JO RIKSDAGENS OMBUDSMÄN

BESLUT

Datum	Dnr	Sid 1 (8)
2023-05-08	2513-2022	

Justitieombudsmannen
Per Lennerbrant

En polis har i en skrivelse till ett vittnes arbetsgivare uttalat sig på ett sätt som stred mot regeringsformens krav på saklighet

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 22 mars 2022 förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten med anledning av att en polis skickat en promemoria och en utskrift av ett förhör med honom till hans arbetsgivare. Han arbetade vid det aktuella tillfället inom socialtjänsten.

Han fick nattetid ett telefonsamtal från en nära vän. Han hörde att hon och hennes man bråkade och att polisen kom till lägenheten. Han åkte själv dit eftersom han blev orolig. Polis på plats frågade vem han var. Han förklarade att han var en nära vän till familjen. På polisens fråga var han jobbade svarade han att han var där som vän och inte i tjänsten men att han är utbildad socionom och arbetar inom socialtjänsten. Efter att ha lämnat sina kontaktuppgifter åkte han hem på polisens uppmaning.

Någon dag senare höll polisen BB ett vittnesförhör med honom. På BB:s frågor berättade AA om telefonsamtalet under natten och kort om vad han kände till om parets relation och tidigare konflikter, men bad att få inhämta vännernas samtycke om polisen ville ha mer detaljerad information. Han uppgav återigen att han är nära vän med båda parter och att han agerat som ”medlare och terapeut” inom ramen för sin roll som vän. Han nämnde också att kvinnan inte mådde bra psykiskt och att han upplevde henne emotionellt instabil.

Han blev en tid efter förhöret avstängd från sitt arbete och sedan avskedad på grund av att BB hade kontaktat hans chef. BB hade framfört synpunkter på AA:s agerande samt uppmanat arbetsgivaren att utreda hans lämplighet. Han känner sig utsatt för maktmissbruk och har mått mycket dåligt av det inträffade.

Utredning

JO uppmanade Polismyndigheten att yttra sig över anmälan.

Polismyndigheten (juristen CC) yttrade sig den 12 oktober 2022 efter att upplysningar lämnats av berörda befattningshavare, polisregion Väst och Utvecklingscentrum Stockholm (UC Stockholm) vid Polismyndighetens nationella operativa avdelning.

Av Polismyndighetens yttrande och handlingarna i övrigt framgår i huvudsak följande.

En polispatrull beordrades till en lägenhet med anledning av att grannar hört bråk, skrik och dunsar därifrån. I lägenheten fanns ett gift par och kvinnans 19-åriga son. Mannen var upptagen i ett telefonsamtal när polis kom till platsen och uppgav för polisen att han pratade med parets socialsekreterare. Mannen anhölls senare misstänkt för misshandel, skadegörelse och olaga hot.

Under tiden som polis höll förhör med kvinnan anlände AA till lägenheten. Enligt anteckningar av ingripande poliser efter händelsen uppgav AA att han var parets kontakt med socialtjänsten, att han tidigare agerat som familjeterapeut åt paret och att han via telefon hört allt som hänt. Det framgick vidare att AA var angelägen om att få komma in i lägenheten för att lugna ner kvinnan och att han ville bli kontaktad när polisen var klar på plats för att då kunna prata med henne. Patrullen förklarade att han inte fick komma in i lägenheten eller prata med någon som befann sig där. När AA skulle gå försökte han säga något på arabiska till mannen.

AA hördes senare som vittne. Förhöret hölls av polisassistenten BB. Dagen därpå kontaktade BB AA:s arbetsgivare. I ett mejl till en chef på socialtjänsten bifogade BB en promemoria som han själv upprättat samt en utskrift av förhöret med AA. Enligt BB hade han fått ett muntligt godkännande från undersökningsledaren att lämna ut förhöret med förbehåll för sekretess. Promemorian har rubriken ”Skrivelse gällande [AA]”. Den har Polismyndighetens logotyp och är underskriven av BB Det finns ingen angiven mottagare. I promemorians sidhuvud står angivet ”Med förbehåll – Får ej spridas pga FU-sekretess enligt OSL”. I promemorian anges bl.a. följande.

> Anledning till skrivelse: Olämpligt beteende samt utnyttjande av sin ställning som verksam socionom.
>
> – – –
>
> [Upplysningar] som ni som [AA:s] chef bör veta
>
> - [AA] säger att han har varit familjens par/familjeterapeut
> - Familjen har ringt [AA] som medlare i ett relationsbråk av brottslig karaktär
> - Polis på plats fick till sig att [AA] var familjens socialsekreterare och familjeterapeut genom Soc.
> - [AA] säger att kvinnan i familjen har en emotionell störning och att hon behöver hjälp med detta. Vad grundas detta på? Tror hon detta med?

- Sonen i familjen säger i förhör att mannen tillika vår misstänkt i ärendet har bott hos [AA] för senast tre veckor sedan
- [AA] säger att han inte tagit parets våld, hot och skadegörelse mot varandra på allvar då han anser att det förekommer i många familjer och därför har han inte behövt polisanmäla.
- [AA] dök upp på brottsplatsen vid ungefär 00:30 natten till 2021-12-27
- Patrull på plats uppfattade det som att [AA] är bättre vän med mannen [i] familjen än med kvinnan.
- [AA] förväntade sig att polis skulle bruka honom som medlare i relationsbråket. [AA] SKALL INTE försöka påverka och eller störa polis i sin myndighetsutövning. Han skall framförallt INTE försöka göra polisens arbete och själv avgöra vad som är brottsligt eller inte.
- [AA] lutade sig mycket mot sin utbildning i samtalet med undertecknad och jag upplevde det som att han talade över mig. Undertecknad har år av arbetslivserfarenhet inom psykiatrin och fattade att [AA] antagligen inte har någon grund för sitt påstående att målsägande lider av en störning.

Med denna information hoppas undertecknad med kollegor att [AA] sätts under utredning av sin arbetsgivare och ifrågasätts gällande sin lämplighet att vara verksam inom offentlig sektor och arbeta med människor.

BB uppgav i sina upplysningar att AA under förhöret uppgett att han kände till att det förekommit våld men att AA inte tagit det på allvar eller anmält. BB upplevde att AA försökte tala över honom och använda fina ord i syfte att låta mer kompetent än vad han kanske var. Både BB och hans kollegor ansåg att AA betett sig olämpligt och märkligt. BB:s magkänsla sa att något var fel. Han ansåg att detta inte kunde fortgå utan att någon tittade närmare på det och att socialtjänsten måste få reda på om de har en medarbetare som nattetid åker runt i staden och löser egna ärenden i deras namn.

Av handlingarna framgår att BB, innan han skrev till AA:s chef, pratade med såväl inblandade kollegor som sin närmaste chef som hänvisade till undersökningsledaren, i fråga om förhöret kunde lämnas ut.

UC Stockholm uppgav bl.a. att de har svårt att finna lagstöd för att lämna ut information om ett vittne i en förundersökning till dennes arbetsgivare. Om aktuellt vittne bedömdes agera i strid med gällande lagstiftning borde en brottsanmälan ha upprättats som därefter kunnat ligga till grund för eventuellt fortsatt utredningsarbete under ledning av en undersökningsledare. En kontakt med personens arbetsgivare hade då legat inom undersökningsledarens ledning och beslut.

Polisregion Väst angav bl.a. följande.

> När polisman finner att en företrädare för en av [P]olismyndighetens samverkanspartners uppvisar ett beteende som kan anses olämpligt utifrån personens yrkesroll kan detta vara en uppgift som bedöms behövs delas med aktuell samverkanspartner utifrån det samverkande uppdraget. Polismyndigheten har då möjlighet att på eget initiativ lämna uppgifter till andra myndigheter efter att enskild bedömning gjorts. Vid sådan kontakt är det viktigt att den polisanställda visar behärskning, hänsynsfullhet och uppträder på ett sätt som inger förtroende. Informationen som framförs ska härstamma ur saklighet och objektivitet.

Polismyndigheten redovisade följande rättsliga reglering.

Allmänt om Polismyndighetens uppdrag m.m.

Enligt 2 § polislagen (1984:387) [PL] hör till Polismyndighetens uppgifter att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet (punkten 1), övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat (punkten 2), utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal (punkten 3), lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen (punkten 4) och fullgöra den verksamhet som ankommer på Polismyndigheten enligt särskilda bestämmelser (punkten 5).

En polismans ingripande ska ske på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter (8 § PL).

I kontakter med allmänheten ska anställda vid Polismyndigheten, med beaktande av omständigheterna och situationen, agera så hänsynsfullt som möjligt, visa behärskning och uppträda på ett sätt som inger förtroende (10 § polisförordningen [2014:1104]).

En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter (8 § förvaltningslagen [2017:900]).

Objektivitet och saklighet

En myndighet ska beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet (1 kap. 9 § regeringsformen). Kravet på saklighet får bl.a. anses innebär att myndigheters åtgärder och beslut inte får utgå från ovidkommande hänsyn och vara godtyckliga utan ska vara rationella och logiskt motiverade. Kravet på opartiskhet betyder att det allmännas företrädare ska vara objektiva i sin tjänsteutövning och förhålla sig så att deras opartiskhet inte med fog kan ifrågasättas. Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller ett annat handlande från en myndighet. Även hur myndighetens agerande har uppfattats är av betydelse (se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 2013, s. 59).

Bestämmelser om sekretess

Av 18 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) [OSL] följer att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

För uppgifter som förekommer i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål gäller även, enligt 35 kap. 1 § första stycket 1 OSL, sekretess 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.

Som huvudregel råder sekretess även mellan myndigheter, om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till (8 kap. 1 § och 10 kap. 28 § OSL). Det är förbjudet för såväl myndigheter som vissa personer (som har tystnadsplikt) att röja uppgifter som är sekretessbelagda (2 kap. 1 § OSL). Att myndigheter samverkar innebär inte i sig att sekretessen får brytas mellan myndigheterna. Det krävs en sekretessbrytande bestämmelse i OSL eller i annan lagstiftning för att en myndighet ska kunna lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess.

Sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess finns i 10 kap. OSL. Sekretess hindrar exempelvis inte att en uppgift lämnas ut till en enskild eller till en annan myndighet om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL). Om en myndighet finner att sådan risk för skada, men eller annan olägenhet som enligt en bestämmelse om sekretess hindrar att en uppgift lämnas till en enskild

kan undanröjas genom ett förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den, ska myndigheten göra ett sådant förbehåll när uppgiften lämnas till den enskilde. Ett sådant förbehåll innebär att tystnadsplikt uppkommer för den person som tar del av uppgifterna som omfattas av förbehållet (10 kap. 14 § OSL).

Om en uppgift inte kan lämnas ut med stöd av någon sekretessbrytande bestämmelse kan generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL vara tillämplig. Av bestämmelsen följer att en sekretessbelagd uppgift, med vissa undantag, får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av uppgiften att lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Vid denna intresseavvägning ska den mottagande myndighetens behov av uppgifterna vägas mot det intresse som sekretesskyddet typiskt sett tillgodoser. Något krav på att myndigheten har begärt att få ta del av uppgifterna finns inte. Generalklausulen är tillämplig både på uppgiftsutbyten mellan myndigheter med samma eller närliggande verksamheter och på uppgiftsutbyten mellan myndigheter med olika verksamhetsinriktningar. För att bestämmelsen ska kunna tillämpas vid ett uppgiftsutbyte mellan myndigheter med olika verksamhetsinriktning bör det dock finnas starka skäl.

I praxis har vid intresseavvägningen hänsyn tagits till – förutom den mottagande myndighetens behov av uppgifterna – vilket sekretesskydd uppgifterna får hos myndigheten som tar emot uppgifterna, uppgifternas art och i vilket syfte de ska användas (se t.ex. Kammarrätten i Stockholms dom den 17 september 2014 i mål nr 5348-14).

I Polismyndighetens handbok om offentlighet och sekretess (PM 2016:67), som gällde vid den aktuella tidpunkten, behandlas i avsnitt 5.6.1 sekretess vid utlämnande till annan myndighet på eget initiativ. Där framgår bland annat att utlämnande med stöd av 10 kap. 27 § OSL inte får ske slentrianmässigt utan ska föregås av en noggrann intresseavvägning. Om ett utlämnande sker bör de överväganden som gjorts samt vilken åtgärd som valts antecknas och diarieföras som ett sekretessärende.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Vad gäller lagstöd för att lämna ut de sekretessbelagda uppgifterna konstaterar Polismyndigheten följande. Det har inte förelegat någon uppgiftsskyldighet enligt lag att lämna ut uppgifterna till AA:s arbetsgivare. Enligt vad [BB] uppgett fick han förundersökningsledarens godkännande att lämna ut de sekretessbelagda uppgifterna till AA:s arbetsgivare, under förutsättning att det skedde med stöd av förbehåll. Eftersom uppgifterna har lämnats till en myndighet i egenskap av arbetsgivare, och inte till en enskild, saknas emellertid förutsättningar att lämna ut sekretessbelagda uppgifter med stöd av förbehåll. Även om uppgifterna hade lämnats till en enskild hade förbehållet, såsom det formulerats i promemorian, saknat rättslig betydelse. Ett förbehåll ska, för att vara bindande, meddelas i form av ett beslut av den utlämnande myndigheten av vilket framgår vilken handling det är fråga om, vem handlingen lämnas ut till och vad förbehållet har för innebörd (jfr JO 1994/95 s. 574).

Fråga uppkommer då om det förelåg grund för att lämna uppgifterna enligt generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Det innebär i så fall att ett uppgiftslämnande ska föregås av en sådan verklig intresseavvägning som bestämmelsen kräver.

[BB] har redogjort för de omständigheter som legat till grund för hans bedömning att det fanns skäl att delge arbetsgivaren uppgifterna. Det framgår dock inte huruvida en verklig intresseavvägning gjorts i enlighet med 10 kap. 27 § OSL och varför det har varit uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har haft företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. I enlighet med Polismyndighetens dåvarande handbok om offentlighet och sekretess, PM 2016:67, borde en sådan intresseavvägning och resultatet av den,

dvs. vilka handlingar som lämnades ut till vilken myndighet och av vem, ha redovisats och diarieförts som ett sekretessärende.

Polismyndigheten konstaterar att AA inte har varit involverad i utredningen i annan egenskap än som vittne. Han var således inte misstänkt för något brott. Även om de uppgifter som framkommit under förundersökningen ger upphov till vissa frågor kring AA:s agerande, har det inte framkommit några konkreta omständigheter som talar för att AA, inom ramen för sin anställning hos socialtjänsten, skulle begå någon brottslig gärning eller utsätta personer för fara.

Uppgifterna som lämnades ut omfattades av sekretess även hos socialtjänsten, dock endast i enlighet med 18 kap. 1 § OSL. Skyddet för uppgifterna har därmed varit svagare hos socialtjänsten eftersom 18 kap. 1 § OSL innebär en presumtion för offentlighet, till skillnad från 35 kap. 1 § OSL som har ett omvänt skaderekvisit.

Mot bakgrund av ovanstående anser Polismyndigheten att utredningen inte visar att AA:s arbetsgivares intresse av uppgifterna skulle ha uppenbart företräde framför det intresse som sekretessen avsåg att skydda. Det har därmed saknats förutsättningar att lämna ut uppgifterna.

I promemorian till AA:s arbetsgivare ger [BB] uttryck för sin personliga tolkning och uppfattning av det inträffade. Polismyndigheten konstaterar att det som kommit fram genom utredningen ger anledning att ifrågasätta om BB:s agerande i alla delar varit förenligt med de krav som åligger en polisanställd att agera sakligt, opartiskt och förtroendeingivande.

AA kommenterade Polismyndighetens remissvar.

Bedömning

Rättslig reglering och granskningens inriktning

Jag hänvisar till den reglering som Polismyndigheten har redovisat, men vill lägga till följande.

Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen ska den offentliga makten utövas under lagarna. Bestämmelsen ger uttryck för legalitetsprincipen, som innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift. I kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen ligger att en tjänsteman inte får göra uttalanden som grundar sig på ett otillräckligt underlag (se JO 2022/23 s. 536, dnr 6978-2021).

Jag har riktat in min granskning på den information som lämnades från Polismyndigheten till AA:s arbetsgivare. Jag går inte in på hur AA:s arbetsgivare agerade efter att ha fått del av informationen.

Promemorian till arbetsgivaren

Jag vill till att börja med kommentera det förhållandet att polisassistenten BB såg sig föranledd att underrätta AA:s arbetsgivare om hur AA uppträtt i samband med polisingripandet i lägenheten och vad denne uppgett i förhör.

BB har inte gjort gällande att AA begått något brott eller pekat på att AA brutit mot någon bestämmelse som gäller för tjänsteutövningen. BB har i stället uppgett att skälet till att han kontaktade AA:s arbetsgivare var att han tyckte att AA betett sig olämpligt och märkligt.

Åtgärder som en polis vidtar och som innebär någon form av maktutövning måste ha stöd i författning. Enligt min mening är utrymmet enligt 2 § polislagen begränsat att förmedla iakttagelser som polisen gjort av en persons uppträdande till dennes arbetsgivare på det sätt som skett i detta fall. I 6 § andra stycket polislagen föreskrivs visserligen en skyldighet för Polismyndigheten att samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. Bestämmelsen tar dock sikte på andra situationer än den som är aktuell här.

Om det i ett enskilt fall bedöms att det faller inom polisens uppdrag att lämna uppgifter till en annan myndighet eller en enskild, måste det säkerställas att åtgärden är förenlig med bl.a. bestämmelserna i OSL och tillämpliga regler om personuppgiftsbehandling.

Polismyndigheten har inte kommenterat om det var en uppgift för myndigheten att i det här fallet kontakta AA:s arbetsgivare. Jag gör därför inte några ytterligare uttalande om detta. Det är dock förvånande att BB:s chef inte verkar ha reflekterat något närmare över den aktuella frågan, utan endast hänvisat BB vidare till undersökningsledaren.

Jag går nu över till att bedöma de uttalanden som BB gjorde om AA i promemorian.

BB var inte med vid ingripandet i lägenheten utan fick uppgifterna om AA:s agerande från sina kollegor. Av utredningen framgår att ingripande poliser var av uppfattningen att AA agerade i egenskap av anställd vid socialtjänsten. AA menar att han förklarade att han var där i egenskap av privatperson och vän till familjen. Jag kan inte se att frågan reddes ut i det förhör som BB höll med AA på förmiddagen efter den inträffade händelsen.

Även om jag utgår från den uppfattning om AA:s agerande som de ingripande poliserna ska ha förmedlat är det ett mycket begränsat material som BB redovisat som underlag för sina uttalanden.

BB ger i promemorian uttryck för att AA ska ha betett sig på ett olämpligt och klandervärt sätt. BB går så långt att han anser att AA:s lämplighet att arbeta inom offentlig sektor och med människor över huvud taget kan sättas i fråga och bör utredas av AA:s arbetsgivare. Detta kan inte ses som något annat än uttryck för BB:s personliga uppfattning, som ligger klart utanför hans roll som polis.

BB:s uttalanden strider mot regeringsformens krav på saklighet och polisförordningens bestämmelse om att en polis ska visa behärskning och uppträda på ett sätt som inger förtroende. BB kritiseras för detta.

Utlämnandet av förhörsuppgifterna

Det framgår av utredningen att BB till den promemoria som han skickade till AA:s arbetsgivare bifogade en utskrift av förhöret med AA Förhöret ingick i en

pågående förundersökning. Uppgifterna i förhöret kan därför ha omfattats av sekretess enligt bl.a. 18 kap. 1 § och 35 kap. 1 § första stycket 1 OSL. Enligt BB var det hans avsikt att lämna ut uppgifterna i förhöret med ett s.k. förbehåll. Enligt 10 kap. 14 § OSL är det dock möjligt att göra ett förbehåll endast när utlämnandet sker till en enskild. Polismyndigheten har gjort bedömningen att det saknades förutsättningar att lämna ut uppgifterna på grund av sekretess. Jag har inte anledning att ha någon annan uppfattning. Slutsatsen blir därför att det inte fanns rättsligt stöd för att lämna ut uppgifterna på det sätt som skedde.

Enligt BB hade han fått ett muntligt godkännande från undersökningsledaren att lämna ut uppgifterna med ett förbehåll. Det finns inget i utredningen som motsäger det. Mot denna bakgrund ser jag inte skäl att kritisera BB för att han lämnade ut förhöret.

Det är av rättssäkerhetsskäl mycket viktigt att de överväganden som ligger till grund för att sekretessbelagda uppgifter lämnas ut, dokumenteras på ett korrekt och fullständigt sätt. Det framgår av utredningen att BB inte dokumenterade utlämnandet. Han ska kritiseras för den bristfälliga dokumentationen, som också stred mot Polismyndighetens rutiner.

Avslutningsvis finns det skäl att säga något ytterligare om vad som gäller när uppgifter ska lämnas ut med ett förbehåll om sekretess. Det ställs krav på hur ett förbehåll ska formuleras för att vara bindande för mottagaren. Förbehållet ska bl.a. utformas som ett formellt beslut och vara tydligt till sin innebörd. Den som förbehållet riktar sig till ska normalt också tillfrågas om ett förbehåll kan godtas. (Se bl.a. JO 2020/21 s. 307, dnr 7484-2018.)

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

Per Lennerbrant

Ärendet har föredragits av Rebecka Olsson. Byråchefen Stefan Nyman har deltagit i beredningen.