsvall och begärt att krogarna ska förbjuda personerna från att vistas i krogmiljö. Sundsvalls tidning har skrivit om agerandet.

BB har aldrig dömts för brott och bör betraktas som oskyldig. Efter att medier rapporterat om listan har det skrivits om BB på internetforumet Flashback. BB har jobbat sedan han var 15 år. Det faktum att BB har märkeskläder och umgås med barndomsvänner som valt en annan väg i livet gör honom inte till en kriminell person. Polismyndighetens begäran om att porta personerna från krogar har begränsat deras liv och inneburit ett intrång i deras privatliv.

Utredning

JO begärde att Polismyndigheten skulle yttra sig över anmälan och besvara vissa frågor. Polismyndigheten (juristen CC) yttrade sig den 21 december 2023 efter att upplysningar lämnats av berörda befattningshavare samt efter att underrättelseenheten i region Nord och Nationella operativa avdelningen fått tillfälle att yttra sig.

Polismyndigheten redogjorde inledningsvis för bakgrunden och dokumentationen i huvudsak enligt följande.

Ledningsgruppen för lokalpolisområde Medelpad diskuterade vid ett möte i december 2022 den rådande situationen i polisområdet där brottslighet kopplad till kriminella nätverk blivit ett allt större problem. Vid mötet lämnade underrättelseenheten bl.a. följande information. Ett antal kriminella nätverk försökte positionera sig på narkotikamarknaden i Sundsvall och Timrå. Detta hade ut-

mynnat i grov våldsbrottslighet, bl.a. en skjutning. Individer i nätverken hade observerats i skyddsväst på krogar i Sundsvall. Underrättelseenheten bedömde att individerna använde krogarna för rekryteringar till de kriminella nätverken och att de omsatte stora summor pengar från illegal verksamhet där. Vidare bedömde enheten att det fanns en hög risk för grovt våld i anknytning till dessa personer, som även kunde drabba utomstående.

Vid mötet enades deltagarna om att försöka begränsa de aktuella personernas inflytande i och tillgång till det offentliga rummet, i syfte att förhindra brott samt skydda såväl dem själva som utomstående från våld.

Underrättelseenheten tog fram en lista på nio personer, med namn, födelsedatum och bild, som befarades främja den beskrivna brottsliga verksamheten. Företrädare för och vaktchefer vid krogarna bjöds därefter in till ett möte på polisstationen i Sundsvall där de informerades om den aktuella lägesbilden i fråga om kriminella gäng och deras koppling till våld och narkotika. Efter att flertalet krogar enats om att de ville ha personerna ”portade” från krogarna fick de ta del av listan. Företrädarna och vaktcheferna uppmanades att inte sprida uppgifterna till någon annan än de som behövde ta del av dem i sitt arbete.

Efter att medier rapporterat om händelsen i januari 2023 kom det in en anmälan om förtal mot en tjänsteman som arbetat med att ta fram listan och som deltog vid mötet med krogrepresentanterna. En förundersökning om brott mot tystnadsplikten inleddes av en åklagare vid Särskilda åklagarkammaren. Den lades ned i februari 2023.

En intern anmälan gjordes vidare i Polismyndighetens incidenthanterings-system. Det inträffade bedömdes dock inte utgöra ett obehörigt röjande av personuppgifter. Det lämnades därför inte någon anmälan om personuppgiftsincident till Integritetsskyddsmyndigheten (Imy).

Polismyndigheten redogjorde för i huvudsak följande rättsliga reglering och bedömning.

Rättslig reglering

Polisens uppgifter

I 2 § polislagen (1984:387) finns en allmän beskrivning av polisens uppgifter. Det anges där bl.a. att det hör till polisens uppgifter att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat. Detta innebär emellertid inte att polisen med stöd av bestämmelserna i paragrafen kan ingripa mot enskilda t.ex. med något slag av tvångsåtgärder. Sådana åtgärder måste i stället grundas på särskilda föreskrifter (JO 1993/94 s. 104).

Grundläggande fri- och rättigheter

Rörelsefrihet

Rätten att röra sig fritt regleras i regeringsformen och Europakonventionen och får endast inskränkas genom lag (se 2 kap. 8, 20 och 21 §§ regeringsformen och artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till konventionen). Konventionens reglering ger varje person som lagligen uppehåller sig inom ett lands territorium rätten att fritt röra sig där och att lämna territoriet, medan bestämmelsen i regeringsformen ger svenska medborgare frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. Även i Europeiska unionens stadga om de

grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) finns ett skydd för rörelsefriheten. Det kan begränsas på i huvudsak motsvarande sätt som skyddet i Europakonventionen.

Den som med äganderätt eller med annan rätt förfogar över en plats bestämmer normalt vem som får vistas där. Detta gäller även om platsen är allmän. [...] Så länge den som förfogar över en allmän plats inte gör sig skyldig till diskriminering kan han eller hon fritt neka vissa personer tillträde till platsen, t.ex. därför att de vid tidigare tillfällen har gjort sig skyldiga till brott (se SOU 2013:85 s. 337).

Oskuldspresumtionen

Rätten att betraktas som oskyldig fram till dess att skulden fastställts enligt lag är en allmän rättsprincip. Som rättsprincip tar oskuldspresumtionen främst sikte på den misstänktes eller tilltalades processuella rättigheter (se SOU 2017:17 s. 62). Oskuldspresumtionen framgår även uttryckligen av Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga och EU:s oskuldspresumtionsdirektiv.

Artikel 6.2 i Europakonventionen stadgar att var och en som har blivit anklagad för brott ska betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställts, den s.k. oskuldspresumtionen. Oskuldspresumtionen är ett element i rätten till rättvis rättegång enligt artikel 6.1.

En förutsättning för att artikel 6.2 ska vara tillämplig är att den påstådda överträdelsen har skett inom ramen för ett förfarande om anklagelse för brott. Av Europadomstolens praxis framgår att en person generellt sett anses ha blivit anklagad för brott när någon myndighetsåtgärd vidtas som leder till att den enskildes situation väsentligt påverkas på grund av brottsmiss-tanken.

När det inte pågår, eller har pågått, ett straffrättsligt förfarande är ett uttalande om att någon gjort sig skyldig till ett brott snarare relevant att pröva i förhållande till skyddet för en persons rykte i artikel 8 (se bl.a. Ismoilov m.fl. mot Ryssland, no. 2947/06, dom den 24 april 2008, punkten 160).

Rätten till privatliv

Artikel 8 i Europakonventionen ger var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. [...]

En kränkning av artikel 8 förutsätter att det är fråga om ett angrepp av visst allvar och på ett sätt som har effekt på den enskildes privatliv (se Mikolajová mot Slovakien, no. 4479/03, dom den 18 januari 2011, § 55). Fastän det inte har varit fråga om uppgifter som har fått spridning till allmänheten (jfr t.ex. Sanchez Cardenas mot Norge, no. 12148/03, dom den 4 oktober 2007) kan överlämnandet av känsliga uppgifter till en tredje part innebära en kränkning, om uppgifterna får betydelse för den mottagande partens handlande.

— — —

Rätten till privatliv enligt artikel 8 får enligt bestämmelsens andra stycke inskränkas. En inskränkning måste ha stöd i lag och vara ägnad att tillgodose något av följande intressen; statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande, förebyggande av oordning eller brott, skydd för hälsa eller moral eller skydd för andra personers fri- och rättigheter. Inskränkningen måste även kunna betraktas som nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose intresset i fråga. Det krävs således att det finns ett angeläget samhälleligt behov av inskränkningen, och att denna står i rimlig proportion till det syfte som ska tillgodoses genom ingreppet. [...]

Behandling av personuppgifter

Brottsdatalagen (2018:1177, BDL) gäller enligt 1 kap. 2 § vid behandling [av personuppgifter, JO:s anm.] som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Utöver BDL gäller även lag (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (PBDL) i den del PBDL innehåller preciseringar, undantag eller andra avvikelser från BDL. Polismyndigheten får enligt PBDL behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet samt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet (2 kap. 1 § PBDL). Det måste därtill finnas ett särskilt, uttryckligt angivet och berättigat ändamål för behandlingen (2 kap. 2 § PBDL och 2 kap. 3–4 §§ BDL).

En behandling av personuppgifter är enligt 1 kap. 6 § BDL varje åtgärd eller kombination av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, däribland ett utlämnande av personuppgifter. En personuppgiftsincident är enligt samma bestämmelse en säkerhetsincident som t.ex. leder till ett obehörigt röjande av personuppgifter.

En säkerhetsincident som leder till ett obehörigt röjande av eller obehörig åtkomst till personuppgifter, en s.k. personuppgiftsincident, ska anmälas till tillsynsmyndigheten (IMY) senast 72 timmar efter det att den personuppgiftsansvarige fått kännedom om en personuppgiftsincident (1 kap. 6 § och 3 kap. 9 § BDL).

Offentlighet och sekretess

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till sådan verksamhet som avses i 2 kap. 1 § 1 PBDL, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas (18 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400, OSL]).

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott eller verkställa uppbörd och som bedrivs av bl.a. Polismyndigheten (35 kap. 1 § 2 st. 4 p. OSL [borde rätteligen vara första stycket, JO:s anm.]).

För att en myndighet ska kunna röja sekretessbelagda uppgifter till en enskild måste en sekretessbrytande bestämmelse vara tillämplig. En sådan bestämmelse är 10 kap. 2 § OSL, som innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Avsikten är inte att en myndighet, av effektivitetsskäl, ska kunna bryta mot sekretessen. Sekretessen får efterges endast i de fall då det för fullgörandet av ett visst åliggande som en myndighet har är en nödvändig förutsättning att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut (jfr. prop. 1979/80:2 del A s. 465).

Polismyndighetens bedömning

Utlämnandet av uppgifterna har saknat rättsligt stöd i OSL

Den av ledningsgruppen beslutade åtgärden har vidtagits i brottsförebyggande syfte och för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Detta ligger i linje med Polismyndighetens uppgifter enligt 2 § polislagen, men

innebär inte att agerandet därmed har varit förenligt med lag. Som framgår ovan ger den aktuella bestämmelsen i polislagen inte något självständigt stöd för att ingripa mot enskilda t.ex. med något slag av tvångsåtgärder. Polismyndigheten kan alltså inte med stöd av enbart denna bestämmelse vidta en åtgärd som inskränker enskildas rörelsefrihet. Bestämmelsen ger inte heller självständigt stöd för att, såsom skett i detta fall, lämna ut sekretessbelagda uppgifter till enskilda i ett brottsförebyggande syfte.

Uppgifterna om att personerna på listan bedömdes vara aktörer i kriminella gäng och involverade i brottslighet härrör från polisens underrättelseverksamhet och rör personliga förhållanden. Det har inte stått klart att uppgifterna har kunnat röjas utan att medföra skada eller men för personerna ifråga eller någon av deras närstående. Sekretess har därför gällt för uppgifterna enligt 35 kap. 1 § 2 st. 4 p. OSL [*borde rätteligen vara första stycket, JO:s anm.*]. En förutsättning för att utlämnandet av dessa uppgifter ska ha haft rättsligt stöd är att utlämnandet har varit nödvändigt för att Polismyndigheten ska kunna fullgöra sin brottsförebyggande verksamhet, se 10 kap. 2 § OSL. Bestämmelsen ska tolkas restriktivt. Kravet på nödvändighet skulle dock kunna anses uppfyllt om Polismyndigheten exempelvis i sin spaningsverksamhet får uppgifter om ett konkret brott som ska utföras, och det krävs att myndigheten lämnar ut sekretessbelagda uppgifter till en enskild för att kunna avvärja brottet ifråga.

I det aktuella fallet har utlämnandet syftat till att få personer förhindrade från att besöka ett antal krogar av skäl som i och för sig är att anse som brottsförebyggande, men som snarare handlar om att motverka brottslighet och upprätthålla allmän ordning och säkerhet i mer allmän mening. Även om den vidtagna åtgärden skulle visa sig vara effektiv i ett sådant mer långsiktigt brottsförebyggande arbete, är det tveksamt om kravet på nödvändighet i 10 kap. 2 § OSL är uppfyllt. Bestämmelsen ska som sagt tillämpas restriktivt. Polismyndigheten bedömer mot den bakgrunden att utredningen inte ger tillräckligt stöd för att rekvisiten för ett utlämnande enligt bestämmelsen var uppfyllda. Det fanns således inte rättsligt stöd för att lämna ut uppgifterna till företrädare för krogarna.

Bedömningen att utlämnandet av uppgifterna har skett utan stöd i OSL innebär inte att utlämnandet per automatik har utgjort en otillåten behandling av personuppgifter. Det har inte framkommit annat än att personuppgifterna i förevarande fall har behandlats i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka bl.a. våldsbrottslighet i krogmiljö på den geografiska platsen. Den behandling av personuppgifter som utlämnandet har inneburit förefaller vidare ha skett inom ramen för samma rättsliga grund och närmare ändamål som uppgifterna redan behandlades för vid Polismyndigheten. Behandlingen bör därför inte anses ha varit otillåten i dataskyddsrättsligt hänseende.

Agerandet har inte varit förenligt med de enskildas fri- och rättigheter

Enligt de befattningshavare som yttrat sig i ärendet har beslutet att förhindra personerna på listan från att besöka krogarna utgjort ett självständigt beslut från krogarnas sida. I egenskap av näringsidkare har krogare i och för sig en betydande frihet att välja vilka personer som ska få del av deras tjänster, så länge de inte agerar i strid med diskrimineringslagen. Beslutet att ”porta” personerna kan emellertid inte anses ha utgjort ett självständigt beslut från deras sida. Det är tydligt att polisen har lämnat ut de aktuella uppgifterna till företrädare för krogarna för att personerna som omfattades av listan skulle förhindras att besöka krogarna. Polisen har även verkat för att företrädarna ska fatta ett sådant beslut. Polisen har bl.a. lämnat ut namnen på de aktuella personerna efter att ha redogjort för de allvarliga risker för bl.a. våldsbrottslighet som bedömdes föreligga med att låta personerna besöka krogarna, och fått det bekräftat från krogarna att personerna skulle nekas tillträde. Utredningen ger därför bilden av att åtgärderna har syftat till att

åstadkomma en ordning som närmast kan beskrivas som ett vistelseförbud på allmän plats för de angivna personerna, vilket Polismyndigheten saknar laglig rätt att besluta om. De skäl som anförts till stöd för agerandet är i allt väsentligt samma skäl som ligger till grund för det lagförslag om preventiva vistelseförbud som föreslås träda i kraft nästa år (se Ds 2023:17 Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser).

I den nu aktuella händelsen har Polismyndigheten utan stöd i OSL lämnat integritetskänsliga och sekretessbelagda uppgifter till enskilda, vilket lett till att de personer som uppgifterna gäller har fått sin rörelsefrihet inskränkt. Såvitt framkommit har det inträffade inte inneburit att någon person, inom ramen för ett straffrättsligt förfarande, utpekats som skyldig för ett visst brott. Det kan därmed hävdas att agerandet inte utgjort en överträdelse av oskuldspresumtionen (se artikel 6.2 EKMR). Uppgifterna som lämnats ut får dock anses vara uppgifter som typiskt sett utgör angrepp på en persons rykte. Det är därför tveksamt om agerandet har varit förenligt med de berördas rätt till privatliv enligt artikel 8. Oavsett om de uppgifter som Polismyndigheten har lämnat ut till krögarna är korrekta eller inte, har de som berörts inte haft någon möjlighet att få till stånd en granskning av uppgifternas saklighet eller överpröva det som i praktiken kan liknas vid ett vistelseförbud.

Polismyndigheten beklagar det inträffade.

I ett beslut den 20 mars 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Bedömning

Utgångspunkter och granskningens inriktning

Den rättsliga reglering som Polismyndigheten har redovisat är relevant, och jag hänvisar till den. När det gäller oskuldspresumtionen vill jag också peka på stadgandet om rätten till en rättvis rättegång i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen.

Av utredningen har bl.a. följande kommit fram. På uppdrag av ledningsgruppen i lokalpolisområde Medelpad togs en lista fram över personer som bedömdes vara involverade i brottslig verksamhet kopplad till kriminella nätverk inom polisområdet. Listan innehöll namn, bild och födelsedatum på nio personer, bl.a. BB. Vid ett möte informerades företrädare för ett antal lokala krogar om att personerna bedömdes vara aktörer i kriminella gäng och att de misstänktes vara involverade i brottslighet.

Polismyndigheten har angett att åtgärden vidtogs i brottsförebyggande syfte och för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Jag ifrågasätter inte det. Det är naturligtvis angelägna uppgifter. En åtgärd som vidtas måste dock ha stöd i rättsordningen.

Jag har riktat in min granskning på om polisens agerande varit förenligt med sekretesslagstiftningen och vissa grundläggande fri- och rättigheter. Jag går inte in på några andra frågor.

Det saknades stöd i sekretesslagstiftningen för att lämna ut uppgifterna

Uppgifterna om att personerna på listan bedömdes vara aktörer i kriminella gäng och att de misstänktes vara involverade i brottslighet kom från Polismyndighetens underrättelseverksamhet och var ur integritetssynpunkt mycket känsliga.

Jag har inte anledning att ha någon annan uppfattning än den som myndigheten angett i sitt yttrande till JO, nämligen att det inte stod klart att uppgifterna kunde lämnas ut utan skada eller men för personerna eller någon av deras närstående. Sekretess gällde för uppgifterna, i vart fall enligt 35 kap. 1 § första stycket 4 OSL.

En uppgift som omfattas av sekretess får inte röjas för en enskild om inte annat anges i offentlighets- och sekretesslagen eller i en lag eller förordning som den lagen hänvisar till (se 8 kap. 1 § OSL). Sekretessbelagda uppgifter får dock lämnas ut till en enskild om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (se 10 kap. 2 § OSL). Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. Sekretessen får bara efterges i de fall ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är en nödvändig förutsättning för att en myndighet ska kunna fullgöra en viss skyldighet. (Se prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och 494.)

I det här fallet vidtogs åtgärden i syfte att förebygga brott samt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Detta faller visserligen inom Polismyndighetens uppgifter (se 2 § polislagen). Det har dock inte gjorts gällande att det genom underrättelser eller på annat sätt fanns uppgifter om att något allvarligt våldsbrott med koppling till nätverken var nära förestående på någon av krogarna, och utredningen ger inte heller stöd för att det var därför som uppgifterna lämnades ut. Polisens åtgärd kan därför inte sägas ha handlat om att i ett konkret fall förebygga brottslighet eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, utan om att i en mer allmän mening uppnå sådana syften.

Utlämnandet kan inte anses ha varit nödvändigt för att Polismyndigheten skulle kunna fullgöra sin verksamhet. Det har därför inte funnits stöd i 10 kap. 2 § OSL för att lämna ut uppgifterna. Jag kan inte heller se att det finns någon annan tillämplig sekretessbrytande bestämmelse.

Jag vill även lägga till följande.

Genom att lämna ut uppgifterna till krogrepresentanterna avhände sig Polismyndigheten i princip all kontroll över hur uppgifterna kunde komma att användas. Det har exempelvis kommit fram att uppgifterna fått spridning i medier. Enligt AA har de även förekommit på internetforumet Flashback.

Lokalpolisområdet har inte redovisat någon annan åtgärd för att begränsa en spridning av uppgifterna än att företrädarna för krogarna uppmanades att inte föra uppgifterna vidare utanför en begränsad krets personer. Detta har uppenbarligen inte varit tillräckligt, och det måste ha stått klart för lokalpolisområdet att uppgifterna kunde komma att få en stor spridning.

Polisens agerande var inte förenligt med rörelsefriheten och rätten till privatlivet

Vid mötet med företrädare för krogarna redogjorde polisen för riskerna för allvarliga våldsbrott som var förknippade med personerna på listan. Det uttalade syftet var att de berörda personerna inte skulle tillåtas besöka krogarna. Även om beslutet om huruvida en eller flera av de berörda personerna skulle nekas tillträde låg hos krogarna kan polisens åtgärd inte anses ha varit förenlig med rätten att röra sig fritt enligt regeringsformen och Europakonventionen.

Vidare får de uppgifter som lämnades till krogarna anses ha utgjort ett angrepp på de berörda personernas rykte och därmed ett ingrepp i deras privatliv, som är skyddat i artikel 8 i Europakonventionen. Utredningen är inte tillräcklig för att jag ska kunna uttala mig om oskuldspresumtionens betydelse i det här fallet.

Något lagstöd för åtgärden kan som framgått inte härledas ur den allmänna bestämmelsen om polisens uppgifter i 2 § polislagen. Inte heller i övrigt kan jag se att det funnits nödvändigt lagstöd.

Kritik

Polismyndigheten kritiseras för att utan stöd i författning ha lämnat ut sekretessbelagda uppgifter till enskilda, vilket inte var förenligt med rörelsefriheten och rätten till respekt för privatlivet.

Jag ställer mig frågande till att det från lokalpolisområdets sida inte redovisats vilka överväganden som gjordes innan uppgifterna lämnades ut. Agerandet är anmärkningsvärt och jag ser allvarligt på det inträffade.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Leo Nilsson Nannini. I beredningen deltog även tf. byråchefen Lovisa Johansson.

Kritik mot en åklagare för att uppgifter i en förundersökning lämnades ut för publicering i tv-programmet Efterlyst. Även uttalanden om Åklagarmyndighetens biträde i JO:s utredning

(Dnr 2478-2023)

Beslutet i korthet: En åklagare beslutade att namn och bild på två personer som var misstänkta för mordförsök skulle lämnas ut för publicering i tv-programmet Efterlyst. Åtgärden syftade till att få allmänhetens hjälp att lokalisera de misstänkta. Uppgifterna som lämnades ut omfattades av sekretess.

JO uttalar sig om förutsättningarna för ett utlämnande av det aktuella slaget och om de noggranna och allsidiga överväganden som en sådan åtgärd behöver föregås av. Vidare betonar JO att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv är ett legitimt krav att det dokumenteras vilka överväganden som görs.

Åklagaren kritiseras för att de sekretessbelagda uppgifterna lämnades ut utan att det fanns rättsligt stöd för det. Hon kritiseras också för att hon inte gjorde en tillräckligt noggrann och allsidig bedömning inför beslutet samt för brister i dokumentationen.

JO uttalar sig också om den grundlagsfästa skyldigheten för myndigheter och tjänstemän att biträda JO i en utredning. Han konstaterar att Åklagarmyndigheten inte levt upp till vad som krävs och är kritisk till det.

Bakgrund

I januari 2023 avlossades flera skott mot ett bostadshus där tre personer befann sig. Några dagar efter händelsen anhölls två personer i sin frånvaro som på sannolika skäl misstänkta för brottet. Rubriceringen var försök till mord.

Tv-programmet Efterlyst publicerade i början av mars 2023 uppgifter om brottet och de två misstänkta personerna. I inslaget visades bilder på de misstänkta och deras namn framgick. Några timmar efter att tv-programmet hade sänts sköts en nära anhörig till en av de misstänkta till döds i sin bostad.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 21 mars 2023 förde AA fram klagomål mot kammaråklagaren BB vid Åklagarmyndigheten och mot Polismyndigheten.

AA var kritisk till beslutet att publicera bilder på de misstänkta personerna och ifrågasatte om det var en lämplig och nödvändig åtgärd i förhållande till den risk som fanns för anhöriga. Han uppgav att mycket tydde på att det fanns ett orsakssamband mellan publiceringen och dödsskjutningen. Vidare ifrågasatte AA om åklagaren hade gjort en riskbedömning inför beslutet och uppgav att anhöriga misstänkte att uppgifterna lämnades ut för att tillgodose Efterlyst samt att publiceringen egentligen inte hade något värde för utredningen. AA var även kritisk till att anhöriga till de misstänkta inte informerades i samband med publiceringen och att de inte erbjöds något skydd eller någon bevakning, särskilt mot bakgrund av hur gängkriminaliteten utvecklats och att många anhöriga fått sina hem beskjutna eller på annat sätt kommit till skada sedan julen 2022.

AA framhöll att det brott som de misstänkta personerna var anhängna för var riktat mot anhöriga till ledaren av ett kriminellt nätverk, som ansågs ligga bakom den massiva våldsvågen i Stockholm.

Utredning

Av handlingar som JO hämtade in från Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten framgick bl.a. att det hade gjorts en polisanmälan mot kammaråklagaren BB med anledning av publiceringen och att chefsåklagaren vid Särskilda åklagarkammaren, CC, hade beslutat att inte inleda förundersökning.

Chefsåklagaren CC hade enligt beslutet prövat om åtgärden att lämna ut uppgifterna för publicering kunde utgöra ett brott mot tystnadsplikten, men funnit att det var en bedömningsfråga som inte innefattade så allvarliga fel att det hamnade på en straffbar nivå. Vidare framgick det av beslutet att CC prövat om åtgärden kunde utgöra vållande till annans död men funnit att det saknats adekvat kausalitet, ett tillräckligt starkt orsakssamband, mellan BB:s bedömning att publicera uppgifterna och dödsfallet.

JO beslutade att granska Åklagarmyndighetens handläggning samt uppmanade myndigheten att yttra sig över det som förts fram i anmälan och besvara vissa särskilt angivna frågor.

Åklagarmyndigheten (numera riksåklagaren DD) yttrade sig den 5 oktober 2023 efter att ha begärt in upplysningar från kammaråklagaren BB. Yttranden hade även hämtats in från kammarledningen vid åklagarkammaren i Uppsala genom chefsåklagaren EE och områdeschefen för åklagarområde Nord-Mitt, chefsåklagaren FF.

Av Åklagarmyndighetens yttrande framgår i huvudsak följande.

Det hade i utredningen vidtagits flera åtgärder utan framgång för att lokalisera de misstänkta. De var anhållna i sin frånvaro och det fanns tecken på att de medvetet höll sig undan. Publiceringen i Efterlyst gjordes i syfte att få uppgifter om var de befann sig och om flyktbilen. Av inslaget framgick personernas namn och att de var misstänkta för delaktighet i brottet. Det visades även bilder på de misstänkta, en anträffad bil som förmodades vara flyktbilen och den beskjutna bostaden. Därutöver visades en filmsekvens från en övervakningskamera där flyktbilen syntes och det hördes ljud från skottlossningen.

Inför publiceringen kontaktade polisens utredare åklagaren BB som då var undersökningsledare. BB godtog att de misstänkta skulle eftersökas i tv-programmet och förde en dialog med polisen om vilka uppgifter som skulle lämnas ut till medieföretaget. Detta dokumenterades av utredaren i en tjänsteanteckning (PM) med rubriken "Tv-programmet Efterlyst". Av anteckningen framgår också att eventuella registreringsnummer på bilen skulle maskeras och inte visas i programmet samt att målsägandena kontaktades och informerades om programmets innehåll innan det sändes. BB:s överväganden i frågan synes inte ha dokumenterats.

BB lämnade inför Åklagarmyndighetens yttrande till JO följande upplysningar.

De direktiv som gavs i samband med publiceringen i Efterlyst framgår av polisens PM ... [*en tjänsteanteckning från den 1 mars 2023 med rubriken "Tv-programmet Efterlyst", JO:s anmärkning*]. I dialog med utredarna bestämdes vilka uppgifter som skulle lämnas ut och dessa framgår av aktuellt PM. Några ytterligare direktiv gavs inte.

De misstänkta greps den 13 respektive den 20 mars 2023.

Åklagarmyndigheten redogjorde för rättslig reglering och redovisade följande bedömning.

Inledningsvis kan jag konstatera att åklagaren i egenskap av förundersökningsledare har haft det yttersta ansvaret för förundersökningen. I det ansvaret ligger en skyldighet att iaktta såväl objektivitets- som hänsynsprincipen samt att bedriva förundersökningen skyndsamt och effektivt.

När det gäller åklagarens beslut att uppgifterna fick publiceras vill jag anföra följande. Eftersom åklagaren godkände att uppgifterna lämnades ut till medieföretaget får det antas att åklagarens bedömning var att publiceringen inte påverkade utredningen negativt. Bilder på misstänkta personer är normalt så pass känsliga uppgifter att det föreligger en presumtion för sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL [*offentlighets- och sekretesslagen, JO:s anmärkning*]. I sådana situationer krävs därför särskilt noggranna överväganden av om uppgifterna ska lämnas ut. [De misstänkta] var vid tiden för publiceringen på sannolika skäl misstänkta för mycket allvarlig brottslighet. För grovt vapenbrott är straffminimum två års fängelse. Polisen hade vidtagit flera åtgärder för att anträffa [de misstänkta] utan framgång och det fanns tydliga tecken på att de båda höll sig undan. Publiceringen syftade till att få information från allmänheten om var [de misstänkta] befann sig. Dessa förhållanden talar enligt min uppfattning för att andra utredningsåtgärder var uttömda och att publiceringen var av synnerlig vikt för att komma vidare i utredningen. Jag kan även konstatera att [de misstänkta] greps relativt kort tid efter att programmet sänts, vilket också talar för att åtgärden förde utredningen framåt. Till detta kommer att det rört sig om särskilt grov brottslighet och att de misstänkta personerna på goda grunder

kunde antas vara farliga för allmänheten eller enskilda. Huruvida publiceringen av uppgifterna varit av synnerlig vikt för utredningen är under alla förhållanden en bedömningsfråga, där olika omständigheter får vägas mot varandra och där det kan finnas utrymme för olika bedömningar utan att någon av dem behöver vara felaktig.

Sammantaget är det min bedömning att publiceringen varit i enlighet med gällande regelverk och att det som stått att vinna med publiceringen uppvägt den skada eller det men som det inneburit för [de misstänkta]. Jag kan också konstatera att åklagaren i dialog med polisen inför publiceringen kommit fram till att vissa åtgärder skulle vidtas för att beakta berörda personers integritet. Att en närstående till [en av de misstänkta personerna] dödades efter att uppgifterna om [de misstänkta] publicerats i tv-programmet är naturligtvis djupt tragiskt. Jag vill dock understryka att det, trots tidssambandet, inte framkommit att det skulle finnas något orsakssamband mellan publiceringen och dödsfallet. Oavsett det var risken för att någon av de misstänkta personerna eller någon annan med koppling till brottet skulle dödas eller skadas som en följd av publiceringen inte något som åklagaren borde ha kunnat förutse vid publiceringsbeslutet. På det material jag har tillgång till finner jag inte anledning att ifrågasätta åklagarens bedömning. Även om det saknas reglering om det så hade det dock varit bra om åklagaren hade dokumenterat sina överväganden.

AA kommenterade Åklagarmyndighetens yttrande och var bl.a. kritisk till att åklagaren inte hade dokumenterat sina överväganden avseende publiceringen. Han ifrågasatte att åtgärden varit av synnerlig vikt för utredningen liksom att gripandet skulle ha varit ett resultat av publiceringen.

I ett beslut den 12 december 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Förundersökning och dokumentation

Enligt den s.k. hänsynsprincipen ska en förundersökning bedrivas så att ingen onödigt utsätts för misstanke eller orsakas kostnad eller olägenhet (se 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken, RB).

Vid förundersökningen ska det föras ett protokoll över det som förekommit som är av betydelse för utredningen (se 23 kap. 21 § första stycket RB). Förundersökningsprotokollet ska ge en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet (se 22 § förundersökningskungörelsen).

Undersökningsledaren ansvarar för förundersökningen i dess helhet och ska se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara (se 1 a § förundersökningskungörelsen).

Sekretess

För uppgifter i en förundersökning som gäller en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden gäller sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men (se 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL).

En sekretessbelagd uppgift får inte röjas för enskilda eller andra myndigheter utan att det anges i OSL eller i en lag eller förordning som OSL hänvisar till (se 8 kap. 1 § OSL).

En sådan s.k. sekretessbrytande bestämmelse finns i 10 kap. 2 § OSL. Där anges att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och sekretessen får efterges bara i sådana fall då ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är en nödvändig förutsättning för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra en viss skyldighet. Det är inte tillräckligt att myndighetens verksamhet blir mindre effektiv om uppgiften inte lämnas ut. (Se prop. 1979/80:2 del A s. 465 och 494.)

Regeringsformen, Europakonventionen och rättsakter från EU

Bland regeringsformens stadganden om grundläggande fri- och rättigheter finns en bestämmelse om att en rättegång ska genomföras rättvist (se 2 kap. 11 § andra stycket).

Även i artikel 6 i Europakonventionen finns bestämmelser om rätten till en rättvis rättegång. Enligt artikel 6.2 ska var och en som har blivit anklagad för brott betraktas som oskyldig till dess att hans eller hennes skuld har lagligen fastställts. Denna oskuldspresumtion kommer även till uttryck i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (se artikel 48.1) och EU:s oskuldspresumtionsdirektiv.

Ett offentliggörande av uppgifter om att vissa namngivna personer misstänks för brott kan innebära ett ingrepp i den rätt till respekt för privat- och familjeliv som följer av artikel 8.1 i Europakonventionen. I EU:s rättighetsstadga anges att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv (se artikel 7).

En bestämmelse om skydd för den personliga integriteten finns också i regeringsformen (se 2 kap. 6 § andra stycket).

Personuppgiftsbehandling

Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten får behandla personuppgifter bl.a. om det är nödvändigt för att myndigheterna ska kunna förebygga eller förhindra brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott (se 2 kap. 1 § brottsdatalagen, 2 kap. 1 § lagen om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och 2 kap. 1 § lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område). Rätten till skydd för personuppgifter kommer också till uttryck i EU:s rättighetsstadga (se artikel 8).

Uttalanden av JO och JK

JO har tidigare uttalat sig om huruvida utlämnande av uppgifter ur en förundersökning för publicering kan vara rättsenlig och lämplig. Det handlade då om bilder från övervakningskameror som publicerades på Polismyndighetens webbplats. Syftet med publiceringen var att få allmänhetens hjälp att identifiera personer som misstänktes för brott. JO ansåg att en publicering krävde att åtgärden var av synnerlig vikt för utredningen och att det för brottet inte skulle vara föreskrivet lindrigare straff än fängelse i minst sex månader. Bevisläget

förutsattes vara starkt. (Se JO 2011/12 s. 118, dnr 4787-2009. Se också JO 2018/19 s. 379, dnr 3572-2016.)

Justitiekanslern (JK) har i ett beslut, som gällde publicering på polisens hemsida av en övervakningsfilm där en målsägande förekom på bild, uttalat att det vid sidan av sekretesslagens bestämmelser inte finns något generellt hinder för polis och åklagare att lämna ut uppgifter ur en förundersökning till allmänheten för det fall det bedöms erforderligt för den brottsutredande verksamheten. Konsekvenserna av offentliggörandet måste dock övervägas noggrant. (Se JK:s beslut den 25 september 2007, dnr 1803-07-31.)

Bedömning

Granskningens inriktning

Det aktuella medieföretaget omfattas inte av JO:s tillsyn. Min granskning har därför inte avsett publiceringen som sådan.

Anmälan till JO avser bl.a. frågan om det finns ett orsakssamband mellan utlämnandet av uppgifterna om de misstänkta och den dödsskjutning som inträffade kort tid efter publiceringen. Frågor av den karaktären är något som JO normalt inte tar ställning till. Jag har inte anledning att frångå den huvudregeln i det här fallet. Frågan om ett orsakssamband har som nämnts också prövats av en åklagare med anledning av en polisanmälan.

Vad jag i stället valt att granska är om det funnits rättsliga förutsättningar att lämna ut namn och bild på de misstänkta till medieföretaget för publicering i tv-programmet, om åtgärden föregåtts av tillräckliga överväganden och om dokumentationen varit godtagbar.

Utgångspunkter

Det aktuella utlämnandet har gjorts av en befattningshavare i tjänsten och på myndighets vägnar. Det har därför inte varit fråga om ett sådant lämnande av uppgifter som avses i 1 kap. 10 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). (Se Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, Rättigheter och gränser för medier och medborgare [2023, version 5, Juno] s. 148 och även det nämnda JK-beslutet.) Utlämnandet sorterar därför inte under YGL utan ska bedömas enligt vanlig lag (se också prop. 2021/22:59 s. 76).

En uppgift om att någon är misstänkt för ett allvarligt brott är normalt så känslig att den omfattas av sekretess till skydd för den enskilde (se 35 kap. 1 § OSL). Det gäller både namnuppgifter och bilder som den misstänkte kan identifieras genom.

Det kan från de brottsutredande myndigheternas sida finnas ett intresse av att få allmänhetens hjälp att exempelvis identifiera en misstänkt eller att lokalisera honom eller henne. Samtidigt är det uppenbart att ett utlämnande av uppgifter om en misstänkt kan komma i konflikt med motstående intressen. Integritetsintrånget för den berörde är typiskt sett betydande. Genom utlämnandet förlorar myndigheten den omedelbara kontrollen över uppgifterna och en publicering medför att de blir obegränsat tillgängliga för allmänheten. Flera negativa och svåröverskådliga konsekvenser kan följa.

En myndighet ska på begäran av en enskild lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång (se 6 kap. 4 § OSL). Om uppgiften, som i det här fallet, lämnas ut på myndighetens eget initiativ kan ytterligare överväganden behöva göras.

Jag kan konstatera att det inte finns något uttryckligt förbud i författning mot att lämna ut namn och bild på en misstänkt ur en förundersökning för publicering i ett tv-program. För att sekretessen ska brytas enligt 10 kap. 2 § OSL krävs emellertid att utlämnandet är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Någon tydlig vägledning från lagstiftarens sida om hur beslutsfattaren bör resonera i ett fall som det nu aktuella har jag inte kunnat finna. En grundförutsättning som får anses följa av det krav på restriktivitet som uttalats i förarbeten, är dock att utredningen rör allvarlig brottslighet. Åtgärden måste vidare vara av avgörande betydelse för att undersökningen ska kunna drivas framåt. Misstanken ska vara väl underbyggd och som utgångspunkt nå upp till sannolika skäl. Även i övrigt behöver noggranna och allsidiga överväganden göras och skälen för åtgärden ska väga upp motstående intressen.

Det behöver säkerställas bl.a. att åtgärden inte kommer i konflikt med artikel 6 i Europakonventionen, och den där i liggande oskuldspresumtionen, eller rätten till respekt för privat- och familjelivet som följer av bl.a. artikel 8 i konventionen. Vidare måste principen om hänsyn i en förundersökning och regler om personuppgiftsbehandling beaktas. Det behöver vägas in vilken kontroll som kan bibehållas över hur uppgifterna hanteras sedan de lämnats ut.

Även säkerhetsaspekter kräver överväganden. Det gäller inte bara risker i förhållande till den misstänkte utan också till anhöriga och andra. Erfarenheter av gängrelaterad brottslighet med skjutningar och sprängdåd mot bostadshus och på allmänna platser samt hämndaktioner riktade mot närstående har gjort dessa risker särskilt påtagliga.

Med hänsyn till lagens högt ställda krav, integritetsaspekterna och de komplexa bedömningar som kan behöva göras är det ur ett rättssäkerhetsperspektiv ett legitimt krav att övervägandena dokumenteras, inte minst för att skälen för åtgärden ska kunna granskas i efterhand.

Min bedömning av åklagarens åtgärder

Det saknades stöd för att lämna ut de sekretessbelagda uppgifterna

Det råder ingen tvekan om att namn och bild på de två misstänkta omfattades av sekretess. Beslutet att lämna ut uppgifterna fattades av kammaråklagaren BB. I sin roll som undersökningsledare hade hon det yttersta ansvaret för förundersökningen och de beslut som fattades inom ramen för den.

I materialet från brottsutredningen saknas dokumentation om BB:s överväganden. Hon har inte heller i sina upplysningar till JO redovisat skälen för sitt beslut eller hur hon resonerade om de rättsliga förutsättningarna för att lämna ut namn och bild på de misstänkta för publicering i tv-programmet.

De enda uppgifter som dokumenterats återfinns i en promemoria som upprättades vid Polismyndigheten den 1 mars 2023. Där anges att det uppkommit

en möjlighet att i tv-programmet Efterlyst gå ut med information för att söka efter de båda misstänkta. Vidare sägs att det utan framgång ”vidtagits flera åtgärder” för att finna de misstänkta och att det fanns ”tydliga tecken på att [de misstänkta] vidtagit åtgärder” för att hålla sig undan. Vilka åtgärder som polisen respektive de misstänkta vidtagit har emellertid inte preciserats.

Åklagarmyndigheten har också fört fram att de misstänkta på goda grunder kunde antas vara farliga för allmänheten eller enskilda. Brottslighetens art kan ha medfört att det fanns en sådan risk, men något underlag som gör det möjligt att bedöma om risken var så pass konkret att den motiverade att uppgifterna lämnades ut har inte lagts fram. Jag noterar att detta inte heller var något som polisen nämnde i promemorian eller som BB lyft fram i sina upplysningar till JO, som skäl för utlämnandet.

Jag har förståelse för att det fanns ett starkt intresse av att komma vidare i brottsutredningen. Identiteten på de misstänkta var dock känd och sökandet efter dem hade inte pågått mycket längre än en månad. Jag kan också konstatera att det inte finns någon uppgift från BB om att utlämnandet hade en avgörande betydelse för att kunna driva förundersökningen framåt eller att det av något annat skäl var nödvändigt för att verksamheten skulle kunna fullgöras.

Sammanfattningsvis kan jag, även med beaktande av det bedömningsutrymme som BB hade, inte se att utlämnandet skulle kunna betraktas som nödvändigt på det sätt som krävs för att sekretessen skulle kunna brytas med stöd av 10 kap. 2 § OSL. Det har inte förts fram att någon annan sekretessbrytande bestämmelse skulle vara tillämplig.

BB:s beslut att lämna ut de sekretessbelagda uppgifterna om de misstänkta saknade således rättsligt stöd.

Åklagarens överväganden var otillräckliga och dokumentationen brast

Även om det alltså redan på den nyss nämnda grunden kan konstateras att BB:s agerande var felaktigt har jag anledning att också uttala mig om vad som redovisats i fråga om hennes överväganden och den dokumentation som förekommit.

Åklagarmyndigheten har lyft fram att BB i dialog med polisen inför publiceringen kommit fram till att vissa åtgärder skulle vidtas för att beakta berörda personers integritet. BB har i denna del hänvisat till vad som framgår av den aktuella promemorian. I denna nämns dock endast att ”[e]ventuella registreringsnummer eller liknande” på den troliga flyktbilen skulle maskeras.

Från BB:s sida har det i övrigt inte redovisats någon avvägning i förhållande till motstående intressen och särskilt inte i fråga om förenligheten med annan reglering, exempelvis rätten till skydd för privat- och familjelivet i artikel 8 i Europakonventionen. BB synes inte heller ha försäkrat sig om att de misstänkta inte skulle framställas i programmet på ett sätt som var oförenligt med oskuldspresumtionen (se JO 2021/22 s. 472, dnr 6673-2020).

Utöver anteckningen att målsägandena informerades om programmets innehåll innan det sändes finns det ingen dokumentation om att BB gjorde någon riskbedömning av situationen. Hon har inte heller i JO:s utredning lämnat några

upplysningar i det avseendet. Särskilt mot bakgrund av den tragiska händelse som föranlett AA:s anmälan framstår det som anmärkningsvärt.

Jag kan inte tolka bristen på upplysningar från BB på något annat sätt än att hon inte gjort en tillräckligt noggrann och allsidig bedömning inför beslutet att lämna ut uppgifterna för publicering.

Åklagaren kritiserar

BB förtjänar kritik för att de sekretessbelagda uppgifterna lämnades ut utan att det fanns rättsligt stöd för det. Hon ska också kritiserar för att hon lät uppgifterna publiceras i tv-programmet utan att en tillräckligt noggrann och allsidig bedömning gjorts samt för bristerna i dokumentationen. Jag ser allvarligt på det inträffade.

Avslutande uttalanden

För att JO ska kunna fullgöra sitt grundlagsfästa tillsynsuppdrag är ett korrekt och fullständigt beslutsunderlag en förutsättning. De som står under JO:s tillsyn är därför skyldiga att lämna de upplysningar och yttranden som JO begär (se 13 kap. 6 § regeringsformen). Bestämmelsen innebär en skyldighet för myndigheter och enskilda tjänstemän att biträda JO i en utredning. Konstitutionsutskottet har uttalat att det är av stor vikt att denna grundlagsfästa skyldighet alltigenom efterlevs (se bet. 2023/24:KU11 s. 18).

Den granskade myndigheten ska utföra en egen utredning och göra det som är möjligt för att klarlägga de sakförhållanden som är aktuella. Eventuella oklarheter, motsägelser eller luckor i de upplysningar som en befattningshavare lämnat är myndigheten skyldig att avhjälpa bl.a. genom påpekanden och frågor till tjänstemannen (se vidare mitt beslut den 10 juni 2024, dnr 5614-2023).

För att frågeställningarna i granskningen skulle bli ordentlig belysta har Åklagarmyndigheten haft anledning att föra ett mer allsidigt resonemang om vad som behövde beaktas innan uppgifterna lämnades ut. Vidare är BB:s uppgifter i JO:s utredning påfallande knapphändiga. I stället för att hämta in ett kompletterande underlag från BB har myndigheten i sin bedömning utgått från antaganden om hennes ställningstaganden.

Åklagarmyndigheten har inte levt upp till de krav som regeringsformen ställer på den granskade myndigheten. Jag är kritisk till hur myndigheten biträtt JO i utredningen.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Johanna Nilsson. I beredningen deltog även byråchefen Nils Västberg.

Uttalanden med anledning av att en anmälan om brott inte kunde göras på en polisstation vid en viss tid på dagen

(Dnr 2683-2023)

Beslutet i korthet: En person som besökte en polisstation för att anmäla ett brott hänvisades till att komma tillbaka några timmar senare eftersom anmälningmottagningen vid tillfället var stängd. JO konstaterar att den brottslighet som personen ville anmäla var av sådan karaktär att anmälan skulle ha tagits emot omedelbart enligt den rutin som gällde vid polisstationen.

JO uttalar vidare att det framstår som otillfredsställande att möjligheten att göra en brottsanmälan på en öppen polisstation är begränsad till en viss tid på dagen. Även om undantag görs för brådskande fall kan det ge intrycket att Polismyndigheten inte i tillräcklig grad prioriterar sitt uppdrag att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal.

JO konstaterar att det är ett angeläget samhällsintresse att en enskild snabbt och enkelt kan komma i kontakt med polisen för att göra en anmälan om brott. Bristande tillgänglighet riskerar att skada allmänhetens förtroende för Polismyndigheten och kan minska villigheten att anmäla brott.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 27 mars 2023 förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten. Hon var kritisk till att en våldsutsatt kvinna hade nekats att göra en anmälan om grov kvinnofridskränkning vid ett besök på en polisstation i Uppsala. Kvinnan hade, tillsammans med en stödperson från en kvinnojour, kommit till stationen strax efter kl. 9.30 en vardag men blivit uppmanad att komma tillbaka kl. 12.00 eftersom anmälningar endast togs emot mellan kl. 12.00 och 16.00 på vardagar.

AA ifrågasatte polisens bristande tillgänglighet och uppgav att det hade krävts mycket arbete och stöttning för att motivera kvinnan att senare återvända till polisstationen. Hon uppgav vidare att våldsbrott mot kvinnor och barn inte bör anmälas via webben och att kunskapen om att få sådana brott anmäls borde göra polisen än mer tillgänglig.

Utredning

Polismyndigheten uppmanades att yttra sig över det som förts fram i anmälan och över hur myndighetens hantering förhåller sig till bestämmelsen i 9 § första stycket polislagen om en polismanns skyldighet att rapportera brott samt förvaltningslagens bestämmelser om serviceskyldighet och tillgänglighet. Myndigheten skulle också redogöra för vilka rutiner för anmälningssupptagning som tillämpas i lokalpolisområdet.

Polismyndigheten (juristen BB) yttrade sig den 11 september 2023 och redogjorde för lokalpolisområde Uppsala/Knivstas rutiner för anmälningssupptagning enligt följande.

Om det uppstår ett behov av att ta emot en anmälan före kl. 12.00 ska personalen göra en avstämning med den som är schemaansvarig eller jourförundersökningsledare för att se hur resursläget ser ut.

Polismyndigheten uppgav också att en anmälan om tjänstefel hade upprättats till följd av händelsen. En förundersökning hade inletts men sedan lagts ned av åklagare. Av beslutsmotiveringen framgick att stödpersonen från kvinnojouren hade hörts som vittne i utredningen och då uppgett bl.a. följande.

När de kom till polisstationen pratade de med en man, som inte var polis, som var ute i receptionen. De berättade att de ville göra en anmälan om brott men nämnde inte vilket brott det gällde eller att det var viktigt att göra en anmälan där och då. Personen förklarade att det var möjligt först efter kl. 12.00 då anmälningsupptagningen öppnade. De upplystes om att de även via telefon kunde boka en tid för att göra anmälan. De ifrågasatte inte detta utan accepterade beskedet och återkom kl. 12.00. Då upprättades en brottsanmälan.

Åklagaren i tjänstefelsärendet gjorde bedömningen att uppgifterna inte gav anledning att anta att någon polis hade brutit mot den rapporteringsskyldighet som följer av polislagen. Inte heller gav uppgifterna anledning att anta att någon annan polisanställd hade gjort sig skyldig till brott.

Polismyndigheten uppgav vidare att det inte hade gått att med säkerhet fastställa vem den brottsutsatta kvinnan och stödpersonen hade talat med i receptionen. En handläggare, CC, hade emellertid uppgett att han hade blivit kontaktad av två kvinnliga besökare som i vänthallen ställt en fråga om anmälan om brott. CC hade därför fått möjlighet att lämna upplysningar inför myndighetens yttrande till JO.

Polismyndigheten sammanfattade de yttranden som berörda befattningshavare lämnat enligt följande.

CC, handläggare vid receptionen: Han var ute i vänthallen i ett ärende, och två kvinnliga besökare frågade honom om anmälan om brott. Han informerade dem om att de inte öppnade förrän kl. 12.00 för anmälan men att det gick att ringa 114 14 för att göra en sådan. Det framkom inte vad anmälan gällde för typ av brott. Därefter återgick han till sitt ordinarie arbete.

DD, gruppchef för receptionen: Enligt rutinen för anmälningsmottagning kontaktas jourförundersökningsledaren om någon kommer in och vill göra en anmälan om brott före kl. 12.00. Det finns dessutom alltid någon i receptionen före kl. 12.00 som kan hjälpa till med anmälningsupptagning. Vid grova brott är rutinen att alltid se till att man får hjälp på plats. Enklare anmälningar kan hänvisas till hemsidan eller 114 14 om det är dåligt med resurser. Efter kl. 16.00 hänvisas till att man ringer på klockan utanför stora entrén för att komma i kontakt med stationsbefälet, som då tar emot anmälan.

EE, tillförordnad chef för polisområde Uppsala: Det är olyckligt att anmälaren och stödpersonen fick information om att denna angelägna anmälan inte kunde tas emot. På den berörda polisstationen kan man nå personal dygnet runt, utanför kontorstid via porttelefon. En stor del av den tillgängliga personalen har under öppettiderna förflyttats till passhantering, men det finns alltid en resurs som kan ta emot och hänvisa anmälare rätt. I angelägna fall, som det aktuella, ska kontakt tas med jourförundersökningsledaren, som ser till

att ärendet hanteras korrekt. Den mänskliga faktorn har dock medfört att den kontakten uteblivit. De behöver se över rutinerna så att det inte blir några missförstånd och så att dessa angelägna ärenden hanteras skyndsamt och korrekt. Informationen om anmälningsupptagning kommer att ses över så att det säkerställs att anmälare verkligen tar kontakt med Polismyndigheten och att hanteringen blir korrekt utifrån ärendets art.

I sin bedömning konstaterade Polismyndigheten att det vid den aktuella polisstationen finns möjlighet att göra en brottsanmälan även utanför ordinarie öppettider men att den lokala rutinen som innebär att jourförundersökningsledare ska kontaktas om behov av anmälan uppstår före kl. 12 i det här fallet inte hade följts.

Polismyndigheten uppgav vidare att de brister som uppmärksammats i ärendet hade hanterats bl.a. genom att rutinen för receptionen uppdaterats och att berörda medarbetare fått muntlig information för att säkerställa att de är införstådda med hur de ska agera när någon vill göra en anmälan utanför anmälningsmottagningens ordinarie öppettider. Vidare hade informationen vid entrén förtydligats så att det anges att anmälningar tas emot hela dagen (8.00–16.00), för att säkerställa att anmälare tar kontakt med myndigheten och att hanteringen blir korrekt utifrån ärendenas art.

I den uppdaterade rutinen för receptionen, som bifogades yttrandet, anges bl.a. följande.

Anmälan innan kl. 12.00: Kommer det någon som vill göra en polisanmälan innan kl. 12 så gäller följande:

- Grövre brott måste alltid hanteras.
- Fråga vad som hänt eller vad det är för brott. Om du inte själv kan avgöra om det är något som vi måste hantera direkt så frågar du en anmälningsupptagare. Om ingen finns på plats kontaktar du J-Ful [jourförundersökningsledare, JO:s anmärkning]. Vi hänvisar inte besökaren till att gå och ringa på nattrepan.
- Är det en anmälan som inte är brådskande går det bra att hänvisa till våra övriga kanaler (webb/114 14).

AA kommenterade Polismyndighetens yttrande och uppgav bl.a. att det måste vara polisens ansvar att utreda vilken typ av brott det gäller när någon kontaktar polisen för att göra en anmälan om brott.

I ett beslut den 27 juni 2024 anförde JO Per Lennerbrant följande:

Rättsliga utgångspunkter

Till polisens uppgifter hör bl.a. att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal (se 2 § 3 polislagen).

En polis som får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal ska lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske (se 9 § första stycket polislagen).

En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpens ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verk-

samhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål. (Se 6 § förvaltningslagen.) Vidare ska en myndighet vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas (se 7 § förvaltningslagen).

Uttrycket tillgänglighet i 7 § förvaltningslagen tar sikte på myndighetens nåbarhet. Det ska vara möjligt att komma i kontakt med myndigheten, vilket kan ske på olika sätt. Kravet innebär att myndigheten ska vara nåbar genom kontakter som tas genom t.ex. besök och telefonsamtal eller skriftligen via digitala kanaler som används i myndighetens verksamhet i så stor utsträckning som möjligt. En bedömning av vad som är godtagbar tillgänglighet får göras utifrån ett medborgarperspektiv och med beaktande av vad som är lämpligt för den aktuella myndighetens verksamhet. (Se prop. 2016/17:180 s. 68 och s. 292 samt Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen, 9 juni 2023, version 1 B, JUNO, kommentaren till 7 §.)

Bedömning

Av utredningen framgår att en kvinna tillsammans med en stödperson besökte polisstationen en vardag omkring kl. 9.30 för att anmäla ett allvarligt brott. Någon anmälan togs dock inte emot, utan de hänvisades till att komma tillbaka kl. 12.00 då stationens anmälningsmottagning öppnade. Beskedet lämnades av en handläggare i receptionen. Handläggaren, som inte var polis, frågade inte vilken typ av brott det rörde sig om och detta kom inte heller fram på något annat sätt. Kvinnan och stödpersonen accepterade beskedet, lämnade stationen och återvände kl. 12.00 då en polisanmälan upprättades.

Den brottslighet som kvinnan ville anmäla var av sådan karaktär att anmälan skulle ha tagits emot omedelbart enligt den rutin som gällde vid polisstationen. Det framgår inte av utredningen varför det inte gjordes.

Polismyndigheten har uppgett att rutinen för receptionen har uppdaterats och att berörda medarbetare också fått muntlig information om hur de ska agera när någon vill göra en anmälan utanför anmälningsmottagningens ordinarie öppettider. Polismyndigheten har också lyft fram att informationen i polisstationens entré har förtydligats så att det numera framgår att anmälningar tas emot hela dagen.

De åtgärder som vidtagits vid polisstationen framstår som ändamålsenliga i och för sig. Samtidigt kan jag konstatera att det i den uppdaterade rutinen anges att anmälaren i fall som inte är brådskande kan hänvisas till att göra en anmälan via Polismyndighetens hemsida eller telefonnumret 114 14.

Jag har tidigare kritiserat Polismyndigheten för bristande tillgänglighet via telefonnumret 114 14 (se JO 2023 s. 310, dnr 9929-2022 m.fl.). Min granskning visade att svarstiderna för att göra anmälningar under andra halvåret 2022 och inledningen av 2023 var mycket långa. Jag uttalade att de långa väntetiderna inte var förenliga med förvaltningslagens krav på tillgänglighet och inte heller med den serviceskyldighet som Polismyndigheten har. Klagomål om bristande tillgänglighet via 114 14 har därefter fortsatt att komma in till JO.

Det är ett angeläget samhällsintresse att en enskild snabbt och enkelt kan komma i kontakt med polisen för att t.ex. göra en anmälan om brott. Det gäller alla typer av brott, även om det naturligtvis kan vara desto mer angeläget ju

allvarligare brottet är. JO har tidigare framhållit att det finns en principiell skyldighet för polisen att ta emot såväl skriftliga som muntliga anmälningar om brott och att huvudregeln är att polisen utan uppskov ska ta emot en sådan anmälan (se t.ex. JO:s beslut den 17 maj 2006, dnr 3244-2004 och den 2 oktober 2009, dnr 3818-2008).

Polismyndigheten har stor frihet att organisera arbetet, och naturligtvis måste prioriteringar göras. Samtidigt framstår det som otillfredsställande att möjligheten att göra en anmälan om brott på en öppen polisstation är begränsad till en viss tid på dagen. Även om undantag görs för brådskande fall kan det ge intrycket att Polismyndigheten inte i tillräcklig grad prioriterar sitt uppdrag att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal. Detta riskerar att skada allmänhetens förtroende för myndigheten och kan minska villigheten att anmäla brott. Det som förts fram i anmälan till JO om att det hade krävts mycket arbete och stöttning för att motivera den brottsutsatta kvinnan att återvända till polisstationen kan ses som en nedslående illustration av det.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Johanna Nilsson. I beredningen deltog även byråchefen Nils Västberg.

Allvarlig kritik mot Polismyndigheten för att en polisanmälan upprättades först närmare tio månader efter att anmälan gjordes

(Dnr 2690-2023)

Beslutet i korthet: En person besökte närpolisstationen i Gävle för att anmäla brott och lämnade in ett skriftligt underlag för sin anmälan. Det tog dock närmare tio månader innan Polismyndigheten upprättade en anmälan. Under den tiden hade en kriminalinspektör kontaktat anmälaren och ifrågasatt om det anmälda var brottsligt och fört en diskussion om enskilda delar av brottsbeskrivningen. JO konstaterar att inspektören istället skyndsamt borde ha sett till att anmälan togs upp och låtit en förundersökningsledare ta ställning till eventuella frågor vid en efterföljande granskning.

Polismyndigheten får allvarlig kritik för att anmälan initialt inte togs om hand med tillräcklig skyndsamhet och för att det tog oacceptabelt lång tid innan en polisanmälan upprättades. Även kriminalinspektören kritiserar för sitt agerande.

Genom utredningen har det också kommit fram att möjligheterna att göra en anmälan på plats vid den aktuella polisstationen var mycket begränsade. JO betonar vad han uttalat i andra sammanhang om att bristande tillgänglighet kan skada allmänhetens förtroende för Polismyndigheten och minska villigheten att anmäla brott.

JO gör, på förekommen anledning, också uttalanden om skyldigheten för en myndighet att biträda JO i en granskning.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 27 mars 2023 förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten. Han var kritisk till att myndigheten inte hade upprättat en polisanmälan trots att han flera månader tidigare hade anmält brott.

AA bifogade omfattande mejlkorrespondens med kriminalinspektören BB.

Utredning

JO informerades om att en åklagare hade inlett förundersökning om tjänstefel avseende det anmälda. Förundersökningen lades ned den 13 april 2023 och JO tog del av utredningen.

Polismyndigheten uppmanades att yttra sig över AA:s klagomål och över myndighetens hantering i övrigt av hans önskemål om att anmäla brott. Myndigheten skulle också redogöra för de rutiner för anmälningsupptagning och upprättande av anmälan som tillämpas i lokalpolisområde Gästrikland samt hur rutinerna förhåller sig till bestämmelsen i 9 § första stycket polislagen om en polismans skyldighet att rapportera brott.

Polismyndigheten (juristen CC) yttrade sig den 12 september 2023 efter att ha hämtat in upplysningar från DD som är gruppchef för stöd och service vid lokalpolisområdet. Polismyndigheten uppgav att BB hade fått tillfälle att yttra sig men valt att avstå.

Av Polismyndighetens yttrande och den övriga utredningen hos JO framgår i huvudsak följande.

AA besökte receptionen vid närpolisstationen i Gävle den 11 november 2022 för att göra en anmälan om tjänstefel, fakturabedrägeri och förtal. Vid besöket lämnade han in ett skriftligt underlag för sin anmälan. Handlingarna vidarebefordrades till BB för upprättande av anmälan. Det finns inte någon uppgift om när det skedde.

I slutet av december 2022 skickade BB ett mejl till AA med information om att någon anmälan ännu inte hade upprättats, att det för närvarande var extra lång väntetid för skrivelser som lämnats in fysiskt eller via polisens e-tjänst samt att de låg efter ungefär 1,5 månad. Hon uppgav vidare att en anmälan förhoppningsvis skulle upprättas i början av 2023.

AA svarade samma dag att en polisanmälan skulle upprättas omgående och efterfrågade diarienumret. Under den mejlväxling som följde uppgav BB bl.a. att hon ansåg att de förhållanden som AA ville anmäla kunde vara av civilrättslig natur och inte innefattade något brott. Hon uppgav också att en anmälan kunde upprättas först efter kontakt med förundersökningsledare.

Dagen därpå skickade BB ett nytt mejl till AA och ifrågasatte var ärendet skulle handläggas och uppmanade honom att komma in med kompletterande uppgifter, eftersom de uppgifter han hade lämnat vid besöket på polisstationen inte bedömdes vara tillräckliga för att upprätta en anmälan. Hon refererade till lagtexten i en viss bestämmelse och ifrågasatte att rekvisiten för det brottet var uppfyllda.

AA hörde av sig i mars 2023 med frågor om sin anmälan. BB vidhöll att han behövde komplettera sin skrivelse med ytterligare uppgifter och påtalade att hon hade tydliggjort vilka kriterier som gäller för brottet i fråga. AA besvarade

de frågor som BB hade ställt i mejlet från december, varpå BB förklarade att hon nu hade andra arbetsuppgifter och hänvisade honom till att istället skicka en tydlig beskrivning av vad han ville anmäla till registratorns e-postadress. Hon uppgav i ett senare mejl till AA att hon inte avsåg att besvara fler mejl från honom. AA svarade då att han tolkade det som att BB vägrade att upprätta en anmälan.

Under förundersökningen om tjänstefel hölls i april 2023 förhör med gruppchefen DD och den biträdande chefen för lokalpolisområdet, EE. Av deras uppgifter framgick bl.a. följande om lokalpolisområdets rutiner för anmälningsupptagning och upprättande av anmälan.

Receptionen på polisstationen i Gävle är bemannad mellan kl. 8.00 och 16.00 och en kväll i veckan. Det är möjligt att boka tid för att anmäla brott på onsdagar mellan kl. 12.00 och 16.00. Därutöver hanteras anmälningar som behöver tas upp skyndsamt. I receptionen hanteras också anmälningar som kommer in genom skrivelser eller mejl. Det har på grund av resursbrist uppstått en kö för sådana anmälningar. DD uppgav att kötiden för tillfället var omkring två månader.

När förundersökningen om tjänstefel lades ner i april 2023 konstaterade åklagaren att det hade gått ett antal månader sedan AA kontaktade Polismyndigheten för att göra en anmälan om brott och att någon anmälan ännu inte hade upprättats. Det fick, enligt åklagaren, anses stå i strid med den rapporterings-skyldighet som följer av 9 § första stycket polislagen. Åklagaren konstaterade dock att det i lokalpolisområdet synes finnas en acceptans för en arbetsmetodik som tillåter en sådan fördröjning. Mot den bakgrunden kunde det inte visas att BB gjort sig skyldig till brott.

DD lämnade inför Polismyndighetens yttrande till JO följande upplysningar om rutinerna för arbetet i receptionen och hanteringen av AA:s ärende.

Då en medborgare kommer till receptionen med en skrivelse som underlag för en polisanmälan ska det kontrolleras att skrivelsen innehåller anmälarens person- och kontaktuppgifter. Skrivelsen ska datumstämplas och läggas i ett särskilt dokumentfack. Därefter ska skrivelsen skyndsamt tas om hand av en anmälningsupptagare i enlighet med 9 § första stycket polislagen. I det här fallet har rutinen inte följts på grund av resursbrist och den mänskliga faktorn. Detta kommer inte att upprepas.

Den 1 september 2023 upprättades en anmälan med AA som målsägande.

Polismyndigheten redogjorde för rättslig reglering och redovisade följande bedömning.

Enligt de uppgifter som lämnats av DD angående den rutin som gäller för anmälningsupptagning i lokalpolisområde Gästrikland ska anmälningar som enskilda gör på en polisstation hanteras skyndsamt av en anmälningsupptagare i enlighet med 9 § polislagen. Av utredningen i ärendet framgår emellertid att det i det här fallet dröjde cirka en och en halv månad innan en anmälningsupptagare kontaktade AA beträffande anmälan och då för att informera om att någon anmälan ännu inte hade upprättats på grund av hög arbetsbelastning. Vidare framgår av den mejlväxling som följde, dels att AA uppmanades att komplettera sin anmälan med ytterligare uppgifter, dels att BB förde en diskussion om var ärendet egentligen borde handläggas och

om det som AA ville anmäla var att anse som brottsligt. Någon anmälan upprättades inte förrän den 1 september 2023.

Av utredningen framgår att lokalpolisområde Gästrikland i det här fallet inte har hanterat AA:s anmälan i enlighet med gällande rutin. Enligt Polismyndighetens bedömning borde en anmälan ha upprättats i nära anslutning till AA:s besök på polisstationen i Gävle den 11 november 2022. Eventuella överväganden om brottsrubricering m.m. borde ha fått anstå till efter det att anmälan hade upprättats. Enligt Polismyndighetens bedömning har polisens hantering av AA:s anmälan sammantaget inte varit i överensstämmelse med 9 § första stycket polislagen.

I ett beslut den 30 september 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättslig reglering

Till polisens uppgifter hör bl.a. att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal (se 2 § 3 polislagen).

En polis som får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal ska lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske (se 9 § första stycket polislagen).

En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpens ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål. (Se 6 § förvaltningslagen.) Vidare ska en myndighet vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas (se 7 § förvaltningslagen).

Uttrycket tillgänglighet i 7 § förvaltningslagen tar sikte på myndighetens nåbarhet. Det ska vara möjligt att komma i kontakt med myndigheten, vilket kan ske på olika sätt. Kravet innebär att myndigheten ska vara nåbar genom kontakter som tas genom t.ex. besök och telefonsamtal eller skriftligen via digitala kanaler som används i myndighetens verksamhet i så stor utsträckning som möjligt. En bedömning av vad som är godtagbar tillgänglighet får göras utifrån ett medborgarperspektiv och med beaktande av vad som är lämpligt för den aktuella myndighetens verksamhet. (Se prop. 2016/17:180 s. 68 och s. 292 samt Lundmark och Säfsen, Förvaltningslagen, 26 augusti 2024, version 1 C, JUNO, kommentaren till 7 §.)

Bedömning

Utgångspunkter för bedömningen

JO har tidigare framhållit att det finns en principiell skyldighet för polisen att ta emot såväl skriftliga som muntliga anmälningar om brott och att huvudregeln är att polisen utan uppskov ska ta emot en sådan anmälan (se t.ex. JO:s beslut den 17 maj 2006, dnr 3244-2004 och JO 2010/11 s.126, dnr 3818-2008).

Någon prövning av det inträffade ska inte ske i samband med upprättandet av anmälan. Den prövningen ska i stället göras vid den efterföljande bedömningen av om förundersökning ska inledas eller inte. Polisen bör också i det

initiala skedet i princip godta de påståenden om brottsrubricering som anmälaren anger (se JO 2010/11 s. 126, dnr 3818-2008).

Handläggningen av AA:s ärende

Av utredningen framgår att det tog närmare tio månader från det att AA besökte polisstationen för att anmäla brott till dess att Polismyndigheten upprättade en anmälan utifrån det underlag han hade lämnat in. Det är naturligtvis helt oacceptabelt.

Gruppchefen DD har uppgett att det vid lokalpolisområdet fanns en rutin som innebar att skrivelser som lämnades in som underlag för en polisanmälan efter en inledande kontroll och datumstämpling skyndsamt skulle tas om hand av en anmälningsupptagare, men att resursbrist och den mänskliga faktorn gjort att rutinen inte följts i AA:s fall. Av uppgifterna i tjänstefelsärendet framgår emellertid att inkomna skrivelser regelmässigt placerades i kö och att väntetiden för att få en anmälan upprättad under våren 2023 generellt uppgick till två månader.

Omständigheten att AA:s anmälan initialt inte togs om hand med tillräcklig skyndsamhet tycks alltså inte kunna läggas någon enskild befattningshavare till last utan verkar främst ha berott på otillräckliga resurser och ett arbetssätt som tillät en sådan fördröjning.

Det framgår dock av utredningen att kriminalinspektören BB efter en tid kontaktade AA och informerade honom bl.a. om att någon anmälan ännu inte hade upprättats och att väntetiden för tillfället var extra lång. Hon uppmanade honom också att komplettera sin anmälan och ifrågasatte att det han ville anmäla var brottsligt och förde en diskussion om huruvida rekvisiten för ett visst brott var uppfyllda.

BB borde inte ha agerat på det sättet. Istället för att uttrycka tvivel om det anmälda var brottsligt borde hon skyndsamt ha sett till att AA:s anmälan togs upp och låtit en förundersökningsledare ta ställning till eventuella frågor vid en efterföljande granskning.

Polismyndigheten förtjänar allvarlig kritik för att AA:s anmälan inte togs om hand med tillräcklig skyndsamhet och för att det tog oacceptabelt lång tid innan en polisanmälan upprättades efter det att myndigheten fått kännedom om den bristande handläggningen. BB:s agerande i ärendet har inte varit godtagbart och hon ska kritiseras för det.

Polismyndighetens bristande tillgänglighet

Det framstår alltså som att anmälningar som lämnats in vid den aktuella polisstationen inte har tagits om hand med den skyndsamhet som kan krävas. Vidare framgår det av uppgifterna i ärendet om tjänstefel att möjligheterna att göra en anmälan om brott på plats vid polisstationen var mycket begränsade.

Klagomål på bristande tillgänglighet hos Polismyndigheten för att anmäla brott har varit återkommande i min tillsynsverksamhet.

Jag har nyligen granskat ett ärende där en person som besökte en polisstation i Uppsala för att anmäla ett brott hänvisades till att komma tillbaka några timmar senare eftersom anmälningsmottagningen vid tillfället var stängd. Jag

uttalade då att det framstår som otillfredsställande att möjligheten att göra en anmälan om brott på en öppen polisstation är begränsad till en viss tid på dagen. Även om undantag görs för brådskanie fall kan det ge intrycket att Polismyndigheten inte i tillräcklig grad prioriterar sitt uppdrag att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal. (Se mitt beslut den 27 juni 2024, dnr 2683-2023.) Jag har tidigare också kritiserat Polismyndigheten för bristande tillgänglighet via telefonnumret 114 14 (se JO 2023 s. 310, dnr 9929-2022 m.fl.).

Jag vill därför åter understryka att det är ett angeläget samhällsintresse att en enskild snabbt och enkelt kan komma i kontakt med polisen för att t.ex. göra en anmälan om brott. Bristande tillgänglighet riskerar att skada allmänhetens förtroende för myndigheten och kan minska villigheten att anmäla brott.

Skyldigheten att biträda JO i en utredning

Slutligen kan jag konstatera att min granskning har påverkats av brister i utredningen. Det har inte klarlagts när BB tog emot AA:s anmälan. Polismyndigheten har inte heller lämnat några närmare upplysningar om varför det dröjde så länge innan AA:s anmälan slutligen upprättades. Jag ställer mig frågande till att Polismyndigheten inte utrett dessa omständigheter närmare.

I sitt yttrande till JO har Polismyndigheten uppgett att BB hade fått tillfälle att yttra sig men valt att avstå. Detta ger mig anledning att erinra om skyldigheten i 13 kap. 6 § regeringsformen för domstolar och förvaltningsmyndigheter samt anställda hos staten eller kommuner att lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär. En befattningshavare kan inte avstå från att lämna upplysningar om dessa har betydelse för JO:s utredning. Den granskade myndigheten ska utföra en egen utredning och göra det som är möjligt för att klarlägga de sakförhållanden som är aktuella. (Se vidare mitt beslut den 10 juni 2024, dnr 5614-2023.)

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Johanna Nilsson. I beredningen deltog även byråchefen Nils Västberg.

JO:s granskning av åklagarens hantering av den s.k. swishlistan i Sundsvall

(Dnr 8057-2023)

Beslutet i korthet: Åklagaren hade i förundersökningsprotokollet i ett mål om narkotikabrottslighet tagit in en lista med swishbetalningar till den misstänkte. Listan – som har kallats swishlistan – innehöll både för- och efternamn på betalningsavsändarna och dessa kunde uppfattas som möjliga köpare av narkotika. Listan fick stor spridning och uppmärksamhet och det restes frågor i medierna och hos allmänheten om åklagarens handläggning var godtagbar. JO tog därför ett initiativ för att granska åklagarens hantering av uppgifterna.

JO framhåller i beslutet att det avgörande för om en uppgift ska ingå i ett förundersökningsprotokoll är om den är av betydelse för utredningen. Det är en bedömningsfråga där det finns utrymme för olika slutsatser. Åklagaren

har i utredningen hos JO förklarat att han bedömde att namnen på listan inte kunde uteslutas då det skulle ha gjort det omöjligt för den misstänkte att försvara sig.

Utredningen är inte tillräcklig för att JO ska kunna göra några uttalanden om den misstänktes rätt att kunna försvara sig motiverade att både för- och efternamn på betalningsavsändarna fanns med eller om avsändarna hade kunnat framgå på ett sätt som gjorde det svårare att identifiera dem. JO konstaterar att det i övrigt inte kommit fram några hinder mot att ta med namnuppgifterna. Sammanfattningsvis ger JO:s granskning inte underlag för slutsatsen att åklagarens hantering av swishlistan inte var godtagbar och något skäl att föra fram kritik finns därför inte.

JO betonar dock vikten av att en åklagare alltid noga överväger om integritetskänsliga uppgifter om tredje man verkligen behöver tas med i ett förundersökningsprotokoll och, om så är fallet, hur integritetsintrånget kan göras så litet som möjligt.

Bakgrund och initiativet

I slutet av sommaren 2023 kom flera klagomål mot Åklagarmyndigheten in till JO. Genom klagomålen och handlingar som hämtades in från Åklagarmyndigheten kom det fram att en åklagare i ett mål om narkotikabrottslighet hade tagit in en lista över swishbetalningar till den misstänkte i förundersökningsprotokollet. Listan – som har kallats swishlistan – innehöll både för- och efternamn på betalningsavsändarna och dessa kunde uppfattas som möjliga köpare av narkotika. Listan fick stor spridning och uppmärksamhet och det restes frågor i medierna och hos allmänheten om åklagarens handläggning var godtagbar.

Jag beslutade därför att i ett särskilt initiativärende granska de rättsliga frågorna som aktualiserades med anledning av åklagarens hantering av uppgifterna i listan.

Utredning

JO uppmanade Åklagarmyndigheten att yttra sig. Yttrandet skulle innehålla bl.a. en redogörelse för de överväganden som gjordes inför att betalningsavsändarnas namn togs med i förundersökningsprotokollet.

Åklagarmyndigheten (numera riksåklagaren AA) yttrade sig till JO den 30 januari 2024 efter att upplysningar lämnats av berörda befattningshavare.

Av Åklagarmyndighetens yttrande och utredningen i övrigt framgår i huvudsak följande. Den misstänkte benämns här BB.

Kammaråklagaren CC vid Åklagarkammaren i Sundsvall ledde en omfattande förundersökning om bl.a. narkotikabrottslighet med flera misstänkta personer. BB var misstänkt för grovt narkotikabrott. BB överlämnades från brittiska myndigheter i början av augusti 2023, vilket var efter att åtalet mot övriga misstänkta hade väckts. En stämningsansökan mot BB fick upprättas under tidspress. Enligt åtalet hade BB olovligen i överlåtelsesyfte förvärvat närmare 700 gram kokain.

Till stöd för åtalet mot BB åberopade åklagaren som bevisning bl.a. en finansiell utredning. Den åberopades för att bevisa ”att BB, som har stora utgifter samtidigt som han saknar legala inkomster, har inkomster relaterat till narkotikaförsäljning”. En del av underlaget till den finansiella utredningen utgjordes av en sammanställning av swishbetalningar till BB:s bankkonto, den s.k. swishlistan. För varje transaktion på listan framgick belopp, datum och tidpunkt, betalningsavsändarnas för- och efternamn samt telefonnummer. Telefonnumren till avsändarna hade maskerats av åklagaren. Listan ingick i ett kompletterande förundersökningsprotokoll som lämnades in till tingsrätten dagen efter att åtal mot BB väckts men den åberopades i det läget inte som bevisning.

Åklagaren åberopade swishlistan som bevisning i en bevisuppgift som lämnades in till tingsrätten i början av september. Den åberopades som bevisning ”angående mängden swishtransaktioner i förhållande till BB:s ekonomi för övrigt”.

CC har uppgett att anledningen till att bevisuppgiften med swishlistan dröjde var att den åtalspunkt där listan ingick behandlades cirka fyra veckor efter huvudförhandlingens början. Det var först då han hade tid att fokusera på denna åtalspunkt och inventera bevisningen.

CC lämnade därutöver bl.a. följande uppgifter i anledning av JO:s utredning.

I sin inställning till misstanken anförde [BB] under förundersökningen att han förnekade brott. [– –]

Brottsutredningen visade att [BB] i princip saknade legala inkomster. Samtidigt mottog [BB] stora summor pengar via swish från privatpersoner. Under år 2021 mottog [BB] drygt 300 000 kr, under 2022 mottog [BB] knappt 1 600 000 kr. I [BB:s] telefon fann polisen tecken på att [BB] ägnade sig åt narkotikaförsäljning. Det var framförallt vissa meddelanden som uppenbart handlade om att privatpersoner beställde narkotika från [BB]. Köparna uppmanades att betala narkotikan via swish och i meddelandefältet uppge något legalt syfte, t.ex. casino. I några fall gick det att koppla meddelandena med narkotikabeställningar till swishbetalningar.

Utifrån den stora mängd kokain som tagits i beslag av [BB] i kombination med resultatet av den ekonomiska utredningen, var bedömningen att en stor del av [BB:s] intäkter i form av swishbetalningar härrörde från narkotikaförsäljning.

För att bevisa att [BB:s] befattning med kokainet ... var ett led i en omfattande narkotikaförsäljning som [BB] ägnat sig åt och att anskaffandet av den stora mängden kokain varit i överlåtelsesyfte bedömdes listan med swishinbetalningar vara helt avgörande.

I den här typen av ärenden sker bevisningen ofta med hjälp av listor på inbetalningar och så kallade skuldlister, där namn inte maskeras. Åtgärden att inte maskera namn på swishlistan kan i detta sammanhang naturligtvis upplevas integritetskränkande för de som förekommer på listan. En maskering skulle dock omöjliggöra för den tilltalade att fullt ut försvara sig mot anklagelsen, t.ex. ”den där betalningen ... handlade om att vi delade på en nota”. Den rimliga avvägningen bedömdes vara att namnen därför måste vara kvar, men att telefonnumren maskerades, så att identifieringen av personerna bakom namnen försvårades.

Under hösten kom den så kallade swishlistan därefter att orsaka stor uppmärksamhet i Sundsvall. Listan hade lämnats ut av Sundsvalls tingsrätt, som inte maskerat listan ytterligare. Därefter följde publiceringar som handlade om swishlistan och som skedde på ett sätt så att allmänhetens tolkning var att alla som fanns med på listan hade köpt narkotika. Min uppfattning är att det enbart utifrån inbetalningarna inte går att peka ut enstaka

personer/namn på listan som narkotikaköpare. På listan kan så klart även finnas legala transaktioner som gäller annat än narkotika.

Under förhandlingen erkände [BB] gärningen, vilket ledde till att swishlistan inte fick den stora betydelse som undertecknad hade räknat med.

Åklagarmyndigheten redovisade följande bedömning.

Inledningsvis kan jag konstatera att det är åklagaren som i egenskap av förundersökningsledare har haft det yttersta ansvaret för innehållet i förundersökningsprotokollet. Det avgörande för om en uppgift ska tas med i ett förundersökningsprotokoll är om den är av betydelse för utredningen. När uppgiften är av betydelse för utredningen finns det inget rättsligt utrymme att avstå från att ta in den i protokollet, oavsett om den omfattas av sekretess eller inte (jfr. JO:s beslut den 10 maj 2017, dnr 7381-2015). Det framgår av åklagarens upplysningar att swishlistan åberopades som bevisning eftersom den gav stöd till gärningspåståendet i åtalet mot [BB]. Jag har ingen anledning att ifrågasätta den bedömningen. Under sådana förhållanden har det inte funnits något rättsligt utrymme för åklagaren att avstå från att ta med swishlistan i förundersökningsprotokollet. I samband med att åtalet mot [BB] väcktes var åklagaren enligt 45 kap. 7 § RB [*rättegångsbalken*, JO:s anm.] skyldig att ge in förundersökningsprotokollet till tingsrätten. När förundersökningsprotokollet gavs in till tingsrätten upphörde eventuell sekretess enligt 35 kap. 1 § första stycket 1 OSL [*offentlighets- och sekretesslagen*, JO:s anm.] avseende uppgifterna i swishlistan att gälla, då det enligt min mening inte var uppenbart att uppgifterna saknade betydelse i målet. Jag anser inte heller att sekretessbestämmelsen i 21 kap. 1 § första stycket OSL varit tillämplig på uppgifterna.

Sedan swishlistan getts in till tingsrätten har den fått stor spridning och medial uppmärksamhet. Personer med namn som överensstämmer med inbetalare i swishlistan har i olika sammanhang framställts som potentiella narkotikaköpare. Trots att personerna vid den tidpunkt då swishlistan gavs in till tingsrätten inte var formellt misstänkta för brott så kan uppgifterna i sitt sammanhang ändå anses utgöra integritetskänsliga uppgifter. Publicering eller spridning av sådana uppgifter som inte har samband med brottsutredningen kan utgöra en kränkning av artikel 8 i Europakonventionen. I den delen vill jag anföra följande. Utgångspunkten är att åklagaren har ett ansvar för att integritetskänsliga uppgifter som saknar betydelse för målet, oavsett om sekretess gäller för uppgifterna eller ej, inte förs in i förundersökningsprotokollet. Innehåller protokollet sådana uppgifter är åklagaren skyldig att vidta relevanta åtgärder för att undvika att uppgifterna sprids (jfr. JO:s beslut 2016/17 s. 439 och 2017/18 s. 286). En sådan åtgärd kan exempelvis vara att maskera uppgifterna i förundersökningsprotokollet. Åklagaren har maskerat avsändarnas telefonnummer. Frågan är om det funnits anledning för åklagaren att även maskera inbetalarnas namn. Jag kan konstatera att om åklagaren hade maskerat inbetalarnas namn hade åklagaren varit förhindrad att visa på transaktionernas härkomst samt att det varit fråga om ett stort antal individer som gjort inbetalningar till [BB]. En maskering hade vidare försvårat för [BB] att invända mot åklagarens påstående om att inbetalningarna utgjorde ersättning för narkotika.

Jag ifrågasätter inte att den spridning som uppgifterna har fått hos allmänheten kan ha inneburit men för personerna på listan, men med hänsyn till uppgifternas betydelse för åtalet och den misstänktes möjlighet att försvara sig har det inte funnits något rättsligt utrymme för åklagaren att maskera dem ytterligare i förundersökningsprotokollet. Någon överträdelse av artikel 8 i Europakonventionen kan sammanfattningsvis inte anses ha ägt rum.

Jag kan avslutningsvis konstatera att swishlistan till viss del består av personuppgifter. Sådana uppgifter får behandlas om det är nödvändigt för

att utreda eller lagföra brott. Mot bakgrund av vad som anförts ovan om swishlistans betydelse för utredningen och åtalet mot [BB] kan åklagarens hantering av uppgifterna inte heller från det perspektivet anses vara felaktig.

Sammantaget har inget framkommit som talar för att åklagaren hanterat swishlistan felaktigt vid handläggningen av ärendet.

I ett beslut den 26 juni 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Allmänna utgångspunkter för en förundersökning och för bevisföringen

En förundersökning ska bedrivas objektivt. Vid förundersökningen ska undersökningsledaren och den som biträder honom eller henne söka efter, ta till vara och beakta omständigheter och bevis som talar såväl till den misstänktes fördel som till hans eller hennes nackdel. (Se 23 kap. 4 § första stycket rättegångsbalansen, RB.)

Vid sidan av den nu beskrivna objektivitetsprincipen gäller hänsynsprincipen, som kommer till uttryck i 23 kap. 4 § andra stycket RB. Enligt bestämmelsen ska en förundersökning bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för misstanke eller drabbas av kostnad eller olägenhet. Principen ska tillämpas i förhållande till såväl misstänkta som andra personer som berörs av en förundersökning.

Undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han eller hon ska bl.a. se till att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. (Se 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen, FUK.)

I svensk rätt tillämpas fri bevisprövning. Parterna är i regel fria att lägga fram vilken bevisning som helst (principen om fri bevisföring) och domstolen är fri att avgöra vilket bevisvärde ett visst bevis har för utgången i målet (principen om fri bevisvärdering). I stämningsansökan till domstolen ska åklagaren uppge bl.a. de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis (se 45 kap. 4 § första stycket 4 RB). I samband med att åtal väcks ska åklagaren till domstolen lämna in bl.a. förundersökningsprotokollet och de skriftliga handlingar som åberopas som bevis. Material som inte rör åtalet bör inte lämnas in till domstolen. (Se 45 kap. 7 § RB.)

Innehållet i ett förundersökningsprotokoll

Vid en förundersökning ska det föras protokoll över det som har förekommit som är av betydelse för utredningen (se 23 kap. 21 § första stycket RB). Förundersökningsprotokollets huvudsakliga betydelse är att ge åklagaren underlag för bedömningen av åtalsfrågan och att förbereda målet inför huvudförhandling i domstol. Utredningsåtgärder, beslut och material som upprättas eller hämtas in under en förundersökning ska dokumenteras löpande. Med begreppet förundersökningsprotokoll avses normalt inte all denna löpande dokumentation. I stället brukar man avse den sammanställning av utredningen som görs i slutet av en förundersökning. Det förundersökningsmaterial som undersökningsledaren bedömer inte ska ingå i förundersökningsprotokollet utgör s.k. sidomaterial.

Förundersökningsprotokollet ska ge en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet (se 22 § FUK). Bedömningen av vad som ska ingå i protokollet är av central betydelse för den grundläggande rätten till en rättvis rättegång, som slås fast i bl.a. 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen och i artikel 6 i Europakonventionen. I rätten till en rättvis rättegång ligger bl.a. att var och en som blivit anklagad för brott ska ha möjlighet att förbereda sitt försvar (se artikel 6.3 b i konventionen).

Utmärkande för en rättvis rättegång är att parterna är likställda i processen och att förfarandet inte ska gynna polisen och åklagaren framför försvaret. Principen om parternas likställdhet har ett nära samband med principen om ett kontradiktoriskt förfarande. Ett kontradiktoriskt förfarande innebär att parterna ska ha kännedom om allt material i en process, få tillfälle att framföra sina synpunkter på detta material samt ha lika goda möjligheter att åberopa bevisning och föra sin talan i processen. (Se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 6 uppl. 2023, s. 310.)

Avgörande för om en uppgift ska ingå i förundersökningsprotokollet är om den är av betydelse för utredningen. Om den är det finns det inget rättsligt utrymme att avstå från att ta in den i protokollet, även om den skulle omfattas av sekretess (se t.ex. JO 2017/18 s. 296, dnr 7381-2015). Rätten för den misstänkte att, när förundersökningen är färdig, ta del av de omständigheter som har betydelse för åtalet mot honom eller henne är ovillkorlig (se t.ex. prop. 2016/17:68 s. 71).

Vid bedömningen av vilka uppgifter som ska tas med i förundersökningsprotokollet måste undersökningsledaren iaktta strikt objektivitet. Såväl sådant som är till fördel som sådant som är till nackdel för den misstänkte ska redovisas i förundersökningsprotokollet. Det som är betydelselöst för utredningen ska dock inte tas med. Samtidigt är det viktigt att uppgifter som ur försvarets synvinkel framstår som betydelsefulla inte väljs bort. (Se prop. 1994/95:23 s. 83 och prop. 2015/16:68 s. 31 f. samt t.ex. JO 1964 s. 212, JO 2007/08 s. 87, särskilt s. 96 f. och s. 134, dnr 2181-2005, JO 2013/14 s. 106, dnr 2959-2011, JO 2017/18 s. 296 och JO:s beslut den 22 januari 2024, dnr 7035-2022.)

Huvudregeln är alltså att det som har förekommit under en brottsutredning som lett till åtal ska redovisas för domstolen och parterna. När åklagaren överväger att inte redovisa dokumentation från förundersökningen i protokollet bör han eller hon ha i åtanke att såväl rätten som motparten kan göra en annan bedömning av vad som är av betydelse för saken. Sådant som belyser invändningar som den tilltalade sannolikt kommer att göra, liksom annat som kan aktualiseras i målet, ska inte uteslutas. (Se JO 2012/13 s. 126, dnr 2773-2010, med däri angivna hänvisningar.)

Sekretess för uppgifter i ett förundersökningsprotokoll

Av 35 kap. 1 § första stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen (OSL) framgår att sekretess gäller för en uppgift i en förundersökning om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller

men. Bestämmelsen är utformad med ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket innebär att utgångspunkten är att sekretess gäller för uppgiften.

Om åtal väcks blir läget i sekreteshänseende ett annat. Enligt 35 kap. 7 § OSL upphör nämligen oftast sekretess för en uppgift att gälla om den lämnas till domstol med anledning av ett åtal. Sekretessen kan dock i vissa fall bestå trots åtal, bl.a. om sekretess för uppgiften enligt särskilda bestämmelser ska gälla hos domstolen eller om uppgiften uppenbarligen saknar betydelse i målet (se punkterna 1 och 2).

Enskildas rätt till skydd för sitt privatliv

I artikel 8 i Europakonventionen föreskrivs i punkt 1 att var och en har rätt till respekt för bl.a. sitt privatliv. Detta omfattar en rätt till skydd för en persons rykte, alltså en rätt till skydd mot förtal eller nedsättande uppgifter. Skyddet gäller också den personliga integriteten. (Se Danelius, a.a. s. 456 f.)

En kränkning av artikel 8 förutsätter att det är fråga om ett angrepp av visst allvar och på ett sätt som har effekt på den enskildes privatliv (se Mikolajová mot Slovakien, no. 4479/03, dom den 18 januari 2011, § 55).

Det kan finnas starka motstående intressen till den enskildes rätt enligt artikel 8, t.ex. behovet av att använda ett visst material i en brottsutredning. Europakonventionen kräver att en rimlig avvägning görs av de motstående intressena. (Se Danelius, a.a. s. 456 f.)

En undersökningsledare har ett ansvar att vidta relevanta åtgärder för att undvika att integritetskänsliga uppgifter sprids när detta inte är nödvändigt (se t.ex. JO 2016/17 s. 387, dnr 1136-2015, JO 2016/17 s. 439, dnr 6673-2014, och JO 2017/18 s. 286, dnr 741-2016).

Behandling av personuppgifter

Brottsbekämpande myndigheter ska följa brottsdatalagen vid behandling av personuppgifter som sker inom ramen för den brottsbekämpande verksamheten.

För Åklagarmyndigheten gäller att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna bl.a. utreda eller lagföra brott (se 2 kap. 1 § brottsdatalagen och 2 kap. 1 § lagen om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område).

Bedömning

Den s.k. swishlistan fick stor uppmärksamhet efter att åklagaren lämnat in den till tingsrätten i samband med att åtal väcktes. Betalningsavsändarnas telefonnummer hade uteslutits ur listan av åklagaren men deras namn fanns kvar och dessa bedömdes av tingsrätten inte omfattas av sekretess.

Syftet med initiativet är som nämnts att belysa frågor som uppkommit när det gäller åklagarens hantering av uppgifterna i listan med swishbetalningar. Tingsrättens handläggning har inte omfattats av granskningen.

Inledningsvis vill jag säga att jag har förståelse för om personerna på listan upplevt det som obehagligt och som ett intrång i deras personliga integritet att

de förekom i ett mål om allvarlig brottslighet och på ett sätt som medförde att de kunde uppfattas som möjliga narkotikaköpare.

Mot bakgrund bl.a. av det krav på hänsynstagande mot enskilda som gäller i en förundersökning har undersökningsledaren ett ansvar att se till att integritetskänsliga uppgifter inte sprids i onödan. Jag vill därför betona vikten av att en åklagare alltid noga överväger om integritetskänsliga uppgifter om tredje man verkligen behöver tas med i ett förundersökningsprotokoll och, om så är fallet, hur integritetsintrånget kan göras så litet som möjligt. Med detta sagt gör jag följande bedömning av omständigheterna i ärendet.

Principen om den fria bevisföringen ger en åklagare stor frihet att avgöra vilken bevisning som ska läggas fram. Jag har ingen synpunkt på att listan med swishbetalningar åberopades som bevisning av åklagaren. Under sådana förhållanden var åklagaren skyldig att lämna in den till domstolen.

Av utredningen framgår dock att listan med swishbetalningar åberopades som bevisning först en tid efter att den lämnats in till tingsrätten. Åklagaren har förklarat detta med att han på grund av tidspress inte haft möjlighet att fullt ut gå igenom bevisningen mot BB när åtalet väcktes. Han har även uppgett att han bedömde att listan hade en avgörande betydelse för åtalet mot BB.

Jag ifrågasätter inte att listan med swishbetalningar som sådan var av betydelse för utredningen. Som framgått av den rättsliga regleringen fanns då inte något rättsligt utrymme för åklagaren att avstå från att ta in listan i förundersökningsprotokollet, oavsett om den åberopades som bevisning.

Det förhållandet att listan med swishbetalningar lämnades in till tingsrätten var således inte i strid med någon bestämmelse om förundersökning och åtal. Detta innebär emellertid inte nödvändigtvis att det var godtagbart att inte utesluta ytterligare uppgifter ur listan. Jag tänker då framför allt på om betalningsavsändarnas för- och efternamn behövde vara med.

Avgörande för om en uppgift ska tas in i ett förundersökningsprotokoll är som nämnts om den är av betydelse för utredningen. Det rör sig alltså om en bedömningsfråga där det finns utrymme för olika slutsatser. Åklagaren har i utredningen hos JO förklarat att han bedömde att namnen inte kunde uteslutas eftersom det skulle ha gjort det omöjligt för BB att fullt ut försvara sig mot åtalet och äventyrat BB:s rätt till en rättvis rättegång.

Det kan i vissa lägen vara svårt för åklagaren att bedöma vilka uppgifter som har betydelse för den misstänktes försvar. Om åklagaren i det enskilda fallet bedömer det som lämpligt ser jag inga rättsliga hinder mot att han eller hon med den misstänktes försvarare tar upp frågan om huruvida vissa specifika uppgifter kan uteslutas. På så sätt får åklagaren ett bättre underlag för sin bedömning och det kan undvikas att integritetskänsliga uppgifter om tredje man sprids i onödan.

I det här fallet har det inte förts fram att åklagaren tog upp frågan med BB:s försvarare om namnen på betalningsavsändarna kunde uteslutas, helt eller delvis. Utredningen hos JO är inte tillräcklig för att jag ska kunna uttala mig om BB:s rätt att kunna försvara sig mot anklagelsen motiverade att både för- och efternamn på betalningsavsändarna fanns med när listan lämnades in till tingsrätten eller om avsändarna hade kunnat framgå på ett sätt som gjorde det

svårare att identifiera dem. Jag noterar i sammanhanget att BB förnekade brott när åtalet mot honom väcktes.

När det gäller omständigheterna i övrigt kan jag inte se att det kommit fram något som jag bedömer har utgjort hinder mot att ta med namnuppgifterna i förundersökningsprotokollet. Jag har då beaktat bl.a. de hänsyn som ska tas enligt artikel 8 i Europakonventionen och enligt personuppgiftsregleringen.

Sammanfattningsvis ger min granskning inte underlag för slutsatsen att åklagarens hantering av den s.k. swishlistan inte var godtagbar. Något skäl att föra fram kritik finns därför inte. Jag vill dock på nytt betona vikten av att undersökningsledaren noga överväger vilka uppgifter som behöver tas in i förundersökningsprotokollet så att integritetskänsliga uppgifter inte sprids i onödan.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Lovisa Johansson. I beredningen deltog även byråchefen Nils Västberg.

Uttalanden om Tullverkets rättsliga möjligheter att vidta vissa tvångsåtgärder i samband med en kontroll vid den inre gränsen

(Dnr 1666-2024)

Beslutet i korthet: Vid en inspektion av Tullverket besöktes Lernacken vid Öresundsbron. Platsen är kontrollstation vid den inre gränsen, dvs. gränsen till en annan EU-medlemsstat. Det kom fram att föraren och eventuella passagerare i ett fordon som ska kontrolleras rutinmässigt skyddsvisiteras, att de under kontrollen hålls kvar i rum jämförbara med en arrestcell och att deras tillhörigheter, t.ex. mobiltelefoner, tillfälligt omhändertas.

I detta initiativärende har JO utrett om Tullverket har de rättsliga befogenheter som krävs för att vidta sådana tvångsåtgärder i kontrollverksamheten vid den inre gränsen. JO:s slutsats är att så inte är fallet.

JO framhåller att Tullverket måste se över hur kontrollerna genomförs och säkerställa att de åtgärder som vidtas är lagenliga. Det finns enligt JO anledning att skicka en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

Initiativet

I oktober 2023 genomförde JO två inspektioner av Tullverket (JO:s ärenden med dnr 7626-2023 respektive O 22-2023). Inom ramen för en av inspektionerna besöktes kontrollplats Lernacken vid Öresundsbron. Vid rundvandringen i Tullverkets lokaler och i samtal med personal som beskrev hur det går till när ett fordon kontrolleras kom det fram bl.a. följande (O 22-2023).

Fordonet dirigeras först till en parkeringsplats utanför Tullverkets lokaler. Föraren och eventuella passagerare ombeds att gå ut ur fordonet. Av säkerhetsskäl genomför tullkontrollanterna regelmässigt en skyddsvisitation av resenärerna för att leta efter vapen eller andra farliga föremål.

Om fordonet ska kontrolleras närmare körs det in i Tullverkets lokaler. Föraren och eventuella passagerare placeras vanligtvis i varsitt förvaringsrum i en korridor en bit bort från garaget. Där får de vänta tills kontrollen av fordonet är klar, vilket kan ta upp till två timmar. Innan resenären

placeras i rummet måste han eller hon lämna ifrån sig bl.a. innehållet i fickorna, inklusive mobiltelefon. Dörren till rummet är inte låst men larmad. Detta ska den som placeras i rummet informeras om. I samtal med personal kom det dock fram olika uppgifter om huruvida det lämnas information om att dörren är olåst. I rummen finns ingen signalanordning för att påkalla tullpersonalens uppmärksamhet. För att komma i kontakt med personalen kan den som befinner sig i rummet knacka på dörren. Personen kan också öppna dörren, vilket leder till att det ljuder ett larm.

Tullkontrollanterna informerar vanligtvis inte en resenär om att det finns en möjlighet att närvara vid kontrollen av fordonet. Det skulle kunna försvåra och försena undersökningen. Om en resenär inte vill stanna kvar i Tullverkets lokaler under tiden ett fordon undersöks kan det läggas till grund för ett beslut om att hålla kvar personen för kroppsvisitation eller förhör.

Syftet med detta initiativärende, som inleddes i februari 2024, är att utreda de rättsliga förutsättningarna för Tullverket att i samband med en kontroll vid den inre gränsen, dvs. vid gränsen till en annan EU-medlemsstat, rutinemässigt skyddsvisitera förare och eventuella passagerare, hålla kvar dem under kontrollen samt tillfälligt omhänderta deras tillhörigheter.

Tullverkets befogenheter i kontrollverksamheten vid den inre gränsen regleras från och med den 7 november 2024 i den nya tullbefogenhetslagen, i stället för som tidigare i inregränslagen. Vid sidan av en ny möjlighet till skyddsvisitation, har någon saklig förändring inte skett. Jag har valt att i min granskning göra bedömningen av Tullverkets åtgärder utifrån lagstiftningen som den ser ut nu.

Utredning

Inriktningen av JO:s utredning

JO uppmanade Tullverket att yttra sig över JO:s iakttagelser vid inspektionen. Tullverket skulle också redovisa sin bedömning av de rättsliga förutsättningarna att använda åtgärderna i samband med en kontroll vid den inre gränsen. Avseende åtgärden att hålla kvar en person skulle Tullverket särskilt beröra dels den tid en person kan hållas kvar, dels hur den kvarhållne placeras.

Tullverkets yttranden

Tullverket yttrade sig till JO i bl.a. augusti 2024 (då genom generaltulldirektören AA).

Skyddsvisitationer

Tullverket uppgav bl.a. följande.

... Tullverket [har] under lång tid påtalat de risker som föreligger vid vissa kontroller som myndigheten utför och menar att tulltjänstemäns rätt till en trygg arbetsmiljö är av största vikt. [– –] Kontrollerna vid inre gräns är inriktade på restriktionsvaror för att skydda Sverige mot farliga och förbjudna varor såsom skjutvapen, narkotika och explosiva varor och Tullverket tar ofta dessa varor i beslag i samband med tullkontroller. Tullverket välkomnar därför att det i november 2024 införs en rätt för tulltjänstemän att under vissa förutsättningar skyddsvisitera i samband med tullkontroll.

Tulltjänstemän har inte, och kommer inte heller att få, befogenheter att rutinmässigt genomföra skyddsvisitationer av säkerhetsskäl av resenärer för att leta efter vapen eller andra farliga föremål. Kroppsvisitationer för att söka efter föremål som kan tas i beslag görs inte heller regelmässigt vid Tullverkets kontroller. Däremot förekommer åtgärden oftare vid vissa kontrollplatser där risken för att resenärer bär med sig otillåtna föremål är större, som t.ex. vid Öresundsbron.

Av JO:s inspektionsprotokoll framgår inte hur ofta tulltjänstemän kroppsvisiterar resenärer, mer än att det uppges ske regelmässigt. Tullverket anser att det är korrekt uppfattat att kroppsvisitationer för att söka efter föremål som tas i beslag sker regelbundet vid tullkontroller, däremot inte rutinmässigt. Tullverket ifrågasätter inte heller tulltjänstemännens uppfattning om att de kan känna sig tryggare med att fortsätta kontrollen om resenärer som kan upplevas hotfulla först visiterats.

Kvarhållande av personer som tagits ut för en kontroll

Tullverket uppgav bl.a. följande.

En grundläggande förutsättning för att tulltjänstemän ska kunna genomföra en fysisk undersökning av exempelvis ett fordon eller av gods som medförs av en resande, är att fordonet eller personen i fråga, om det behövs, kan hejdas och kvarhållas till dess undersökningen har genomförts. Befogenheten att hejda transportmedel och personer har därför stor betydelse i tullarbetet.

— — —

Förare eller passagerare har ingen lagstadgad rätt att närvara vid kontroll av t.ex. ett transportmedel som genomförs med stöd av 7 § inregränslagen [numera 4 kap. 4 § tullbefogenhetslagen, JO:s anm.]. [— — —]

Tullverkets olika kontrollplatser har skiftande förutsättningar för personer att närvara vid kontroller. Resenärer som kommer resande till fots och passerar ett tullfilter på en flygplats eller vid en färja närvarar i princip alltid vid tullkontroll av deras bagage eftersom en sådan kontroll normalt sett inte tar någon längre tid. När det gäller kontroller av resenärer som passerar Öresundsbron finns det av olika skäl inte samma förutsättningar att låta personer vars fordon ska kontrolleras att närvara vid kontrollen. Detta beror bland annat på kontrollhallarnas utformning, att kontrollerna oftast tar längre tid och att de beslag som påträffas kan vara av betydande omfattning. Av dessa anledningar anvisas resenärerna till rum där de kan uppehålla sig under den tid kontrollen av fordonet tar. På flera kontrollplatser där fordon kontrolleras finns väntrum i anslutning till kontrollhallen med fönster ut mot kontrollhallen, men även andra rum, såsom kroppsvisitationsrum, används som väntrum för resenärer. Det finns ingen rätt för tulltjänstemän att låsa in personer som stannar kvar vid en tullkontroll. Resenärerna ska tydligt informeras om att dörrarna inte är låsta när de ombeds vänta i rummen, både muntligen och genom skriftlig information som ska finnas uppsatt på platsen.

Att rummen är larmade är en säkerhetsåtgärd för tulltjänstemännen. Detta på grund av att de inte ska bli överraskade av att en person rör sig i kontrolllokalerna. [...]

När det gäller tiden det tar att utföra en tullkontroll skiljer sig detta åt beroende på vad som ska kontrolleras. En fullpackad skåpbil eller en hel container på en lastbil tar av förklarliga skäl längre tid att kontrollera än en väska. I vissa fall behöver fordon demonteras och utrymmen som normalt inte är tillgängliga kontrolleras. Ibland behöver sakkunniga kollegor eller experter på andra myndigheter kontaktas för att avgöra om en viss vara får föras in i landet eller inte. Tulltjänstemännen gör vid alla kontroller en bedömning av hur mycket tid som är proportionerligt att lägga på en viss

kontroll. Denna tid varierar, bland annat beroende på vad som framkommer vid den fysiska kontrollen i kombination med samtal med resenärerna, annan information och eventuella underrättelser. Det är därför svårt att bedöma hur lång tid en enskild kontroll tar, det kan variera mycket från fall till fall. Det är inte ovanligt att en kontroll av ett större fordon tar 1–2 timmar.

Tullverket har i vissa fall framhållit att resenärer när som helst kunnat lämna kontrollplatsen under en pågående kontroll men om en person ger uttryck för att denne inte avser att stanna kvar under den tid som tullkontrollen tar kan det i många fall uppfattas som att personen vill försvåra kontrollen. Det faktum att någon försöker undandra sig kontroll vid inresa i landet kan, beroende på omständigheterna, utgöra en grund för misstanke, åtminstone i direkt anslutning till en gränskontroll.

Under förutsättning att behovs- och proportionalitetsprinciperna beaktas och att övriga villkor i 5 § inregränslagen [*numera 4 kap. 2 och 3 §§ tullbefogenhetslagen, JO:s anm.*] är uppfyllda menar Tullverket att den rätt en tulltjänsteman har att uppmana någon att stanna bör kunna anses gälla till dess kontrollen är avslutad, bland annat mot bakgrund av att den som är skyldig att stanna även ska lämna de uppgifter och handlingar som behövs för kontrollen. Detta är en av anledningarna till att resenärer vars fordon kontrolleras i många fall stannar kvar under hela kontrollen, för att svara på frågor och visa upp dokument som krävs för att bedöma om varor som transporteras med fordonet ska tas i beslag eller inte. Det kan också vara så att personen sedermera blir misstänkt för brott och behöver kvarstanna för till exempel förhör, beroende på vad kontrollen resulterar i.

Det kan även tilläggas att Tullverket i sin brottsbekämpande verksamhet har befogenhet att i vissa fall ta en person i förvar, dvs. låsa in personen tillfälligt. [...] En person som är uttagen för tullkontroll och sedermera misstänks för brott kan därmed i vissa fall tillfälligt behöva låsas in i väntan på förhör.

Sammanfattningsvis finns det alltså viss rätt för Tullverket att stanna och kvarhålla personer vid en kontroll, men kvarhållandet måste vägas mot vem som kontrolleras och syftet med kontrollen så att proportionalitetsprincipen beaktas.

Tillfälligt omhändertagande av egendom som tillhör den kontrollerade

Tullverket uppgav bl.a. följande.

Tulltjänstemän har ingen lagstadgad rätt att generellt omhänderta mobiltelefoner och andra personliga tillhörigheter från en resenär under tiden som en tullkontroll pågår. Detta medför naturligtvis risker, såsom att en narkotikakurir kommunicerar med sina medresenärer, informerar sina uppdragstagare om kontrollen, undanröjer bevis eller förbereder eventuella angrepp på Tullverkets personal. Telefonerna kan även användas för att dokumentera Tullverkets arbetsmetoder och omintetgöra möjligheterna att genomföra kontrollerade leveranser.

Däremot har tulltjänstemän rätt att efter tillsägelse tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning från den som ska höras. Om personen trots tillsägelse inte lämnar ifrån sig den kan tjänstemannen besluta om kroppsvisitation för att söka efter sådan egendom. Befogenheterna gäller även vid en primärutredning, dvs. utredningsåtgärder som vidtas innan en förundersökning har hunnit inledas.

[...] Enligt Tullverkets mening finns det inget som hindrar att en tulltjänsteman i vissa fall uppmanar en resenär att frivilligt lämna ifrån sig [sin mobiltelefon] under en tullkontroll. Detta skulle dock å ena sidan kunna uppfattas som ett krav från tjänstemannen gentemot resenären, å andra sidan skulle det vara enkelt att motsätta sig uppmaningen och riskerna som nämns ovan skulle därmed inte gå att undvika. Enligt Tullverket vore det

rimligt om en tulltjänsteman i vissa situationer hade möjlighet att tillfälligt omhänderta en mobiltelefon även under en tullkontroll. En sådan åtgärd fordrar dock lagstöd.

I ett beslut den 11 december 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Kontrollverksamheten vid den inre gränsen

Tullverkets kontrollverksamhet vid den inre gränsen är begränsad till vissa särskilt angivna s.k. restriktionsvaror, bl.a. narkotika, vapen och explosiva varor (se 4 kap. 1 § tullbefogenhetslagen och 2 § inregränslagen).

En tulltjänsteman får vid en kontroll vid den inre gränsen undersöka bl.a. transportmedel och en resenärs bagage (se 4 kap. 4 § första stycket tullbefogenhetslagen). En tulltjänsteman får uppmana någon att stanna om det behövs för att möjliggöra en kontroll. Den som har fått en sådan uppmaning är skyldig att stanna. (Se 4 kap. 2 § tullbefogenhetslagen.)

För att genomföra en uppgift i kontrollverksamheten ska en tulltjänsteman ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste användas ska det ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att uppnå det avsedda resultatet. (Se 2 kap. 2 § tullbefogenhetslagen.)

I förarbetena till inregränslagen framhölls att det svenska medlemskapet i EU innebär en skyldighet att tillämpa unionens grundläggande principer om fri rörlighet för varor och personer. Kontroller vid den inre gränsen får behållas under förutsättning att de har sin grund i ett godtagbart samhällsintresse, t.ex. hänsynen till allmän ordning, allmän säkerhet och intresset att skydda människors och djurs liv och hälsa, och att detta samhällsintresse inte kan tillgodoses på något annat, neutralt sätt. Vidare ska kontrollen vara proportionerlig i förhållande till det hinder som den innebär för den fria rörligheten. (Se prop. 1995/96:166 s. 27.)

Kontroller vid den inre gränsen får inte utformas på ett sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras sker slumpmässigt. Förbudet innebär att en kontroll inte får göras enbart på grundval av att en person passerar en gräns. Någon form av misstanke, även en mycket svag sådan, måste föreligga i det enskilda fallet. Misstanken kan vara grundad exempelvis på iakttagelser, underrättelser, tips eller riskprofiler. Förbudet mot slumpmässiga kontroller har sin grund i principerna om fria varurörelser inom EU. (Se prop. 1995/96:166 s. 56 f.)

Uttalandena återges i propositionen till tullbefogenhetslagen (se prop. 2023/24:132 s. 152 och 230 f.).

Kontrollverksamhet respektive brottsbekämpning

Utöver kontrollverksamheten ingår det i Tullverkets uppdrag att förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor. Tullverkets befogenheter även i brottsbekämpningen regleras framför allt i tullbefogenhetslagen. I lagen om straff för smuggling finns bestämmelser om bl.a. åtal, förverkande och straff för smugglingsbrott.

I förarbetena till tullbefogenhetslagen har förts fram att det ibland kan vara svårt att skilja på vad som utgör kontrollverksamhet respektive brottsbekämpande verksamhet. Bestämmelserna tillämpas av samma tjänstemän och verksamheterna kan sammanfalla i tid och rum, t.ex. när någon som har stoppats för kontroll ertappas med smuggelgods. Kontroller kan vidare göras efter underättelseuppslag som handlar om misstänkt smuggling. Den kontroll som görs efter ett sådant uppslag syftar till att kontrollera om en vara har förts in i landet i strid med införselrestriktioner eller kommer att föras in. Verksamheten kan dock gradvis övergå från kontroll till brottsmisstanke, exempelvis vid indikationer på att det skett en uppsåtlig eller grovt oaktam överträdelse av en straffbelagd tullbestämmelse. Omvänt kan en brottsmisstanke visa sig vara ogrundad men ge underlag för kontrollåtgärder. (Se prop. 2023/24:132 s. 153 f.)

Bedömning

Utgångspunkter för granskningen

Den offentliga makten utövas under lagarna (se 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen). Bestämmelsen ger uttryck för legalitetsprincipen som innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift. En myndighet får alltså endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen (se även 5 § första stycket förvaltningslagen).

När det gäller maktutövning som innebär begränsningar i enskildas grundläggande fri- och rättigheter ställs det krav på stöd i lag (se 2 kap. 20 § regeringsformen). Legalitetsprincipen innebär även att lagregler om tvångsmedel måste vara tydliga och att de ska tolkas restriktivt när de tillämpas.

Jag inledde detta initiativärende för att närmare granska de rättsliga förutsättningarna för Tullverket att i samband med kontroller vid den inre gränsen använda vissa tvångsåtgärder. Legalitetsprincipen kräver, som framgått, att det finns stöd i lag.

Skyddsvisitation

Som nämnts kom det vid inspektionen fram att förare och eventuella passagerare rutinmässigt visiteras av säkerhetsskäl innan en kontroll genomförs av ett fordon.

Tullverket har möjlighet att genomföra s.k. skyddsvisitationer i kontrollverksamheten (se 6 kap. 4 § tullbefogenhetslagen). En sådan skyddsvisitation får företas endast om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Det innebär att det måste föreligga någon omständighet som i det enskilda fallet talar för att personen skulle kunna ha ett vapen eller annat farligt föremål på sig. Bestämmelsen ger alltså inte något utrymme för att rutinmässigt kroppsvisitera personer i kontrollsituationer. (Se prop. 2023/24:132 s. 183 och s. 468.)

Rutinmässiga skyddsvisitationer i kontrollverksamheten får därmed inte förekomma.

Kvarhållande vid en kontroll

Tullbefogenhetslagen innehåller inga uttryckliga bestämmelser som ger stöd för att hålla kvar en person för en kontroll vid den inre gränsen.

I förarbetena till inregränslagen uttalades att befogenheten att hejda och hålla kvar ett fordon eller en person till dess att undersökningen genomförts har stor betydelse i tullarbetet. Vidare konstaterades att ett hejdande alltid innebär en inskränkning i rörelsefriheten. Bedömningen gjordes dock att kontrollerna, innefattande att en tulltjänsteman hejdar och håller kvar en person en kortare stund, inte kan anses innefatta en sådan inskränkning i rörelsefriheten att de strider mot regeringsformen eller Europakonventionen. Ju längre den som ingripandet riktar sig mot är tvungen att stanna kvar, desto mer kommer ingripandet emellertid att närma sig ett frihetsberövande. Utsträckningen i tiden torde dock inte ensamt vara avgörande för frågan om ingripandet utgör ett frihetsberövande eller inte. Dessutom måste man ta hänsyn till vilket slag av åtgärd det är fråga om, mot vem åtgärden riktar sig och i vilket syfte den företas. (Se prop. 1995/96:166 s. 59 f. och s. 93.)

En kontroll av ett fordon kan enligt Tullverket ta upp till två timmar. Vid inspektionen kunde konstateras att det förvaringsrum som resenären placeras i under kontrollen har karaktären av en liten arrestcell. Rummet är visserligen inte låst, men dörren är stängd och ett larm ljuder om dörren öppnas. Enligt verkets yttrande ska en resenär tydligt informeras om att dörren inte är låst, både muntligen och genom skriftlig information som ska finnas uppsatt. Av iakttagelserna från inspektionen framgår dock att sådan information inte alltid lämnas.

Tullverket kan såklart behöva ha uppsikt över en person som färdats i det kontrollerade fordonet. Med hänsyn till vad som kommit fram om förhållandena för resenären under kontrollen bedömer jag dock att kvarhållandet – beroende på omständigheterna i det konkreta fallet – i praktiken kan vara att betrakta som ett förvarstagande. Något lagstöd för en sådan åtgärd finns inte (se också mitt beslut den 3 mars 2022, dnr 933-2020).

Vid inspektionen kom det också fram att om en resenär inte vill stanna kvar i Tullverkets lokaler under den tid som ett fordon undersöks kan den omständigheten läggas till grund för ett beslut om att hålla kvar personen för kroppsvisitation eller förhör. Jag uppfattar det som att tulltjänstemännen med det menar att den kontrollerades agerande i sådana fall konstituerar en brottsmisstanke, och att befogenheterna i den brottsbekämpande verksamheten därmed kan tillämpas. Huruvida en brottsmisstanke kan anses föreligga måste naturligtvis bedömas i det enskilda fallet. Jag vill dock understryka att det inte får förekomma att en misstanke fingeras för att kunna hålla kvar en person vid en kontroll.

Tillfälligt omhändertagande av tillhörigheter

Vid inspektionen kom det fram att förare och eventuella passagerare som tas ut för kontroll och som placeras i förvaringsrum tillfälligt måste lämna ifrån sig det som de bär på sig, t.ex. en mobiltelefon.

Åtgärden att tillfälligt omhänderta t.ex. elektronisk kommunikationsutrustning torde utgöra ett sådant ingrepp som enligt regeringsformen och artikel 1 i

första tilläggsprotokollet till Europakonventionen kräver lagstöd (se prop. 2015/16:68 s. 73 f., SOU 2011:45 s. 377 och JO 2005/06 s. 84, dnr 5013-2003).

Om någon ska förhöras med anledning av misstanke om ett brott har en tulltjänsteman i vissa fall rätt att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning (se 8 kap. 7 § tullbefogenhetslagen, tidigare 20 a § lagen om straff för smuggling). Jag har förståelse för de risker som Tullverket har påtalat med att personer även vid en kontroll har tillgång till exempelvis kommunikationsutrustning. Det krävs dock lagstöd för ett tillfälligt omhändertagande av sådan egendom som nu är aktuell. Jag kan konstatera att detta inte finns i kontrollverksamheten.

Avslutande synpunkter

Legalitetsprincipen innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift. Vidare innebär EU-medlemskapet en skyldighet att tillämpa unionens grundläggande principer om fri rörlighet för varor och personer.

Gränsen mellan Tullverkets kontrollverksamhet och brottsbekämpande verksamhet kan som framgått vara oskarp. Berörda tulltjänstemän måste göra klart för sig vilket regelverk som ska tillämpas i varje enskild situation och om åtgärderna övergår från ett regelverk till ett annat. Självfallet är det inte möjligt att använda sig av tvångsmedel som är avsedda för den brottsbekämpande verksamheten utan att det regelverket är tillämpligt.

Min granskning har visat att det i Tullverkets kontrollverksamhet förekommer tvångsåtgärder mot enskilda som saknar nödvändigt stöd i lag. Det är naturligtvis inte acceptabelt.

Tullverket måste se över hur kontrollerna genomförs och säkerställa att åtgärderna är lagenliga.

Mot bakgrund av det som har kommit fram finner jag anledning att skicka en kopia av detta beslut till regeringen för kännedom.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Lovisa Johansson. I beredningen deltog även byråchefen Nils Västberg.