

Kritik mot Polismyndigheten för att sekretessbelagda uppgifter från en nedlagd förundersökning lämnades ut. Även uttalanden om skyldigheten för myndigheter och tjänstemän att biträda JO i en utredning

Beslutet i korthet: En person begärde hos Polismyndigheten ut handlingar från en nedlagd förundersökning. Tjänstemannabeskedet var att endast beslutet om att lägga ned förundersökningen skulle lämnas ut. Trots det lämnades den s.k. brottsrapporten ut. Brottsrapporten innehöll sekretessbelagda uppgifter som röjdes genom utlämnandet. JO kritiserar Polismyndigheten för det.

JO konstaterar att det genom utredningen inte helt har kunnat klarläggas vad som föregick utlämnandet och uttalar att det är otillfredsställande. Med anledning av brister i Polismyndighetens utredning av händelsen och mot bakgrund av andra iakttagelser och erfarenheter i sin tillsynsverksamhet gör JO uttalanden om skyldigheten för myndigheter och tjänstemän att biträda JO i en utredning.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 7 juli 2023 förde advokaten AA fram klagomål mot Polismyndigheten för sin klient BB:s räkning. AA uppgav huvudsakligen följande.

BB, som har skyddade personuppgifter, har barn tillsammans med CC. Det pågår ett vårdnadsfall mellan dem. CC kan inte acceptera att han inte får träffa barnen och att han inte vet var de bor. CC har polisanmälts för brott mot ett av barnen men förundersökningen lades ned.

CC begärde ut samtliga handlingar från den nedlagda förundersökningen. Polismyndigheten beslutade att endast åklagarens beslut om att lägga ned förundersökningen skulle lämnas ut till CC. Trots det lämnades brottsrapporten ut, av vilken det framgick bl.a. vem som gjort polisanmälan. Genom anmälarens namn kunde CC ta reda på var BB bodde. Det inträffade har fått långtgående konsekvenser för BB och hennes barn.

Utredning

JO begärde att Polismyndigheten skulle yttra sig över anmälan och ange vilka rutiner som tillämpas vid en begäran om att få ta del av ett beslut om att lägga ned en förundersökning, och vilket eller vilka dokument som normalt lämnas ut i sådana fall.

Polismyndigheten (juristen DD) yttrade sig den 5 februari 2024 efter att berörda befattningshavare fått tillfälle att lämna upplysningar. Myndigheten upplyste om att de berörda befattningshavarna fått ta del av Polismyndighetens remissvar och att deras chef avstått från att yttra sig.

Polismyndigheten redogjorde inledningsvis för bakgrunden och vad som framgår av dokumentationen.

CC begärde att få ut en nedlagd anmälan om sig själv. Anmälan gällde en åklagarledd förundersökning. Gruppchefen EE meddelade den 19 juni 2023 ett tjänstemannabesked om att nedläggningsbeslutet kunde lämnas ut. Begäran om övriga handlingar avslogs. EE upprättade beskedet, och administratören FF ansvarade för expedieringen. FF skrev ut beskedet och tog ut en brottsrapport från Polismyndighetens utredningssystem. Av brottsrapporten framgår att förundersökningen lagts ned, men rapporten innehåller även uppgifter om bl.a. aktörer. Handlingen lämnades ut i sin helhet tillsammans med tjänstemannabeskedet och skickades till CC.

CC:s ombud gjorde några dagar senare en förnyad begäran. Ett tjänstemannabesked lämnades av gruppchefen GG med samma innehåll som beskedet från den 19 juni. Tjänstemannabeskedet och brottsrapporten skickades till ombudet. FF ansvarade även för det.

Efter att CC begärt ett myndighetsbeslut upptäckte en jurist att brottsrapporten lämnats ut i sin helhet till CC och att identiteten på den som gjort polisanmälan, som var BB:s hyresvärd, hade röjts. AA, polisområdeschefen och rättschefen inom den berörda polisregionen informerades därefter om det inträffade.

Polismyndigheten redogjorde för synpunkter från berörda befattningshavare.

Administratören FF har uppgett bl.a. följande.

Utredningssektionen har följande rutiner för hantering av en begäran om allmän handling. När begäran kommer in i Polismyndighetens ärendehanteringssystem (Pär) [*Polisens ärenden, it-stöd för Polismyndighetens allmänna diarium, JO:s anm.*] fördelas den på gruppchefen för en av de handläggande enheterna. När gruppchefen gått igenom ärendet bestämmer denne vilka uppgifter som ska respektive inte ska lämnas ut. Som administratör stöttar hon med att ta fram en mall för tjänstemannabeskedet och de skriver tillsammans ett utkast till tjänstemannabesked utifrån den bedömning som gruppchefen har gjort. Förslag till tjänstemannabesked mejlas till gruppchefen som godkänner utkastet eller begär att få det justerat. Innan tjänstemannabeskedet skickas till sökanden med post, skriver hon ut det tillsammans med eventuella övriga handlingar som har bedömts ska lämnas ut, och ger det till berörd gruppchef som får läsa igenom handlingarna en sista gång innan det skickas till sökanden.

[Hon, JO:s anm.] minns det relevanta ärendet tydligt. Ärendet började med att den misstänkta i ärendet inkom med en begäran om allmän handling den 24 maj 2023 ... Den 30 maj 2023 skickade gruppchefen EE ett mejl till [henne, JO:s anm.] där han förklarade omständigheterna kring anmälan och uppdrog åt henne att ta kontakt med rättsavdelningen för deras bedömning av begäran. Rättsavdelningens svar gav inte tydligt besked för bedömningen av ärendet så [hon, JO:s anm.] föreslog för EE att de inte skulle lämna ut några uppgifter alls. EE tog telefonkontakt med sökanden och konstaterade efter samtalet att sökanden redan kände till att det fanns en anmälan. EE bedömde att nedläggningsbeslutet kunde ges ut till sökanden, eftersom det skulle användas i en vårdnadstvist. [Hon, JO:s anm.] kände sig tveksam till bedömningen och ifrågasatte det flera gånger men skrev som vanligt ihop ett förslag på tjänstemannabesked som EE sedan fick godkänna. Hon tog även ut en brottsrapport, nedläggningsbeslutet, och visade det i pappersform för EE. Hon påpekade att det av brottsrapporten framgick namn på anmälaren men EE hävdade att det var okej efter det telefonsamtal han haft med sökanden.

[H]on och några andra kollegor, däribland EE, får ett mejl från GG där hon informerar om att de måste tänka på att ta ut nedläggningsbeslutet på ett speciellt sätt ur Polismyndighetens utredningssystem för att inte uppgifter om involverade personer, såsom anmälare, ska stå med utan enbart åklagarens beslut. [Hon, JO:s anm.] hade fått lära sig att dra ut nedläggningsbeslutet genom att högerklicka på ärendenumret i utredningssystemet och sedan välja rapport brott. Hon fick nu veta att beslutet rätteligen ska tas ut under åklagarmeddelande. Hon förstod att uppgifter om familjen hade blivit röjda och tog kontakt med dåvarande sektionschefen HH och berättade om det inträffade.

Hon är väldigt ledsen för familjens skull och beklagar innerligen de följder som den felaktiga hanteringen fått för familjen. Hennes förhoppning är att rutinerna för hantering av begäran om allmän handling nu ses över så att arbetsuppgiften framöver uppdras åt någon med rätt kompetens som kan säkerställa en rättssäker hantering.

FF har vidare uppgett att man blir extra uppmärksam och försiktig när involverade personer lever med sekretesskyddade uppgifter.

Gruppchefen EE har uppgett bl.a. följande.

En begäran om allmän handling inkom till Polismyndigheten och han fick information från administratören FF om att begäran registrerats i Pär och fördelats på honom. Han gick igenom handlingarna i ärendet och bedömde att endast åklagarens nedläggningsbeslut kunde lämnas ut. Övriga handlingar omfattades av sekretess. Sökanden kontaktade även honom vid något tillfälle per telefon och han hänvisade då till den begäran som de fått in. Den 16 juni 2023 skrev han ett tjänstemannabesked som skickades till administratören för effektivering.

Gruppchefen GG har uppgett bl.a. att hon gjorde bedömningen att samma handling som lämnats ut i EE:s ärende på nytt skulle lämnas ut samt att det är allvarligt och ledsamt att det blev så stora konsekvenser i det aktuella ärendet.

Polismyndigheten redogjorde för rättslig reglering och myndighetens rutiner för hantering av begäran om allmän handling samt redovisade följande bedömning.

Polismyndigheten konstaterar att sökanden, tillika misstänkt i en nedlagd förundersökning, vid två tillfällen har fått ta del av brottsrapporten i ett ärende när avsikten varit att enbart lämna ut åklagarens underrättelse om nedläggningsbeslut. Sekretessbelagda uppgifter har därmed röjts.

Det som kommit fram visar att händelserna berott på en missuppfattning om hur man tar fram uppgifterna från Polismyndighetens utredningssystem samt bristande kontroller av handlingarna innan de lämnades ut.

Det kan förväntas att anställda vid Polismyndigheten som prövar ärenden som gäller begäran om allmän handling besitter rätt kunskap för uppdraget och utför uppgiften med den noggrannhet som respektive ärende kräver. Det står klart att nu aktuella ärenden inte har hanterats med den noggrannhet som krävts.

Av utredningen framgår att FF och GG beklagar det inträffade och själva påkallar behov av att den egna arbetsgruppens rutiner avseende hantering av begäran om allmän handling ses över. Samtliga medarbetare i arbetsgrupperna har fått information om hur de rätteligen tar fram aktuella uppgifter.

Avslutningsvis beklagar även Polismyndigheten det inträffade.

Bedömning

Sekretessbelagda uppgifter röjdes genom utlämnandet av brottsrapporten

Av utredningen framgår att brottsrapporten från en nedlagd förundersökning den 19 juni 2023 lämnades ut till CC som hade varit misstänkt. Av tjänstemannabeskedet framgår att avsikten var att endast lämna ut ”nedläggningsbeslutet”.

Polismyndigheten har konstaterat att sekretessbelagda uppgifter röjdes genom utlämnandet. Jag utgår från det. Polismyndigheten kritiseras för att uppgifterna röjdes.

Det har kommit fram att brottsrapporten lämnades ut även vid ett senare tillfälle och då till CC:s ombud. Jag går dock inte in på det utlämnandet.

Vad som föregick utlämnandet har inte helt klarlagts

EE var ansvarig för tjänstemannaprövningen av CC:s begäran om utlämnande. Hans tjänstemannabesked resulterade i utlämnandet den 19 juni, och enligt det skulle alltså endast åklagarens nedläggningsbeslut lämnas ut. EE har uppgett att han skickade sitt tjänstemannabesked till administratören FF för vidare hantering.

Enligt FF tog hon fram handlingen ur Polismyndighetens utredningssystem på det sätt som hon uppgett att hon blivit upplärd, vilket i praktiken innebar att brottsrapporten togs fram. Missuppfattningen om hur ett nedläggningsbeslut tas fram förefaller ha varit en bidragande orsak till att de sekretessbelagda uppgifterna i brottsrapporten röjdes.

Jag fäster mig dock vid FF:s uppgift om att hon visade en utskrift av brottsrapporten för EE och påpekade att namnet på den person som gjort polisanmälan framgick i den. Enligt FF sa EE att det var godtagbart. Med utgångspunkt i vad FF uppgett uppmärksammades EE alltså på att utlämnandet kunde medföra att sekretessbelagda uppgifter röjdes. EE har dock inte bemött FF:s uppgifter i den här centrala delen och inte heller i övrigt lämnat några uppgifter som syftar till att förklara det inträffade.

Om det stämmer att EE kände till att den handling som skulle lämnas ut till CC innehöll namnet på den som gjort polisanmälan, är det givetvis mycket allvarligt. Utredningen är dock inte sådan att jag kan slå fast hur det ligger till med den saken.

Skyldigheten att biträda JO i en utredning

Med anledning av bristerna i utredningen i detta ärende men också mot bakgrund av andra iakttagelser och erfarenheter som jag gjort i min tillsynsverksamhet ser jag skäl att utveckla vilken skyldighet som myndigheter och enskilda tjänstemän har i JO:s utredningar.

Redovisningen är inte uttömmande, och beroende på omständigheterna kan andra krav ställas på myndigheter och enskilda tjänstemän.

JO utövar tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter. För att JO ska kunna fullgöra sitt grundlagsfästa tillsynsupdrag 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).

En ombudsman har enligt bestämmelsen också rätt att få tillgång till domstolars och förvaltningsmyndigheters protokoll och andra handlingar. Rätten är inte begränsad av sekretess, och den ger JO rätt att ta del av sådana handlingar som inte är allmänna. Det innebär exempelvis att även handlingar i ett ärende som inte har slutbehandlats av myndigheten ska lämnas ut på JO:s begäran.

En ombudsman ska vidta de utredningsåtgärder som han eller hon bedömer är nödvändiga för att pröva klagomål och andra ärenden. När en ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han eller hon har beslutat att inleda en förundersökning, får ombudsmannen förelägga vite om högst 10 000 kronor. En ombudsman får även döma ut försuttet vite. (Se 33 och 36 §§ lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän [JO].)

För berörda tjänstemän medför grundlagsbestämmelsen en skyldighet att sanningsenligt och utan att dölja något uppge alla sakförhållanden som rör tjänsten och t.ex. ge besked om de tjänsteåtgärder de har vidtagit i form av beslut eller på andra sätt. En befattningshavare kan inte avstå från att lämna upplysningar om dessa har betydelse för JO:s utredning.

En offentliganställd person som inte följer JO:s begäran om att lämna upplysningar i ett tillsynsärende anses åsidosätta sin tjänsteplikt. Skyldigheten att yttra sig gäller inte när JO hämtar in uppgifter från någon under en förundersökning.

Den granskade myndigheten ska utföra en egen utredning och göra det som är möjligt för att klarlägga de sakförhållanden som är aktuella. Om JO i sin remiss ställt frågor ska dessa självfallet besvaras på ett noggrant och uttömmande sätt. 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.

Om myndigheten bedömer att ytterligare utredning inte kommer att leda till ökad klarhet, bör det av redovisningen till JO framgå vilka ansträngningar som gjorts. En myndighet kan alltså inte nöja sig med att utan närmare kommentarer redovisa exempelvis ofullständiga eller motstridiga utsagor eller förhållanden. Myndigheten ska i sitt yttrande även redovisa sin bedömning av det som har kommit fram och hur det förhåller sig till relevant rättslig reglering.

Avslutande synpunkter

Det är otillfredsställande att utredningen inte gett större klarhet i vad som föregick utlämnandet, framför allt om FF uppmärksammade EE på att skyddsvärda uppgifter fanns i de handlingar som skulle lämnas ut. Chefen för FF och EE har avstått från att lämna upplysningar.

Jag kan inte uttala mig om huruvida chefspersonen känt till något om det inträffade och därmed haft en skyldighet att lämna upplysningar. Vid en händelse av den här karaktären får det dock som regel anses vara motiverat att närmaste chef yttrar sig i JO:s utredning. Om chefspersonen inte kunnat bidra till en allsidig belysning av saken, borde det ha framgått av Polismyndighetens yttrande. Av yttrandet framgår inte vad myndigheten gjort för att klarlägga vare sig detta eller om utlämnandet gick till på det sätt som FF beskrivit.

Det kan därför ifrågasättas om Polismyndigheten har gjort det som varit möjligt för att klarlägga vad som föregick utlämnandet av de sekretessbelagda uppgifterna.

Utredningen har dock gett underlag för en slutsats i den fråga som anmälan och min utredning i huvudsak avsett, nämligen om sekretessbelagda uppgifter röjts. Polismyndigheten har också redovisat sina rutiner vid utlämnanden av allmänna handlingar. Mot den bakgrunden har jag inte funnit anledning att begära in ett kompletterande yttrande från Polismyndigheten utan nöjer mig med de uttalanden som jag gjort ovan. Jag utgår dock från att myndigheten överväger om det inträffade medför att de aktuella rutinerna behöver ses över.

Det har i anmälan förts fram att det fick långtgående konsekvenser för BB och hennes barn att de sekretessbelagda uppgifterna röjdes. Det är mycket beklagligt om det var på det sättet.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Per Lennerbrant. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättsakkunniga Leo Nilsson Nannini har föredragit ärendet och byråchefen Nils Västberg har deltagit i beredningen.

Sändlista

AA

Polismyndigheten, Rättsavdelningen (A602.675/2023)