

Kritik mot en närpolischef vid dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län för att han lämnat sekretessbelagda uppgifter om att en person var misstänkt för brott till en utbildningsförvaltning och en skola

Beslutet i korthet: En närpolischef lämnade ut sekretessbelagda uppgifter till bl.a. en skola om att en person som var anställd där var misstänkt för narkotikabrott. Uppgifterna lämnades ut efter en intresseavvägning enligt den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen.

En förutsättning för att uppgifterna skulle kunna lämnas ut var att det hos mottagaren fanns ett behov av uppgifterna och att intresset av att de lämnades ut uppenbart hade företräde framför det intresse sekretessen skulle skydda. En utgångspunkt vid intresseavvägningen måste enligt JO vara att de skäl som bär upp den sekretess som gäller till skydd för den som är misstänkt för brott väger tungt.

I det aktuella fallet fanns ingenting som tydde på att brottsligheten berörde eleverna på skolan eller andra barn och ungdomar. Det fanns inte heller någonting som tydde på att den misstänkte hade begått brott på skolans område eller att den brottslighet han misstänktes för innebar någon konkret risk för att eleverna på skolan skulle kunna fara illa. Vid dessa förhållanden saknades förutsättningar att lämna ut uppgifter om brottsmisstankarna.

Närpolischefen får kritik för att han lämnade ut uppgifterna.

Bakgrund

I en anmälan till JO den 27 mars 2014 förde AA fram kritik mot närpolischefen BB vid dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län, Västerorts polismästardistrikt, och menade att han brutit mot tystnadsplikten genom att lämna uppgifter om brottsmisstankar mot AA till ledningen för den grundskola där AA arbetade. AA anförde också att BB lämnat felaktiga uppgifter till skolan om att AA skulle ha varit häktad.

I ett beslut den 6 maj 2014 lämnade jag över ärendet till Åklagarmyndigheten, dåvarande Riksenheten för polismål, i enlighet med 18 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Chefsåklagaren CC inledde en förundersökning om brott mot tystnadsplikten, men beslutade den 6 oktober 2014 att lägga ned den. Motiveringen var att det saknades anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal hade förövats. Av förundersökningsprotokollet framgick att

BB lämnat ut uppgifterna efter en intresseavvägning med tillämpning av den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Av den bestämmelsen följer att en sekretessbelagd uppgift i vissa fall får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Den 3 november 2014 inledde jag ett initiativärende om polisens möjlighet att lämna uppgifter om brott till en skola i vissa fall.

Utredning

Polismyndigheten, polisregion Stockholm (tf. chefen för rättsenheten DD), hämtade in upplysningar från dåvarande Västerorts polismästardistrikt och anförde med hänvisning till polismästardistriktets redogörelse i huvudsak följande om händelsen och dess bakgrund.

Den 19 december 2013 gjorde länsnarkotikaretelns personal en iakttagelse av ett misstänkt narkotikabrott i närheten av AA:s bostad. Länsnarkotikaretelns ungdomssektion grep den 13 mars 2014 AA misstänkt för brott mot narkotikastrafflagen och genomförde en husrannsakan hemma hos AA. Vid husrannsakan påträffades bl.a. cannabis, blyxtlåspåsar och digitalvågar. Dagen därpå anhölls AA och förhör hölls med honom i polisens lokaler. Under förhöret framkom att AA arbetade på en grundskola. Vid förhöret erkände han narkotikabrott genom överlåtelse. Den 15 mars 2014 hävdades anhållandet.

Den 24 mars 2014 kontaktade BB chefen för Barn- och utbildningsförvaltningen i Sundbyberg och informerade honom om att AA gripits misstänkt för narkotikabrott genom överlåtelse och eget innehav av narkotika samt drograttfylleri. Några dagar senare blev BB uppringd av rektorn för skolan. Vid samtalet bekräftade BB uppgifterna om AA.

Polismyndigheten redovisade följande synpunkter från Västerorts polismästardistrikt.

Uppgifterna om att AA var misstänkt för drograttfylleri, narkotikabrott genom förvärv i överlåtelsesyfte och ringa narkotikabrott genom överlåtelse var sekretessbelagda hos polismyndigheten enligt 18 kap. 1 § samt 35 kap. 1 § första stycket OSL. Sekretessen gällde som utgångspunkt även i förhållande till andra myndigheter.

Den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 27 § OSL (generalklausulen) innebär dock att uppgifter som omfattas av sekretess i vissa fall, efter prövning i varje enskilt fall, kan lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL är av avgörande betydelse för att myndigheter ska kunna samverka för att bekämpa brott samt försvåra för människor att försörja sig genom brottslig verksamhet. Myndigheternas samverkan i detta hänseende är vidare av mycket stor betydelse för att nå framgång i den brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamheten.

Att stoppa barns och ungdomars kontakt med narkotika är av stor vikt, inte minst ur ett brottsförebyggande perspektiv. Det är en aspekt som måste beaktas i en

sådan intresseavvägning som ska göras enligt 10 kap. 27 § OSL. Västerorts polismästardistrikt anser beträffande det nu aktuella ärendet att en intresseavvägning enligt 10 kap. 27 § OSL mycket väl kan leda till bedömningen att uppgifter om AA:s personliga och ekonomiska förhållanden kan lämnas ut till Barn- och utbildningsförvaltningen i Sundbyberg. Västerorts polismästardistrikt anser att det är viktigt att ta hänsyn till att dessa bedömningar ofta är svåra att göra och görs utifrån en helhetsbedömning av situationen i det enskilda fallet.

När BB lämnade ut uppgifterna om brottsmisstankarna mot AA till Barn- och utbildningsförvaltningen i Sundbyberg måste det, trots att förundersökningen pågick fortfarande, ha stått klart att AA var misstänkt för brott som gjorde att det fanns grund för misstanke om att barnen på den skola där AA arbetade riskerade att fara illa. Därmed ansåg BB att uppgifterna kunde lämnas ut till chefen för Barn- och utbildningsförvaltningen enligt 10 kap. 27 § OSL då det enligt BB:s bedömning var uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnades ut vägde tyngre än det intresse som sekretessen för uppgifterna var avsedd att skydda.

AA anser att BB har tagit lagen i egna händer och låtit moral gå före sin professionalitet genom att bryta mot förundersökningssekretessen genom att kontakta AA:s arbetsgivare och informera denne om de brott som AA misstänktes för. Genom det samverkansavtal som finns inom Polismyndigheten i Stockholms län mellan skolor och kontaktpolisverksamheten är en kontaktpolis uppdrag bland annat att lämna upplysningar och svara på frågor och funderingar som rör brott i och kring skolan samt att hålla sig välinformerad med brottsutvecklingen i och kring skolan. BB är, i egenskap av närpolischef för Sundbyberg, en kontaktpolis som fungerar som en direkt länk mellan Polisen och skolledningen. De uppgifter som polismyndigheten lämnar till skolledningen måste självklart vara korrekta. AA:s påståenden om att BB lämnat felaktiga uppgifter om att AA varit häktad efter en häktningsförhandling är inget som är styrkt genom förhör som gjordes i den interna utredningen. Feltolkningen av begreppen gripen, anhållen och häktad är något som kan ha uppstått i informationskedjan på vägen. Av BB:s promemoria framgår det vilka uppgifter som har vidarebefordrats till Barn- och utbildningsförvaltningen i Sundbyberg och senare bekräftats till skolan.

Det framgår uttryckligen av BB:s promemoria, daterad den 27 mars 2014, att en enskild intresseavvägning som krävs vid tillämpningen av bestämmelsen i 10 kap. 27 § OSL gjordes innan utlämningen skedde samt att BB ansåg att det var uppenbart att intresset av att lämna ut uppgifterna hade företräde framför intresset av att skydda uppgifterna om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden.

Västerorts polismästardistrikt anser att inget finns att erinra gentemot BB:s beslut att lämna ut de aktuella uppgifterna, efter den intresseavvägning som gjordes, till Barn- och utbildningsförvaltningen i Sundbyberg med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

Polismyndigheten gjorde följande bedömning.

[...] Polismästardistriktet har bl.a. uppgett att när befattningshavaren lämnade ut uppgifterna om brottsmisstanke måste det, trots pågående förundersökning, ha stått klart att brottsmisstanken gjorde att det fanns grund för misstanke om att barnen på den skola där den misstänkte arbetade riskerade att fara illa. Enligt polismästardistriktet ansåg befattningshavaren därmed att uppgifterna kunde lämnas ut då denne bedömde att det var uppenbart att [intresset av att] uppgifterna lämnades ut vägde tyngre än det intresse som sekretessen avsåg att skydda. Polismästardistriktet har härutöver sammanfattningsvis uppgett att det inte har visats att befattningshavaren lämnat felaktiga uppgifter om att anmälnaren skulle varit häktad efter häktningsförhandlingen.

Polismyndigheten konstaterar att de ifrågavarande uppgifterna var sekretessbelagda hos polismyndigheten enligt 18 kap. 1 § första stycket och 35

kap. 1 § första stycket OSL. Frågan är om uppgifterna ändå kunde lämnas ut till skolan efter en intresseavvägning enligt generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Generalklausulen innebär att en myndighet på eget initiativ eller på begäran får, med vissa angivna undantag, lämna ut en sekretessbelagd uppgift till en annan myndighet, om det efter en intresseavvägning framstår som uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Enligt praxis är utgångspunkten vid nämnda intresseavvägning att den mottagande myndigheten har ett behov av uppgifterna. Ytterligare omständigheter som är av betydelse vid intresseavvägningen är uppgifternas art och i vilket syfte de ska användas (se t.ex. domar meddelade av Kammarrätten i Stockholm den 15 mars 2013, mål nr 414-13 samt den 17 september 2014, mål nr 5348-14). Hänsyn tas vidare till vilket sekretesskydd uppgifterna får hos den mottagande myndigheten. Möjligheten att utväxla uppgifter mellan myndigheter får utnyttjas mer sparsamt och med större försiktighet om uppgifterna inte är sekretesskyddade hos den mottagande myndigheten. Detta gäller särskilt i fråga om uppgifter som är hemliga med hänsyn till enskilds intressen (prop. 1979/80:2, del A, s. 77).

Beträffande uppgifternas sekretesskydd hos skolan konstaterar polismyndigheten att uppgifterna inte skyddades av sekretess hos skolan enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL. Polismyndigheten finner emellertid att sekretessen enligt 18 kap. 1 § första stycket OSL följde med uppgifterna när de lämnades vidare till skolan. Uppgifterna var således också hos skolan skyddade av sekretess enligt 18 kap. 1 § första stycket OSL. Bestämmelsen föreskriver ett s.k. rakt skaderekvisit. Detta innebär att frågan huruvida sekretess gäller eller inte i första hand inte behöver knytas till en skadebedömning i det enskilda fallet. Avgörande bör i stället vara om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas genom bestämmelsen. Om uppgiften är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös, ska den alltså normalt anses falla utanför sekretessen (a. prop. s. 80). Skyddsintresset enligt nämnd bestämmelse är bl.a. alla slags uppgifter som skulle kunna skada förundersökningen om de lämnades ut.

Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet finner polismyndigheten – i likhet med polismästardistriktet – inte anledning att ifrågasätta att det efter en intresseavvägning bedömts att det var uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnades hade företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Avslutningsvis anser polismyndigheten att det i ärendet inte har framkommit något som tyder på att befattningshavaren har lämnat felaktiga uppgifter till skolan.

Rättslig reglering

Av 18 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (OSL) följer att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Av 35 kap. 1 § första stycket 1 och 2 OSL följer att sekretess gäller 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 och uppgiften förekommer i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål eller angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga brott.

En uppgift som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i lag eller förordning (se 8 kap. 1 § och 10 kap. 28 § OSL). Sekretess gäller således som utgångspunkt även i förhållande till andra myndigheter. Att myndigheter samverkar innebär inte i sig att sekretessen får brytas mellan myndigheterna. Det krävs en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen eller i annan lagstiftning för att en myndighet ska kunna lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess. Någon bestämmelse som uttryckligen reglerar polisens möjlighet att lämna uppgifter till en utbildningsförvaltning eller direkt till en skola finns inte.

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

Vid den intresseavvägning som ska göras enligt generalklausulen ska den mottagande myndighetens behov av uppgifterna vägas mot det intresse som sekretesskyddet typiskt sett tillgodoser. Något krav på att myndigheten 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. (Prop. 1979/80:2, del A, s. 326 f.) För att bestämmelsen ska kunna tillämpas vid ett uppgiftsutbyte mellan myndigheter med olika verksamhetsinriktning bör det finnas starka skäl (SOU 2003:99 s. 153 f).

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).

Bedömning

Uppgifterna om misstankarna mot AA var sekretessbelagda hos polismyndigheten och lämnades ut till utbildningsförvaltningen och skolan med tillämpning av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. En förutsättning för att uppgifterna skulle kunna lämnas ut var att utbildningsförvaltningen och skolan hade ett behov av dem och att intresset av att de lämnades ut uppenbart hade företräde framför det intresse sekretessen skulle skydda. En utgångspunkt vid en sådan intresseavvägning måste enligt min mening vara att de skäl som bär upp den sekretess som gäller till skydd för den som är misstänkt för brott väger tungt.

I Polismyndighetens yttrande förs fram att det när uppgifterna lämnades ut måste stått klart att brottsmisstanken gjorde att det fanns grund för att misstänka att eleverna på den skola där AA arbetade riskerade att fara illa, trots att förundersökningen inte var avslutad. Av yttrandet framgår vidare att polismästardistriktet hänvisar till sitt brottsförebyggande arbete, i vilket ingår att stoppa barns och ungdomars kontakt med narkotika.

Det är min uppfattning att det i många fall finns ett starkt intresse av att en skola informeras om att en anställd där misstänks för brott, och att det kan finnas förutsättningar för polisen att lämna sekretessbelagda uppgifter om brottsmisstankarna till skolan med stöd av generalklausulen. Så kan t.ex. vara fallet om misstanken avser sexualbrott och det finns risk för att den misstänkte begår brott mot de elever som han eller hon kommer i kontakt med på sin arbetsplats. Ett annat tydligt exempel på när ett sådant intresse kan finnas är att brottsmisstanken avser överlåtelse av narkotika och det i det enskilda fallet finns grund för att befara att den misstänkte kan komma att överlåta narkotika till eleverna på skolan. Som i alla andra fall där generalklausulens tillämpning aktualiseras måste dock ett uppgiftslämnande föregås av en sådan verklig intresseavvägning som bestämmelsen kräver.

AA var misstänkt för narkotikabrott bestående i bl.a. förvärv av narkotika i överlåtelssyfte och överlåtelse av narkotika i ett fall. Det finns ingenting i utredningen som tyder på att brottsligheten berörde eleverna på skolan eller andra barn och ungdomar. Det finns inte heller någonting som tyder på att AA hade begått brott på skolans område eller att den brottslighet han misstänktes för innebar någon konkret risk för att eleverna på skolan skulle kunna fara illa. Vid dessa förhållanden anser jag att det saknades förutsättningar att lämna uppgifter om brottsmisstankarna till utbildningsförvaltningen och skolan.

Det är ur integritetsskyddssynpunkt av stor vikt att sekretessbelagda uppgifter hanteras korrekt. BB ska kritiseras för att han lämnade ut de aktuella uppgifterna.

AA:s påstående att BB lämnat ut felaktiga uppgifter om att AA varit häktad för de brott han misstänktes för har inte bekräftats i utredningen. Jag kan inte se att ytterligare utredning skulle bringa någon klarhet i frågan.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats ovan.