

Kritik mot Polismyndigheten för bristande hantering av en begäran om utlämnande av allmän handling

Bakgrund och anmälan

Den 7 januari 2024 begärde en reporter att Polismyndigheten skulle lämna ut en allmän handling från den s.k. Palmeutredningen. Efter en tids mejlväxling, vid vilken även en annan handling diskuterades, påminde reportern om sin begäran. Den 22 februari 2024 påminde reportern på nytt om begäran och fick då till svar att många utlämningsärenden fanns i kö, men att Polismyndigheten hoppades att snarast kunna påbörja handläggningen av ärendet. Den 13 mars 2024 avslogs reporterens begäran genom ett tjänstemannabesked eftersom samtliga uppgifter i handlingen bedömdes omfattas av sekretess. Begäran beviljades sedan genom ett myndighetsbeslut i slutet av april 2024. I tiden därefter förekom fortsatt skriftväxling om den andra handling som diskuterats.

I en anmälan som kom in till JO den 23 februari 2024 förde AA, ansvarig utgivare för reporterens tidskrift, fram klagomål mot Polismyndigheten. Han var kritisk till myndighetens handläggningstid av reporterens begäran. Han gjorde även gällande att Polismyndighetens svar till reportern talade för att myndigheten i strid med tryckfrihetsförordningen hanterar handlingsutlämningsärenden i turordning.

Under handläggningen hos JO inkom AA med ytterligare klagomål mot Polismyndigheten.

Utredning

Polismyndigheten (juristen BB) yttrade sig till JO den 3 september 2024 efter att upplysningar inhämtats från en berörd befattningshavare och från sektionen för informationsförvaltning vid Polismyndighetens rättsavdelning. Den 19 september 2024 kompletterade myndigheten sitt yttrande.

Den berörda befattningshavaren redovisade en tidslinje för handläggningen av utlämnandeärendet.

Sektionen för informationsförvaltning anförde bl.a. följande. Palmeutredningen är mycket omfattande och de sekretessbedömningar som måste göras är i regel komplexa. Hanteringen av utlämnandeärenden ställer krav på särskilt god insyn i förundersökningsmaterialet och en god vana av att göra sekretessbedömningar. Om flera framställningar inkommer samtidigt är det svårt att fördela ärendena till andra handläggare inom Polismyndigheten. Handläggningstiderna har påverkats negativt efter organisatoriska förändringar, personalomsättning och rekryteringssvårigheter. Polismyndigheten strävar dock efter att hantera framställningar skyndsamt. Ärenden fördelas på handläggare så fort en sådan finns tillgänglig. Bristen på handläggare har inneburit att vissa ärenden blivit liggande. Handläggarna har dock löpande gjort bedömningar av hur tidskrävande en framställning förväntas vara.

Polismyndigheten redogjorde för rättslig reglering och redovisade i huvudsak följande bedömning.

Det dröjde 40 dagar från att Polismyndigheten tog emot reporterens begäran till att han fick besked i ärendet. Myndighetsbeslut meddelades 47 dagar från att det begärts. Även med beaktande av att framställningen avsett material i Palmeutredningen och att reportern ombetts att förtydliga sin begäran har den aktuella handläggningstiden inte varit förenlig med skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen. Dröjsmålet förefaller i första hand bero på resursbrist och problem med nyrekrytering av handläggare. Påståendet om att Polismyndigheten handlägger framställningar om att få del av allmänna handlingar i turordning vinner inte stöd av utredningen.

AA kommenterade remissvaret och det kompletterande yttrandet.

Rättsliga utgångspunkter

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet och utlämnande av sådana handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

En allmän handling som får lämnas ut, dvs. inte omfattas av sekretess, ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska som utgångspunkt ske på stället och utan avgift. (Se 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen.) Den som önskar ta del av en allmän handling har även som utgångspunkt rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska hanteras skyndsamt. (Se 2 kap. 16 § tryckfrihetsförordningen.)

JO har i ett flertal beslut uttalat att besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om begäran avser eller kräver genomgång av ett omfattande material. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut. (Se bl.a. JO 2015/16 s. 665, dnr 6276-2012 m.fl., och 2021/22 s. 382, dnr 5301-2019.)

Om en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling är det i första hand denne som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Myndigheten ska vidare pröva om handlingen ska lämnas ut om den anställde vägrar att lämna ut handlingen och den enskilde begär myndighetens prövning. (Se 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen.) Om myndigheten beslutar att inte lämna ut en handling kan den enskilde överklaga beslutet (se 6 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen). Ett s.k. tjänstemannabesked från en anställd kan däremot inte överklagas.

Bedömning

Granskningens inriktning

Jag har begränsat min granskning till handläggningstiden av den begäran som reportern gjorde den 7 januari 2024 och påståendet om att Polismyndigheten hanterar handlingsutlämningsärenden i turordning. Jag går därför inte in på några andra frågor när det gäller myndighetens handläggning.

Handläggningen av reporterns begäran

Av utredningen framgår att det tog drygt två månader innan Polismyndigheten återkopplade i ärendet i sak, och då genom att i mejl uppge att ett besked skulle skickas med post. Innan myndighetsbeslutet meddelades, vilket reportern redan i sin framställning uppgett att han önskade om handlingen inte lämnades ut, hade det gått närmare fyra månader sedan begäran gjordes.

Handläggningen av reporterns begäran har inte varit förenlig med tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav. Jag ifrågasätter inte att det krävs särskild kompetens för att hantera handlingsutlämnanden av detta slag och att bl.a. resursbrist påverkat handläggningstiderna hos Polismyndigheten. Myndigheten har dock en skyldighet att se till att bemanningen och organisationen är sådan att den klarar av att uppfylla tryckfrihetsförordningens krav.

Polismyndigheten ska kritiseras för att reporterns begäran inte hanterades med tillräcklig skyndsamhet.

Påståendet om hantering i turordning

Som framgår av den rättsliga regleringen ska en begäran om handlingsutlämnande hanteras skyndsamt. JO har tidigare uttalat sig om förutsättningarna för att hantera en enskilds framställningar en i taget, dvs. att en senare begäran behandlas först när handläggningen av den föregående är avslutad (se JO 2015/16 s. 653, dnr 180-2014). I det beslutet uttalade JO generella utgångspunkter för handläggningen av mycket omfattande eller mycket frekventa framställningar från en enskild om att få ta del av allmänna handlingar. Jag har i ett senare beslut uttalat att jag delar uppfattningen om tryckfrihetsförordningens tillämpning i de speciella situationer som JO-uttalandet tar sikte på (se tidigare nämnda JO 2021/22 s. 382).

Tryckfrihetsförordningen ger dock inte utrymme för att generellt hantera framställningar om att få ta del av allmänna handlingar i turordning.

Jag har förståelse för att AA uppfattat svaret till reportern om att många utlämningsärenden fanns i kö som att Polismyndigheten hanterade handlingsutlämningsärenden i turordning. Det som förts fram av sektionen för informationsförvaltning talar dock emot att en sådan hantering förekommer. Utredningen ger inte heller i övrigt stöd för att Polismyndigheten hanterar handlingsutlämningsärenden i turordning.

Ärendet avslutas.

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

Rättssakkunniga Mauro Villaggi har föredragit ärendet och byråchefen Nils Västberg har deltagit i beredningen.