

Chefsjustitieombudsmannen
Claes Eklundh

Anmälan mot Rikspolisstyrelsen med anledning av en begäran om utdrag ur Rikspolisstyrelsens dataregister

Anmälan

I en anmälan framförde AA klagomål mot Rikspolisstyrelsen. Han uppgav att han var missnöjd med det svar han hade fått med anledning av en begäran om utdrag ur Rikspolisstyrelsens dataregister enligt 10 § datalagen (1973:289) och 26 § personuppgiftslagen (1998:204). Av de till anmälan fogade handlingarna framgick att AA i en skrivelse daterad den 30 oktober 2001 hade begärt besked om han förekom i några avtal, handlingar eller register hos Rikspolisstyrelsen och att Rikspolisstyrelsen i ett skriftligt svar den 5 november 2001 hade anfört bl.a. följande.

Du har begärt att få ta del av uppgifter om dig själv i Rikspolisstyrelsens dataregister. För det fall att det finns sådana uppgifter och dessa får lämnas ut bifogas nu ett eller flera registerutdrag. Om det inte finns några uppgifter om dig i registren får du alltså inte något registerutdrag. Om du har några frågor kan du kontakta Rikspolisstyrelsen, utvecklings- och strategienheten, Kirunasektionen.

I svarsskrivelsen följde därefter en uppräknig av de olika register som förs av Rikspolisstyrelsen. Under rubriken ”besked enligt 26 § personuppgiftslagen” fanns viss information om bl.a. misstankeregistret och belastningsregistret samt följande information om betydelsen av sekretess enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen:

Uppgifter i vissa register omfattas av sekretess med hänsyn till intresset att förebygga eller beivra brott (se 5 kap. 1 § sekretesslagen, 1980:100). Det lämnas normalt inte någon upplysning om huruvida uppgifter om dig behandlas i sådana register eller inte.

Skrivelsen innehöll avslutningsvis följande.

Om Du vill överklaga detta beslut, skall du skriva till Kammarrätten i Stockholm. Skrivelsen skall dock skickas till Rikspolisstyrelsen – – och den skall ha kommit in till styrelsen inom tre veckor från det att Du fick del av beslutet. I skrivelsen skall Du ange vilket beslut som avses, varför beslutet skall ändras och vilken ändring Du vill ha.

Rikspolisstyrelsen
Utvecklings- och strategienheten
Kirunasektionen

Skrivelsen var inte åsatt något diarienummer, och den innehöll inte heller någon uppgift om beslutsfattare eller handläggare.

AA överklagade beslutet den 16 november 2001 och ville veta om han förekommit eller förekom i några "avtal, handlingar och register, även de sekretessbelagda". Han fick ett svar från Rikspolisstyrelsen daterat den 26 november 2001 som innehöll bl.a. följande.

I er skrivelse, som inkommit till RPS 2001-11-26, överklagar ni ett beslut som RPS skall ha gjort 2001-11-05. Det framkommer inte vad beslutet gäller. För att RPS skall kunna behandla ert överklagande måste vi få veta vad ni överklagar, diarienummer på ev. handling eller liknande.

Utredning

Muntliga upplysningar inhämtades från byråassistenten BB, Rikspolisstyrelsen, Utvecklings- och strategienheten. Därvid framkom följande. Det svar som AA erhöll den 5 november 2001 var ett generellt framställt datasvar som alla får när de begär utdrag ur Rikspolisstyrelsens dataregister. Hon uppfattade AA:s skrivelse av den 16 november 2001 som dels ett överklagande av ett inte närmare angivet beslut, dels en begäran om personuppgifter. Eftersom en sökning i diariet med ledning av enbart beslutsdatum och efternamn inte skulle ge något resultat skrev hon till AA och bad honom att komma in med uppgift om vilket beslut han överklagade.

Ärendet remitterades till Rikspolisstyrelsen för upplysningar och yttrande med anledning av det svar som AA hade fått från Rikspolisstyrelsens utvecklings- och strategienhet den 5 november 2001. Rikspolisstyrelsen skulle därvid särskilt beakta att svaret innehöll uppgifter som angav att det var fråga om ett beslut men att det inte framgick vare sig vem som skulle ha fattat beslutet eller om det var diariefört.

Rikspolisstyrelsen kom in med ett yttrande till vilket hade fogats kopior av motsvarande svarsskrivelse i en ny utformning.

Bakgrund

AA frågade i en skrivelse som den 2 november 2001 kom in till Kirunasektionen vid Utvecklings- och strategienheten hos Rikspolisstyrelsen bl.a. om han stod med i några avtal, handlingar och register hos styrelsen. Skrivelsen tolkades som en ansökan om registerutdrag enligt såväl 10 § datalagen (1973:289) som 26 § personuppgiftslagen (1998:204). Frågan besvarades genom att ett registerutdrag med bifogat missiv skickades till AA den 5 november 2001.

I en skrivelse som kom in till Kirunasektionen den 26 november 2001 överklagade AA. Rikspolisstyrelsens beslut och ville veta om han förekommer i några avtal, handlingar och register – även de sekretessbelagda. Kirunasektionen skrev till honom samma dag och bad honom komplettera sitt överklagande med uppgift om vilket beslut som han överklagat. Till skrivelsen bifogades en blankett om ansökan enligt 10 § datalagen. Därefter har AA inte återkommit i ärendet.

Rutiner för registrering och sökning vid ansökningar om registerutdrag m.m.

Vid Kirunasektionen handläggs ansökningar om registerutdrag enligt 10 § datalagen, 26 § personuppgiftslagen samt 9 § första stycket lagen (1998:620) om belastningsregister. När ansökningar om registerutdrag kommer in till sektionen sorteras de

efter den paragraf som skall tillämpas. Därefter registreras sökandens personnummer i ett datasystem som automatiskt via det statliga personadressregistret (SPAR) tar fram sökandens namn och adress. I systemet finns uppgift om vilken dag denna registrering gjorts. Där väljs vilken typ av registerutdrag som skall framställas. När detta har skett framställs de efterfrågade utdragen automatiskt i systemet och samlas i en särskild datafil från vilken utdragen skrivs ut en gång i veckan. Utdragen skickas sedan till sökandena. Om det inte finns några uppgifter om sökanden i Rikspolisstyrelsens register, skickas endast ett missiv som bl.a. innehåller information om vissa av de register som förs vid styrelsen. För att kunna få fram uppgift om datum när en ansökning har registrerats eller om datum när utdrag eller endast ett missiv har upprättats och expedierats måste man använda sökandens personnummer.

Efter det att registrering av ansökningarna har gjorts sorteras de in i arkivkartonger efter det datum de har registrerats. Det kommer in ca 200 ansökningar per vecka som gäller 10 § datalagen respektive 26 § personuppgiftslagen samt ca 800 ansökningar per vecka avseende 9 § första stycket lagen om belastningsregister.

Vid Kirunasektionen handläggs också andra ansökningar om registerutdrag, t.ex. enligt lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och barnomsorg.

Rikspolisstyrelsens bedömning

Av 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen (1980:100) framgår bl. a. att det föreligger en skyldighet att registrera allmänna handlingar. Registrering kan dock underlåtas beträffande allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller, om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. När det gäller handlingar som omfattas av sekretess föreligger dock enligt huvudregeln ovillkorlig skyldighet att registrera dessa.

Det förekommer hos Rikspolisstyrelsen – som framgår ovan – en omfattande hantering av ansökningar om registerutdrag. Till detta kommer att ansökningarna kan avse datalagen, personuppgiftslagen eller lagen om belastningsregister. Med hänsyn härtill och för att hanteringen skall vara så rationell och effektiv som möjligt är det nödvändigt att ansökningarna behandlas automatiserat. Som nämnts används personnummer som sökbegrepp vid framställning av registerutdrag och när det gäller att få fram uppgift om datum för dels registrering av ansökan om utdrag, dels upprättande och utskick av utdrag och missiv. Personnummer används för att hanteringen skall vara så säker som möjligt.

Med hänsyn härtill och till vad som berörts ovan anser Rikspolisstyrelsen att rutinen för registrering av ansökningar om registerutdrag samt registrering av datum för upprättande och expediering av utdrag och missiv torde uppfylla de krav på registreringsskyldighet som ställs upp i 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen. I vilket fall som helst måste det anses att handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling kommit in eller upprättats.

När det gäller att klarlägga vad AA:s skrivelse den 26 november 2001 avsåg hade man på ett enkelt sätt via SPAR kunnat få fram hans personnummer. Därefter hade man med hjälp av personnumret kunnat söka efter det aktuella ärendet i datasystemet för hantering av ansökningar om registerutdrag.

Vad därefter gäller de missiv som används i samband med expediering av utdrag har dessa utformats mot bakgrund av risken för att utdragen missbrukas. I förarbetena till lagen om belastningsregister, propositionen Polisens register (prop. 1997/98:97, s. 84 ff.) uttalas bl.a. följande:

”Den enskilde bör därför alltid ha rätt att ta del av uppgifter om sig själv i ett polisregister. Detta innebär i och för sig också att denna rätt kan komma att utnyttjas av t.ex. arbetsgivare och hyresvärdar för att kräva arbets- och bostadssökande på straffrihetsbevis. I prop.1987/88:122 diskuterades denna risk. Enligt vad som uttalades i propositionen (s. 13 ff.) fick man noga följa utvecklingen och vid tecken på missbruk ta upp frågan på nytt. Rätten att få kännedom om vilka belastningsuppgifter som finns registrerade måste anses vara av väsentligt och principiellt intresse för den enskilde. Hittills har inget framkommit som tyder på att missbruk

skulle förekomma i sådan omfattning att det föranleder regeringen att överväga om rätten för den enskilde att ta del av de uppgifter som finns registrerade om honom eller henne bör lösas på något annat sätt.”

Det är således för att förhindra att utdrag ur Rikspolisstyrelsens register används som straffrihetsintyg som missiven har utformats på ett sådant sätt att det, i de fall det finns uppgifter om den sökande i registren, bifogas ett eller flera registerutdrag. Om det inte finns några uppgifter om den sökande i något register, får denne inte något registerutdrag. I stället informeras sökanden genom missivet om att det inte finns några uppgifter om honom eller henne i registren.

Rikspolisstyrelsen har uppmärksammat att det missiv som bifogats utdraget som AA erhållit inte var lämpligt utformat. Sedan den 12 november 2001 används missiv med ett annat innehåll.

Till yttrandet hade fogats två nya missiv. Det första av dessa avser utdrag ur Rikspolisstyrelsens dataregister enligt 10 § datalagen och 26 § personuppgiftslagen och har utformats på följande sätt.

Utdrag ur Rikspolisstyrelsens dataregister enligt 10 § datalagen (1973:289) och enligt 26 § personuppgiftslagen (1998:204) m.m.

Du har begärt att få ta del av uppgifter om dig själv i Rikspolisstyrelsens dataregister. För det fall att det finns uppgifter om dig i registren bifogas nu ett eller flera registerutdrag. Om det inte finns några uppgifter om dig får du alltså inte något registerutdrag.

Om du har några frågor kan du kontakta Rikspolisstyrelsen – – –

I fråga om belastningsregister och misstankeregister lämnas följande besked enligt 26 § personuppgiftslagen.

Belastningsregistret innehåller uppgifter bl.a. om den som har ålagts påföljd för brott
– – –

Misstankeregistret innehåller uppgifter om dem som är skäligen misstänkta för brott
– – –

Rikspolisstyrelsen

Utvecklings- och strategienheten

Kirunasektionen

Det andra missivet avser utdrag enligt lagen om belastningsregister och är utformat på följande sätt.

Utdrag enligt 9 § lagen (1998:620) om belastningsregister

Rikspolisstyrelsen för ett belastningsregister som innehåller uppgifter bl.a. om den som har ålagts påföljd för brott. Du har begärt att få ta del av uppgifter om dig själv i belastningsregistret. För det fall att det finns sådana uppgifter bifogas ett utdrag ur belastningsregistret. Om du inte får något registerutdrag, finns det alltså inte några uppgifter om dig i belastningsregistret.

Om du har några frågor, kan du kontakta Rikspolisstyrelsen – – –

Rikspolisstyrelsen

Utvecklings- och strategienheten

Inte heller dessa svarsskrivelser innehåller någon uppgift om diarienummer och beslutsfattare eller annan handläggare och vidare saknas numera också fullföljds hänvisning.

AA bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret men lät sig inte avhöra.

Bedömning

Utformningen av svarsskrivelsen

Den svarsskrivelse som avsågs med remissen till Rikspolisstyrelsen avslutas med en fullföljdshänvisning. Avsikten har således uppenbarligen varit att den skulle kunna användas för meddelande av överklagbara förvaltningsbeslut av styrelsen. Den har emellertid tydligen också varit tänkt att fungera dels som en missivskrivelse när en framställning om uppgifter resulterar i att ett registerutdrag översänds till sökanden, dels som en underrättelse om att det inte finns några uppgifter av det slag som avses med framställningen.

Ett ställningstagande av en myndighet av innebörd att en person skall tillställas en handling i enlighet med en av honom gjord begäran framstår i många fall som en enkel rutinåtgärd. Ett sådant ställningstagande behöver inte materialiseras på annat sätt än genom att handlingen ifråga formlöst översänds till sökanden, även om det naturligtvis står myndigheten fritt att som en hövlighets- eller informationsåtgärd låta handlingen åtföljas av en missivskrivelse. Lagstiftningen ställer av naturliga skäl inte upp några särskilda formkrav i fråga om ett sådant missiv, eftersom det här är fråga om en rent expeditionell åtgärd i en situation där sökanden har fått bifall till sin framställning och det därför inte föreligger något överklagbart beslut i frågan. Självfallet finns det inte heller några formkrav beträffande en underrättelse om att en viss begärd uppgift inte finns hos myndigheten.

Som nyss nämnts har Rikspolisstyrelsens avsikt emellertid varit att svarsskrivelsen också skulle kunna tjäna som bärare av och underrättelse om ett av myndigheten fattat överklagbart avslagsbeslut i ett ärende avseende myndighetsutövning mot enskild. I fråga om åtskilliga av de personuppgifter som finns i de av Rikspolisstyrelsen förda registren gäller nämligen att de inte får lämnas ut till den registrerade personen (jfr 27 § personuppgiftslagen). I fråga om beslut av nu nämnt slag gäller ett antal för den enskildes rättssäkerhet betydelsefulla regler. Enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223) skall beslutet innehålla de skäl som har bestämt utgången av ärendet, och sökanden skall vidare underrättas om hur han kan överklaga det (21 § förvaltningslagen). Härutöver gäller enligt 31 § verksförordningen (1995:1322), som enligt 15 § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen skall tillämpas på styrelsen, att det för varje beslut skall finnas en handling som visar dagen för beslutet, beslutets innehåll, vem som har fattat beslutet, vem som har varit föredragande och vem som har varit med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet. Såvitt gäller överklagbara beslut i ärenden om myndighetsutövning mot enskild framstår det som naturligt att dessa uppgifter tas in i den handling genom vilken denne underrättas om beslutet.

Den handling som sändes till AA var tydligen avsedd att innefatta också ett partiellt avslag på hans framställning. Att det har varit fråga om ett avslagsbeslut framgår emellertid inte på annat sätt än genom att handlingen innehåller en fullföljdshänvisning. Någon motivering av beslutet finns inte, och det innehåller inte heller någon uppgift om vem som har fattat det och om vilka personer i övrigt som eventuellt har deltagit i handläggningen.

Kammarrätten i Stockholm har i en dom den 28 februari 2001 (mål 7152-2000), med anledning av överklagande av ett beslut av Rikspolisstyrelsen i ett ärende där en enskild hade begärt att få ut registeruppgifter om sig själv, uttalat bl.a. följande.

Ett beslut, varigenom en myndighet avgör ett ärende, skall utom i vissa undantagsfall som inte torde vara aktuella här innehålla de skäl som bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Det överklagade beslutet innehåller en beskrivning av vilka register som Rikspolisstyrelsen för. Vidare anges i beslutet under rubriken "Sekretess" vad som framstår som en allmän upplysning om vad som gäller för vissa – ej angivna – register. Det framgår inte av beslutet om Rikspolisstyrelsen gjort en individuell bedömning i ärendet och om (mannen) fått avslag på sin begäran med tillämpning av 5 kap. 1 § sekretesslagen eller av annat skäl. På grund av det anförda skall målet återlämnas till Rikspolisstyrelsen för vidare handläggning.

De nu nämnda bristerna avhjälpas inte genom de nya formulären. Visserligen kan någon kritik inte riktas mot det formulär som gäller framställningar om utdrag ur belastningsregistret i den mån dessa grundas på huvudregeln i 9 § första stycket lagen (1998:620) om belastningsregister, eftersom den enskilde enligt denna bestämmelse har en ovillkorlig rätt att få ut samtliga uppgifter om sig själv ur registret. Det finns i ett sådant fall inte något behov av att i skrivelsen ta in vare sig någon motivering eller några sådana uppgifter som avses i 31 § verksförordningen. Det bör emellertid observeras att den enskildes rätt att få del av uppgifter i belastningsregistret i vissa fall kan vara begränsad på grund av bestämmelserna i 9 § andra stycket lagen om belastningsregister och 22 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

Formuläret avseende framställningar med stöd av 10 § datalagen och 26 § personuppgiftslagen uppvisar däremot alla de brister som nyss har nämnts. Härtill kommer att det numera är direkt missvisande, eftersom det inte innehåller vare sig någon information om att vissa uppgifter inte kan lämnas på grund av sekretess eller någon fullföljdshänvisning. Det kan självfallet inte godtas att överklagbara beslut i ärenden som avser myndighetsutövning mot en enskild utformas i direkt strid med gällande regler.

Hanteringen av framställningar om registerutdrag hos Rikspolisstyrelsen Av utredningen framgår att AA, när han överklagade Rikspolisstyrelsens beslut, fick ett besked från myndigheten att överklagandet inte kunde behandlas, eftersom han inte hade uppgett vad beslutet gällde och inte heller ärendets diarienummer. Som nyss har nämnts saknade emellertid den svarsskrivelse som hade tillställts AA uppgifter i båda dessa hänseenden.

Av 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen (1980:100) framgår att det föreligger en skyldighet att registrera allmänna handlingar. Registrering kan emellertid underlåtas beträffande allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller, om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. Beträffande en handling som registreras enligt 15 kap. 1 § skall enligt 15 kap. 2 § av sekretesslagen av registret framgå bl.a. diarienummer eller annan beteckning som åsatts handlingen.

Rikspolisstyrelsen har i sitt yttrande förklarat att det stora antalet framställningar gör det nödvändigt att behandla dessa automatiserat. Sökandens personnummer registreras i ett datasystem som automatiskt via det statliga personregistret (SPAR) tar fram sökandens namn och adress. De efterfrågade utdragen framställs sedan automatiskt och skrivs ut en gång i veckan, varefter de skickas till sökandena. Om det inte finns några uppgifter om sökanden i registren skickas endast ett missiv. För att man skall kunna få fram uppgifter om när en ansökning har registrerats eller ett utdrag eller en svarsskrivelse har expedierats måste man använda sökandens personnummer. Det hade enligt Rikspolisstyrelsen varit enkelt att klarlägga vad som avsågs med AA:s överklagande genom att via SPAR få fram hans personnummer och sedan med hjälp av detta söka efter ärendet i datasystemet.

Enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning uppfyller den använda rutinen för registrering av ansökningar samt av datum för upprättande och expediering av utdrag och missiv det krav på registrering som ställs upp i 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen. I varje fall måste handlingarna enligt Rikspolisstyrelsen anses hållas så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats.

Jag anser för egen del att den i yttrandet beskrivna registreringsrutinen kan godtas i de fall där en framställning antingen resulterar i att utdrag rutinmässigt expedieras till sökanden helt i enlighet med dennes önskemål eller i ett besked att några uppgifter av det slag som efterfrågas inte finns. Jag noterar i detta sammanhang att det stora flertalet framställningar om registerutdrag avser uppgifter i belastningsregistret, dvs. sådana uppgifter om sökanden som denne enligt huvudregeln har en ovillkorlig rätt att ta del av.

Man kan däremot inte se på samma sätt på framställningar som resulterar i formliga avslagsbeslut. Det är enligt min mening nödvändigt att ha en särskild registreringsrutin för sådana framställningar som gör det möjligt att utforma besluten i enlighet med gällande författningsregler. Eftersom det här är fråga om överklagbara beslut i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild, måste det vidare krävas att ärendena registreras på sådant sätt att den som överklagar ett beslut på ett entydigt sätt kan ange vilket beslut han överklagar och att den handläggare som tar emot överklagandet utan omgång kan identifiera det ärende som överklagandet hänför sig till.

Sammanfattande anmärkningar

Den skrivelse som AA erhöll som svar på sin framställning om uppgifter ur Rikspolisstyrelsens register uppfyller inte de krav som enligt gällande regler ställs på överklagbara beslut i ärenden gällande myndighetsutövning mot enskild. Det samma gäller den till Rikspolisstyrelsens remissvar fogade nya svarsskrivelsen med anledning av framställningar om utdrag ur Rikspolisstyrelsens dataregister enligt 10 § datalagen och 26 § personuppgiftslagen. Det framstår som särskilt anmärkningsvärt att myndigheten vid utformningen av den nya skrivelsen inte på något sätt har beaktat den kritik som riktats mot den tidigare skrivelsen i den dom av Kammarrätten i Stockholm som har redovisats i det föregående. Däremot kan

någon kritik inte riktas mot den nya svarsskrivelse som avser framställningar om uppgifter ur belastningsregistret i den mån begäran grundas på huvudregeln i 9 § första stycket lagen om belastningsregister, eftersom en enskild enligt denna regel har en ovillkorlig rätt att få del av samtliga uppgifter i registret om sig själv.

Jag har inte heller någon invändning mot de registreringsrutiner som tillämpas i fråga om framställningar av registeruppgifter såvitt gäller framställningar som antingen bifalls i sin helhet eller föranleder ett besked att några uppgifter av efterfrågat slag inte finns. Rikspolisstyrelsen bör däremot se över sina rutiner såvitt gäller registreringen av ärenden som föranleder avslagsbeslut i syfte att säkerställa att det skall vara möjligt att utan omgång finna det ärende som överklagandet avser.

Ärendet avslutas