

BESLUT

Datum
2025-10-22

Dnr
10252-2024

Sid 1 (5)

Justitieombudsmannen
Per Lennerbrant

Kritik mot Polismyndigheten för att en person nekades att avbilda allmänna handlingar i ett polishus som var ett skyddsobjekt

Beslutet i korthet: En person som tog del av allmänna handlingar på plats i ett polishus nekades att fotografera handlingarna på grund av att avbildningsförbud rådde i delar av huset.

JO uttalar att ett beslut om avbildningsförbud, oavsett om beslutet grundar sig på skyddslagen eller är av administrativ art, inte kan befria en myndighet från de grundlagsfästa kraven på handlingsoffentlighet. Om det fanns hinder mot att låta personen fotografera handlingarna där de lämnades ut borde personen ha getts möjlighet att avbilda handlingarna på en annan plats.

Polismyndigheten kritiseras för att utlämnandet inte hanterades i enlighet med tryckfrihetsförordningens krav.

Anmälan

I en anmälan till JO den 14 november 2024 förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten. Han var kritisk till att han hade nekats att fotografera allmänna handlingar som han tog del av på plats i ett polishus. När han ifrågasatte lagligheten av förbudet hänvisade polisen i receptionen och tjänstgörande stationsbefäl till direktiv från den jurist som hade beslutat om utlämnande av handlingarna.

Till sin anmälan bifogade AA ett mejl som den ansvariga juristen hade skickat till honom ett par dagar innan besöket på polisstationen. Även i mejlet angavs att AA inte skulle få fotografera handlingarna om han tog del av dem på plats.

Utredning

Polismyndigheten (juristen BB) yttrade sig den 13 mars 2025, efter att ha hämtat in upplysningar från berörda befattningshavare.

Av Polismyndighetens redogörelse och den övriga utredningen hos JO framgår bl.a. följande.

AA begärde den 4 november 2024 ett myndighetsbeslut rörande en begäran om utlämnande av allmänna handlingar. Juristen CC fick ärendet fördelat till sig.

CC kontaktade AA för att fråga hur han ville ta del av handlingarna. AA ville inte ha kopior av handlingarna utan de kom överens om att AA ett par dagar senare skulle få ta del av handlingarna på plats i polishusets reception.

CC lämnade myndighetsbeslutet och de aktuella handlingarna i receptionen tillsammans med några nedtecknade instruktioner kring utlämnandet. Av instruktionerna framgick bl.a. att AA inte fick fotografera handlingarna.

AA tog del av handlingarna i polishuset den 13 november 2024. Detta skedde i ett anmälningssrum i anslutning till receptionen. I samband med det uttryckte han önskemål om att få fotografera handlingarna, vilket han nekades. När AA bad att få tala med stationsbefälet, polisinspektören DD, förklarade hon att de följer direktiv från rättsavdelningen, vilka i det här fallet innebar ett förbud mot att fotografera handlingarna. Den polis som arbetade i receptionen kontaktade CC efter besöket och informerade honom om att AA hade varit väldigt missnöjd över det inträffade.

CC har inför Polismyndighetens yttrande till JO uppgett bl.a. följande. Anledningen till att han gav instruktioner om att AA inte fick fotografera handlingarna var att han och hans kollegor hade informerats om att det aktuella polishuset numera är ett skyddsobjekt och att det råder fotoförbud i vissa delar av huset. Dagen efter AA:s besök i polishuset lyfte han frågan med några juristkollegor och gjorde vissa utredningar för att säkerställa att han hade gjort en korrekt bedömning. Han konstaterade att rättsläget kring utbildningsförbud kopplat till skyddsobjekt i samband med utlämnande av allmän handling på plats framstod som oklart. Han informerade därför sin gruppchef om händelsen och sina bedömningar. I samråd med gruppchefen kontaktade han AA samma dag och redogjorde för sin bedömning gällande fotoförbudet samt erbjöd honom att avgiftsfritt få handlingarna skickade till sig. AA verkade uppskatta återkopplingen och den föreslagna lösningen. CC skickade handlingarna direkt efter samtalet.

Polismyndigheten upplyste i sitt yttrande att det aktuella polishuset enligt beslut från länsstyrelsen är ett skyddsobjekt enligt skyddslagen, men att beslutet inte är förenat med ett sådant särskilt beslut om utbildningsförbud som kan fattas enligt 7 § andra stycket samma lag. Enligt uppgift från chefen för det aktuella lokalpolisområdet fanns däremot ett muntligt verksamhetsbeslut om utbildningsförbud innanför skalskyddet i lokalerna.

Vidare uppgav Polismyndigheten att polisregionen i februari 2025 fattade beslut om avsteg från utbildningsförbudet rörande ett mötesrum i polishuset. Syftet med beslutet var enligt myndigheten att inrätta en plats där utbildning av allmänna handlingar kan ske.

Därtill beslutade polisregionen i mars 2025 om utbildningsförbud innanför skalskyddet i polishusets lokaler. I beslutet anges att det formaliserar det muntliga verksamhetsbeslutet om utbildningsförbud.

Polismyndighetens beslut bifogades yttrandet.

Polismyndigheten redovisade följande rättsliga reglering.

Tryckfrihetsförordningen

Av 2 kap. 15 § första stycket tryckfrihetsförordningen ... (TF) framgår det att den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut genast eller så snart det är möjligt och utan avgift ska få ta del av handlingen på stället. En handling får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring.

Den som önskar ta del av en sådan handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut, vilket följer av 2 kap. 16 § TF. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

Skyddsobjekt och avbildningsförbud

Skyddslagen ger ett förstärkt skydd för vissa byggnader, anläggningar, områden och andra objekt (skyddsobjekt) mot viss grov brottslighet (se 1, 3 och 4 §§ skyddslagen ...).

Enligt 7 § andra stycket skyddslagen kan det genom ett särskilt beslut införas ett förbud mot att göra avbildningar av skyddsobjektet. För en överträdelse av avbildningsförbudet är det, enligt 30 a § skyddslagen, föreskrivet ett straffansvar.

Normhierarki

Om en rättsregel av lägre rang bryter mot, ”kolliderar med”, en rättsregel av högre rang så ska som princip den av högre rang ha företräde och tillämpas, jfr. 8 kap. 18 § regeringsformen samt 8 kap. 14–17 §§ regeringsformen.

Polismyndighetens handbok om offentlighet och sekretess

I Polismyndighetens handbok om offentlighet och sekretess (PM 2022:3) finns stöd för hanteringen och handläggningen av ärenden om utlämnande av allmän handling. Handboken syftar till en rättsenlig, effektiv och enhetlig hantering av dessa ärenden hos myndigheten.

I avsnitt 2.3.9.1 anges följande. Sökanden har rätt att avbilda handlingarna om det inte har ställts upp ett förbehåll om förbud mot detta. Avbildning kan ske med t.ex. mobilkamera, egen skanner eller genom att uppgifterna skrivs av. Utlämnande med förbehåll beslutas av jurist vid rättsavdelningen.

Polismyndigheten gjorde därefter följande bedömning.

Utredningen visar att AA ville använda sin grundlagsstadgade rätt att avbilda allmänna handlingar. Trots detta nekades han med hänvisning till att det rådde avbildningsförbud i den lokal där Polismyndigheten hade anvisat honom att ta del av handlingarna.

Att AA:s rätt att avbilda de aktuella handlingarna begränsades med hänvisning till det muntliga verksamhetsbeslutet om avbildningsförbud är inte godtagbart eftersom AA:s rätt enligt tryckfrihetsförordningen i detta fall står över det aktuella förbudet som myndigheten hänvisat till. Polismyndigheten konstaterar att det inte heller varit fråga om ett sådant meddelat förbehåll som i vissa fall möjliggör avsteg från rätten att få avbilda en allmän handling. Enligt Polismyndighetens mening borde AA, när han gav uttryck för att han önskade att avbilda handlingarna med sin mobilkamera, erbjudits att få ta del av handlingarna på en plats där avbildning var möjlig. Polismyndigheten beklagar det inträffade.

Det framgår av utredningen att AA dagen efter han besökte Polismyndigheten fick de aktuella handlingarna avgiftsfritt skickade till sig. Den bristfälliga hanteringen har således inte lett till några konkreta följder i det aktuella ärendet. Det i sig innebär dock inte att det inträffade kan anses ursäktligt.

Som tidigare nämnts har det muntliga beslutet om utbildningsförbud i den aktuella lokalen nu formaliserats genom ett skriftligt beslut. Detta formella beslut påverkar inte myndighetens skyldighet att erbjuda en annan lämplig plats för den som vill avbilda en allmän handling.

Polismyndigheten uppgav vidare att en liknande händelse hade inträffat i en annan polisregion och att man därför även där hade fattat beslut om undantag från utbildningsförbudet. Enligt Polismyndigheten har frågan uppmärksamrats såväl regionalt som nationellt och ett nationellt arbete ska initieras för att undvika situationer som den nu aktuella.

Rättsliga utgångspunkter

Var och en har en grundlagsskyddad rätt att ta del av allmänna handlingar. Bestämmelser om det finns bl.a. i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF).

En allmän handling som får lämnas ut, dvs. som inte omfattas av sekretess, ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Handlingen får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. (Se 2 kap. 15 § första stycket TF.) Att en handling får avbildas innebär att sökanden har rätt att fotografera den (se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen [17 juni 2025, version 31, JUNO], kommentaren till bestämmelsen).

Det förhållandet att en myndighetsbyggnad utgör ett skyddsobjekt enligt skyddslagen befriar inte myndigheten från skyldigheten att uppfylla de grundlagsfästa kraven på handlingsoffentlighet. I förarbetena till skyddslagen betonas särskilt att allmänhetens rätt att anonymt få ta del av allmänna handlingar på plats hos en myndighet måste säkerställas (se prop. 2009/10:87 s. 37 och 68).

Bedömning

Juristen CC har förklarat att hans direktiv om att inte låta AA fotografera handlingarna hade sin grund i den information han hade fått om att polishuset var ett skyddsobjekt och att det rådde ett fotoförbud i delar av huset.

Polismyndigheten har i sin bedömning hänvisat till ett muntligt verksamhetsbeslut om utbildningsförbud.

Ett administrativt beslut av detta slag kan självfallet inte begränsa en myndighets skyldigheter enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Inte heller hade ett utbildningsförbud enligt skyddslagen befriat myndigheten från de grundlagsfästa kraven på handlingsoffentlighet. Om det enligt Polismyndigheten fanns något hinder mot att AA fotograferade handlingarna i receptionen eller i anslutande utrymmen borde han ha getts möjlighet att avbilda handlingarna på en annan plats.

Polismyndigheten kritiseras för att AA:s begäran inte hanterades i enlighet med tryckfrihetsförordningens krav.

Jag ser positivt på att Polismyndigheten avser inleda ett nationellt arbete för att se till att något liknande inte ska inträffa igen.

Avslutningsvis vill jag säga att jag är mycket frågande till att det administrativa beslutet om utbildningsförbud inte dokumenterades vid beslutstidpunkten. Min granskning har dock inte avsett de beslut om utbildningsförbud i lokalerna som har fattats av Polismyndigheten.

Ärendet avslutas.

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

Rättssakkunniga Johanna Nilsson har föredragit ärendet och byråchefen Nils Västberg har deltagit i beredningen.