

Kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Västra Götaland för att handlingar i ett verkställighetsärende överlämnats till en utländsk ambassad utan att någon sekretessprövning gjorts

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 18 mars 2015, uppgav AA att gränspoliserna hade överlämnat vissa handlingar som innehöll känsliga uppgifter om hans far, BB, till en utländsk ambassad. Överlämnandet hade skett i samband med att man försökte ordna resehandlingar till fadern för att verkställa ett beslut om utvisning. AA ansåg att detta var fel och innebar risker för faderns liv.

Utredning

Bakgrund

BB, som är libanesisk medborgare, sökte asyl i Sverige den 8 september 2009 och åberopade skyddsskäl i förhållande till Libanon. Migrationsverket avlog hans ansökan den 20 maj 2011 och beslutade att han skulle utvisas. Beslutet om utvisning vann laga kraft den 8 november 2011.

BB medverkade inte till att hans identitet kunde fastställas och det var svårt att få resehandlingar utfärdade för honom. Den 16 april 2012 lämnade Migrationsverket över ärendet till gränspoliserna vid dåvarande Polismyndigheten i Västra Götaland då det kunde antas att det behövdes tvång för att genomföra utvisningen.

Polisen ansökte den 12 november 2013 om resehandlingar hos Libanons ambassad. Till ansökan bifogades bl.a. ett israeliskt körkort och en handling på arabiska. Den 16 januari 2015 lämnade ambassaden beskedet att man var beredd att utfärda en resehandling för BB.

Efter att frågan väckts om de handlingar som skickats till ambassaden kunde innebära risker för BB vid ett återvändande till Libanon bad polisen den 3 mars 2015 att Migrationsverket skulle lämna besked om hur utvisningsärendet skulle hanteras. Den 5 mars 2015 meddelade Migrationsverket polisen att arbetet med att verkställa beslutet om utvisning skulle fortsätta. Migrationsverket motiverade sitt ställningstagande med att de aktuella handlingarna varit kända

redan under prövningen av BB:s ansökan om asyl och att de inte innehöll några omständigheter som tidigare varit okända för libanesiska myndigheter. I beslutet anges att handlingen på arabiska innehåller uppgifter om olika hot som riktats mot BB och hans familj.

Beslutet att utvisa BB ur Sverige verkställdes den 8 april 2015.

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten anmodades att yttra sig över anmälan och redogöra för vilka överväganden som gjorts i sekretesshänseende innan de aktuella handlingarna lämnades till Libanons ambassad. Myndigheten anmodades även att redovisa sin bedömning av om överlämnandet var korrekt.

Polismyndigheten (chefen för enheten för rättslig styrning och stöd CC) uppgav bl.a. följande.

När ett verkställighetsärende kommer in till Polismyndigheten för handläggning görs en bedömning av vilka åtgärder som ska vidtas utifrån vissa kriterier, t.ex. vilket land som berörd person ska verkställas till och vilka olika handlingar som finns i ärendet. Om det saknas resehandlingar måste sådana införskaffas för att verkställigheten ska kunna genomföras. I ärendet kan det finnas vissa dokument såsom födelsebevis, körkort och vigselsbevis. Dessa skickas i normalfallet till den berörda ambassaden när polisen ansöker om en resehandling. Även uppgifter om bl.a. släktskap och adress brukar skickas med. I BB:s ärende fanns endast ett israeliskt körkort, en kopia av ett intyg på arabiska samt uppgifter om släktskap och BB:s senast kända adress i Libanon.

Polismyndigheten konstaterar att man lämnade över de aktuella handlingarna till den libanesiska ambassaden i syfte att fullgöra sitt verkställighetsuppdrag enligt utlänningslagen. En sådan begäran görs rutinemässigt. Handlingarna som lämnades ut kom från Migrationsverket och ingick i det ärende som verket avslutat genom sitt beslut om utvisning. Handlingarna har därmed funnits med vid verkets bedömning att det inte funnits hinder mot att verkställa utvisningen enligt 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen.

När ärendet överlämnades till polisen för verkställighet hade handlingarna dock inte kommit den libanesiska ambassaden till del. Av vad som kommit fram tycks det som att det inte gjorts någon särskild prövning inför utlämnandet av handlingarna, utan de har enligt vad som beskrivs som den normala ordningen lämnats över till ambassaden. Enligt Polismyndigheten borde en prövning ha gjorts i förhållande till bestämmelsen i 7 kap. 20 § utlänningsförordningen. Att någon sådan prövning inte har skett är en brist, även om utlämnandet av körkortet tycks ha skett av förbiseende i form av bristande kontroll av vilken myndighet som utfärdat det. Vad gäller den oöversatta handlingen på arabiska får utlämnandet, under de förutsättningar som rådde, anses än mindre acceptabelt.

När det gäller frågan om utlämnandet varit korrekt anförde Polismyndigheten följande.

Ett körkort får anses vara en sådan identitetshandling som omnämns i 7 kap. 20 § utlänningsförordningen och som kan lämnas över med stöd av denna bestämmelse. Den andra handlingen innehöll, enligt vad som framförts, uppgifter på arabiska vilka inte var kända av polisen. Handlingen borde naturligtvis inte ha lämnats ut annat än efter att den översatts och man prövat om uppgifterna i handlingen kunde lämnas ut.

Efter utlämnandet av handlingarna till ambassaden väckte Polismyndigheten frågan hos Migrationsverket om utlämnandet kunde innebära ett hinder för verkställighet av BB:s beslut om utvisning. Myndigheten fick då svaret att innehållet i de aktuella handlingarna redan var känt av libanesiska myndigheter och att verket bedömde att det inte fanns några risker för BB med anledning av utlämnandet. Detta visar på att utlämnandet i sig varit korrekt.

Polismyndigheten uppgav vidare att det 2014 infördes en ny nationell rutin för hanteringen av förfrågningar till utländska ambassader.

Rättslig reglering

Bestämmelser om verkställighet

Migrationsverket får i vissa fall lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till Polismyndigheten (se 12 kap. 14 § fjärde stycket utlänningslagen). Om Polismyndigheten finner att myndigheten inte kan verkställa beslutet eller att den behöver ytterligare besked ska myndigheten underrätta Migrationsverket, som då ska ge anvisningar om verkställigheten eller vidta andra åtgärder. (Se 12 kap. 17 § första och andra stycket utlänningslagen.)

Bestämmelser om sekretess i utlänningsärenden

Sekretess gäller för uppgift som rör en utlänning, om det kan antas att ett röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlännningar (se 21 kap. 5 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen, OSL).

Utöver vad som följer av 21 kap. 5 § OSL gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlännningar, bl.a. asylärenden, för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (se 37 kap. 1 § första stycket OSL).

Sekretessbrytande bestämmelser vid utlämnande av uppgifter till en annan stat

En uppgift för vilken sekretess gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen får inte röjas för en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation.

Röjandeförbudet hindrar dock inte ett uppgiftslämnande om detta sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning. (Se 8 kap. 3 § 1 OSL.) Förbudet hindrar inte heller ett utlämnande om uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller den mellanfolkliga organisationen (se 8 kap. 3 § 2 OSL).

Om det inte finns någon särskild föreskrift som anger att en uppgift för vilken sekretess gäller får röjas för en utländsk myndighet måste den utlämnande myndigheten ta ställning till om ett utlämnande kan ske (8 kap. 3 § 2 OSL). Prövningen får endast göras av den som enligt myndighetens arbetsordning eller motsvarande har rätt att fatta sådana beslut på myndighetens vägnar (se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, Zeteo 1 januari 2016, kommentaren till 8 kap. 3 § 2).

För att en behörig myndighet, t.ex. en ambassad, ska kunna utfärda de resehandlingar som behövs i ett ärende om verkställighet får den verkställande myndigheten lämna vissa uppgifter om en utlännings personliga förhållanden till den stat som avvisning eller utvisning ska ske till. De uppgifter som omfattas räknas upp i 7 kap. 20 § utlänningsförordningen. I uppräknningen ingår bl.a. fullständigt namn, födelsedatum och födelseort, fotografi och fingeravtryck, tidigare kända adresser i den stat avvisning eller utvisning ska verkställas till, civilstånd, makes fullständiga namn och adress samt barns namn och ålder, identitetshandlingar och resehandlingar.

Rikspolisstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (RPSFS 2014:8, FAP 638-1). I 4 kap. 14 § anges att bedömningen av om en uppgift kan lämnas ut till en främmande stat ska dokumenteras. Föreskrifterna trädde i kraft den 1 september 2014.

Bedömning

Av utredningen framgår att en tjänsteman vid dåvarande Polismyndigheten i Västra Götaland lämnade över bl.a. ett israeliskt körkort och en oöversatt handling på arabiska till Libanons ambassad i samband med att man ansökte om resehandlingar för BB. Såvitt kommit fram gjordes inte några sekretessöverväganden innan handlingarna lämnades över.

Uppgifter i utlänningsärenden kan vara av mycket känslig natur i förhållande till hemlandets myndigheter. Även om det finns en särskild föreskrift som anger att vissa typer av uppgifter får lämnas ut måste det alltid göras en bedömning i det enskilda fallet om ett utlämnande kan och bör ske. Övervägandena bör dokumenteras, vilket numera också anges i Polismyndighetens föreskrifter. Av dokumentationen bör skälen till utlämnandet och de rättsregler som tillämpats framgå. (Se bl.a. JO 2012/2013 s. 265, dnr 258-2011.)

Av det sagda följer att en noggrann sekretessprövning borde ha gjorts innan handlingarna lämnades över till Libanons ambassad och att den skulle ha

dokumenterats. Handlingen på arabiska skulle självklart ha översatts innan denna prövning gjordes. Eftersom den handlingen innehöll uppgifter som inte omfattas av uppräknings i 7 kap. 20 § utlänningsförordningen borde prövningen dessutom ha gjorts av myndigheten eller någon som hade rätt att fatta beslut på myndighetens vägnar.

Dåvarande Polismyndigheten i Västra Götaland ska kritiseras för att någon sekretessprövning inte gjordes innan handlingarna lämnades över till Libanons ambassad. Med hänsyn till de risker för enskilda som är förknippade med utlämnande av uppgifter i utlänningsärenden ser jag allvarligt på det inträffade.

Polismyndigheten har uppgett att myndigheten har en ny nationell rutin när det gäller att kontakta utländska ambassader i syfte att ordna resehandlingar. Arbetet utförs numera centralt av en särskild grupp vid den Nationella operativa avdelningen (gruppen för ambassadsamordning, FAS). Vid inspektioner av Polismyndighetens gränspolisstationer har jag fått bekräftat att det som regel är FAS som sköter kontakterna med de utländska ambassaderna och att sekretessprövningar regelmässigt görs innan handlingar eller uppgifter lämnas ut (se protokoll med dnr 5380-2015 m.fl.). Jag ser positivt på de åtgärder som vidtagits inom Polismyndigheten för att säkerställa en rättssäker hantering av uppgiftsutlämnande i verkställighetsärenden.

Ärendet avslutas.