

Kritik mot Polismyndigheten, polisregion Mitt, för bristande dokumentation vid utlämnande av en sekretesskyddad uppgift till Kronofogdemyndigheten

Beslutet i korthet: Sekretesskyddade uppgifter om egendom som polisen påträffar i sin verksamhet kan efter en intresseavvägning i det enskilda fallet lämnas till Kronofogdemyndigheten med stöd av den s.k. generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen. För att polisen ska ha rätt att hålla kvar utmätt egendom enligt ett förbudsmeddelande som Kronofogdemyndigheten fattar med anledning av de uppgifter som polisen lämnar krävs att egendomen är omhändertagen av polisen med stöd av någon bestämmelse som uttryckligen ger polisen rätt till detta.

I beslutet gör JO vissa uttalanden om tillämpningen av generalklausulen vid kontakter med Kronofogdemyndigheten. JO uttalar också att ett omhändertagande med stöd av 2 kap. 12 § häkteslagen innebär att egendomen är i polisens besittning i utökningsbalkens mening.

I beslutet beskriver JO också kravet på dokumentation och kritiserar Polismyndigheten för att man vid ett utlämnande av uppgifter om kontanter som omhändertagits vid ett polisingripande varken hade dokumenterat kontakten med Kronofogdemyndigheten, vilka uppgifter som lämnades ut eller de omständigheter som beaktades vid intresseavvägningen.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten, polisregion Mitt, för att polisen inte hade lämnat tillbaka pengar som hade tagits i beslag vid ett omhändertagande av honom.

Utredning

JO tog del av handlingar från Polismyndigheten, polisregion Mitt.

Polismyndigheten (BB) gav in ett yttrande och upplysningar från vakthavande befälet CC samt polisassistenterna DD, EE, FF och GG. Myndigheten anförde i huvudsak följande om händelsen.

Av utredningen i ärendet framgår att polisen kontrollerade två personer i centrala Gävle den 2 oktober 2015. En av dessa personer var AA som enligt beslut av vakthavande befäl CC togs med till polisstationen för kroppsbesiktning. Sedan

misstanke uppkom om narkotikabrott beslutade CC om förvarstagande i polisarrest av AA som vid avvisiteringen hade 104 001 kronor i kontanter på sig.

Efter en sekretessprövning gav CC polisen DD i uppdrag att kontakta Kronofogden för att kontrollera om AA hade några registrerade skulder. Det visade sig att AA hade ett skuldkonto om 51 950 kronor varpå Kronofogden muntligen beslutade om ett förbudsmeddelande gällande den aktuella summan. Kronofogden faxade samma dag ett förbudsmeddelande till Polismyndigheten där det framgick att utmätning hade skett av 51 950 kronor och att det utmätta beloppet inte fick lämnas ut till annan än Kronofogden eller den Kronofogden anvisade.

CC beslutade senare samma dag att frige AA. Vid frigivandet kvitterade AA ut sina tillhörigheter som sedan lämnades tillbaka. De utmätta kontanterna blev kvar på polisstationen tills de överlämnades till Kronofogden den 6 oktober 2015.

Polismyndigheten gjorde följande bedömning.

Omhändertagande av kontanter m.m.

I JO:s beslut den 2 april 2014 med dnr 584-2013 och 666-2013 konstaterades att kontanterna i det ärendet inte var av intresse i brottsutredningen, att de inte togs i beslag och att det inte heller gjorts gällande att de omhändertogs på någon annan grund, t.ex. enligt bestämmelserna om förvar eller enligt polislagen. Med det sistnämnda torde avses omhändertagande av tillgångar för den intagnes räkning i häkte eller polisarrest. JO konstaterade vidare att en förutsättning för att ett förbudsmeddelande ska ge polisen rätt att hålla kvar egendom som har utmätts genom s.k. distansutmätning för Kronofogdens räkning är, i likhet med vad som generellt gäller, att egendomen är i polisens besittning när förbudsmeddelandet lämnas. Det krävs enligt JO:s uppfattning att egendomen är omhändertagen av polisen i enlighet med någon bestämmelse som uttryckligen ger polisen rätt till detta. Ett förbudsmeddelande ger alltså inte i sig någon befogenhet för polisen att omhänderta utmätt egendom för Kronofogdens räkning.

Enligt Polismyndighetens mening var kontanterna i myndighetens besittning när förbudsmeddelandet lämnades, varför det var rätt att hålla kvar dessa för Kronofogdens räkning.

Poliserna EE, FF och GG har uppgett att AA i samband med frigivningen har fått information om att en del av kontanterna har utmätts av Kronofogden och därför inte kunde lämnas tillbaka. Vidare har de uppgett att AA har fått tillbaka sina tillhörigheter, inklusive det kuvert där resterande del av kontanterna fanns. Detta stöds av avvisiteringsprotokollet, av vilket det uttryckligen framgår att Polismyndigheten har omhändertagit 104 001 kronor men att "Kronofogden har tagit 51 950 [kronor] av summan i utmätning". AA har i samband med frigivningen skrivit sin namnteckning på protokollet under rubriken Ovanstående föremål och kontanter kvitteras. Namnteckningen är bevitnad av GG. EE har uppgett att han minns att AA hade en ryggsäck som han stoppade ner sina saker, bland annat kuvertet, i. Mot denna bakgrund anser Polismyndigheten att det är visat att AA har fått tillbaka de kontanter som inte har varit utmätta.

Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter

Uppgifter om att polisen i samband med ett omhändertagande av en person har påträffat kontanter kan omfattas av sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL. JO har i beslut den 14 juni 2013 med dnr 2187-2012 ansett att uppgifter som i och för sig är sekretessbelagda enligt den nyssnämnda bestämmelsen kan lämnas till Kronofogden med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Detta får dock inte ske rutinmässigt utan måste föregås av en verklig intresseavvägning i det enskilda fallet.

JO noterar i ovannämnda beslut den 2 april 2014 med dnr 584-2013 och 666-2013 att Polismyndigheten i ett generellt beslut (Distansutmätning hos Kronofogdemyndigheten, meddelat den 28 november 2011, dnr AA-102-12907/11) har angett att själva åtgärden att lämna ut sekretessbelagd information till Kronofogden ska meddelas skriftligen och diarieföras i Polismyndighetens A-diarium. JO har dock ansett att dokumentationen från kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt bör vara ännu mer fullständig. Vidare har JO ansett att det utöver uppgiften om att sekretessbelagd information har lämnats, bör framgå av dokumentationen såväl vilka uppgifter som har lämnats ut som vem som har beslutat om utlämnandet och vilka uppgifter som har beaktats vid den intresseavvägning som ska göras. I det ärendet kritiserade JO Polismyndigheten för att man inte dokumenterat eller i efterhand kunnat visa vilka närmare uppgifter som lämnades till Kronofogden eller att uppgiftslämnandet föregicks av en sådan verklig intresseavvägning som krävs.

Av CC:s redogörelse framgår att han vid prövningen av om uppgifterna om kontanterna kunde lämnas ut till Kronofogden hittade stöd i de allmänna råden ”Kontakt med Kronofogdemyndigheten vid anträffad egendom, A 102-9107/12” som upprättades den 16 november 2012 för dåvarande Polismyndigheten i Gävleborgs län. Av de allmänna råden, avsnitt 1.3, framgår när sekretessen kan brytas. Följande frågor finns som stöd för beslutsfattaren:

1. Är det en person som polisen känner till sedan tidigare?
2. Är denne person dömd för brott vid flera tillfällen?
3. Förekommer personen i kriminella kretsar?
4. Har personen onormalt mycket pengar?
5. Kan det röra sig om brottsvinster?
6. Har personen skulder?

Efter registerslagning ansåg CC att förutsättningarna i frågorna ett till fem var uppfyllda och att intresset som sekretessen är avsedd att skydda inte uppenbart hade företräde framför de eventuella intressen som Kronofogden företrädde. CC uppdrog därför åt DD att kontakta Kronofogden för att kontrollera om AA hade skulder.

Enligt Polismyndighetens mening omfattades uppgiften om kontanterna av sekretess. Polismyndigheten har ingen anledning att ifrågasätta den intresseavvägning som gjordes av CC utan anser att uppgiften kunde lämnas ut till Kronofogden med stöd av generalklausulen.

När det gäller uppgiften om att sekretessbelagd information har lämnats, vilka uppgifter som har lämnats ut, vem som har beslutat om utlämnandet och vilka uppgifter som har beaktats vid den intresseavvägning som ska göras får Polismyndigheten konstatera att dokumentation saknas. Polismyndigheten vill dock framhålla att DD respektive CC i efterhand på ett trovärdigt sätt har kunnat beskriva vilka närmare uppgifter som lämnades till Kronofogden respektive hur intresseavvägningen gick till.

Mot denna bakgrund är det angeläget att Polismyndigheten inför tydligare rutiner för omhändertagande av egendom i samband med ingripanden.

Rättslig reglering

Utlämnande av uppgifter

För uppgifter om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden gäller sekretess, 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 en förundersökning i brottmål eller i annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av bl.a.

Polismyndigheten (se 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL). En sådan uppgift får inte röjas för enskilda eller någon annan myndighet, om inget annat anges i offentlighets- och sekretesslagen (se 8 kap. 1 § OSL). Det finns inte någon sekretessbrytande bestämmelse som reglerar polisens möjlighet att lämna uppgifter till Kronofogdemyndigheten för att möjliggöra utmätning av egendom som påträffas i polisens verksamhet.

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, med vissa undantag som inte är aktuella i detta 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.

I praxis har vid den intresseavvägning som ska göras enligt generalklausulen 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).

JO har uttalat sig i frågan om när polisen kan lämna uppgifter som är sekretessbelagda enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL till Kronofogdemyndigheten med stöd av generalklausulen (se bl.a. JO 2013/14 s. 230, dnr 2187-2012, och JO 2014/15 s. 127, dnr 584-2013 och 666-2013). Ett sådant uppgiftslämnande har ansetts kunna ske i vissa fall. JO har dock betonat att uppgiftslämnandet inte får ske rutinmässigt utan måste föregås av en sådan verklig intresseavvägning i det enskilda fallet som generalklausulen förutsätter. Vid denna intresseavvägning bör beaktas att redan den uppgiften att en person är eller har varit föremål för ett polisingripande kan vara sekretessbelagd hos Polismyndigheten. Innan någon kontakt tas med Kronofogdemyndigheten bör polisen därför ha kännedom om omständigheter som med viss styrka talar för att den aktuella personen förekommer med skulder där. Polisen bör inleda kontakten med Kronofogdemyndigheten med en förutsättningslös förfrågan om den aktuella personen har skulder i pågående mål där. Om det bekräftas att så är fallet, kan uppgifterna om den påträffade egendomen lämnas efter en intresseavvägning. Här bör även beaktas att egendomen ska vara av ett sådant slag att Kronofogdemyndigheten typiskt sett kan antas ha svårt att hitta den och att egendomen kan förväntas bli föremål för utmätning. Såväl värdet av egendomen som skuldens storlek bör beaktas vid denna bedömning. (Se JO 2013/14 s. 230, dnr 2187-2012.)

Ett beslut att lämna ut sekretessbelagd information till Kronofogdemyndigheten ska vara skriftligt och diarieföras. Av dokumentationen bör det framgå vilka uppgifter som har lämnats ut, vem som har beslutat om utlämnandet och vilka omständigheter som har beaktats vid intresseavvägningen. (Se JO 2014/15 s. 127, dnr 584-2013 och 666-2013.)

Omhändertagande av egendom

Lös egendom får utmätas endast om egendomen är tillgänglig eller om egendomen ändå kan identifieras och om det inte kan antas möta ett sådant hinder mot säkerställande av utmätningen som anges i 6 kap. utsökningsbalken. Utmätning av kontanter ska som utgångspunkt säkerställas genom att kontanterna tas i förvar. Om kontanterna är i tredje mans besittning kan utmätningen även säkerställas genom att förbud meddelas för innehavaren att utan Kronofogdemyndighetens tillstånd lämna ut kontanterna eller vidta någon annan åtgärd med dessa till skada för sökanden (s.k. förbudsmeddelande). Det nu sagda följer av 4 kap. 7 § och 6 kap. 2 och 7 §§ utsökningsbalken och gäller oavsett vilken grund tredje mannen åberopar för sitt innehav (se Walin m.fl., Utsökningsbalken, Zeteo 1 augusti 2013, kommentaren till 6 kap. 7 §).

För att egendom ska anses vara i Polismyndighetens besittning krävs att egendomen är omhändertagen av polisen med stöd av någon bestämmelse som uttryckligen ger polisen rätt till detta (se JO 2014/15 s. 127).

För den som är intagen i en polisarrest för förvar gäller häkteslagen om inte annat föreskrivs (1 kap. 3 § 2 häkteslagen). En intagen får inneha personliga tillhörigheter som inte kan äventyra ordningen eller säkerheten (2 kap. 11 § häkteslagen). Tillhörigheter som en intagen inte får inneha får omhändertas och förvaras för den intagnes räkning. Tillhörigheter som omhändertagits ska lämnas ut till den intagne senast i samband med att han eller hon inte längre ska vara berövad friheten. (Se 2 kap. 12 § häkteslagen.)

Bedömning

Utlämnande av uppgifter

Av utredningen framgår att polisen vid en kroppsbesiktning av AA påträffade drygt 100 000 kr i kontanter. I samband med att AA togs i förvar som misstänkt för narkotikabrott omhändertogs kontanterna enligt 2 kap. 12 § häkteslagen. Uppgiften om att kontanterna omhändertagits var sekretessbelagd enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL.

Såvitt framgår av utredningen gav de uppgifter som kom fram vid den registerslagning polisen gjorde anledning att anta att AA hade skulder hos Kronofogdemyndigheten. Kontanter är normalt sett egendom av sådant slag som är svår för Kronofogdemyndigheten att hitta, och en så stor summa som AA bar på sig kan förväntas bli föremål för utmätning. AA:s innehav av kontanter täckte väl den skuld han hade hos Kronofogdemyndigheten. Jag har mot denna bakgrund inte skäl att ifrågasätta Polismyndighetens bedömning att det fanns förutsättningar att lämna de aktuella uppgifterna till Kronofogdemyndigheten med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

Polismyndigheten ska dock kritiseras för att man varken dokumenterade kontakten med Kronofogdemyndigheten, vilka uppgifter som lämnades ut eller de omständigheter som beaktades vid intresseavvägningen.

Omhändertagande och utlämnande av egendom

Av utredningen framgår att kontanterna var omhändertagna av Polismyndigheten med stöd av 2 kap. 12 § häkteslagen. Kontanterna var således i polisens besittning, vilket är en förutsättning för ett förbudsmeddelande enligt 6 kap. 7 § UB. Med ledning av de uppgifter som Polismyndigheten lämnade mätte Kronofogdemyndigheten ut 51 950 kr och meddelade polisen förbud att lämna ut det utmäta beloppet till någon annan än Kronofogdemyndigheten eller den Kronofogdemyndigheten anvisade. Jag delar Polismyndighetens uppfattning att polisen därmed hade rätt att hålla kvar den utmäta delen av kontanterna för Kronofogdemyndighetens räkning.

AA har uppgett att han inte heller fick tillbaka resterande kontanter. Av avviseringsprotokollet framgår att AA kvitterade de föremål och kontanter som tagits om hand vid förvarstagandet i samband med att han frigavs. Den utredning som Polismyndigheten gjort med anledning av JO:s remiss ger stöd för att den del av kontanterna som inte mätts ut lämnades tillbaka till honom när han frigavs. Jag har därför inte skäl att vidta några ytterligare åtgärder eller göra några uttalanden i den delen.

Avslutande synpunkter

Polismyndighetens möjlighet att lämna sekretessbelagda uppgifter till Kronofogdemyndigheten i syfte att möjliggöra en utmätning av egendom som påträffats i polisens verksamhet har inte reglerats särskilt. I stället tillämpas generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Det bör framhållas att generalklausulens syfte är att vara en ventil för att inte oförutsedda hinder ska uppkomma i myndigheters verksamhet (se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, Zeteo 1 juli 2016, kommentaren till 10 kap. 27 §). Generalklausulen bör därför alltid tillämpas med försiktighet.

Utsökningsutredningen har i sitt betänkande Ett modernare utsökningsförfarande (SOU 2016:81) föreslagit ökade möjligheter till informationsutbyte mellan Kronofogdemyndigheten och andra myndigheter. Utredningen har bl.a. redovisat antalet distansutmätningar via Kronofogdemyndighetens jourtelefon under 2014. Den som bemannar jourtelefonen har i uppgift att distansutmäta egendom som har tagits i beslag eller omhändertagits av bl.a. Polismyndigheten utanför kontorstid (s. 338). Under 2014 inkom 1 042 samtal till jourtelefonen. Samtalen resulterade i 194 distansutmätningar till ett sammanlagt värde av 4 107 819 kronor (s. 347). Det framgår inte hur många av samtalen som gjordes av Polismyndigheten, men redovisningen ger en bild av att det är relativt vanligt att myndigheter lämnar information till Kronofogdemyndigheten om egendom som kan bli föremål för utmätning. Till det redovisade antalet samtal till jourtelefonen kommer de samtal som sker under kontorstid.

Mot denna bakgrund välkomnar jag att Polismyndigheten avser att införa enhetliga rutiner för omhändertagande av egendom i samband med ingripanden

och förutsätter att arbetet också kommer att omfatta enhetliga rutiner för utlämnande av uppgifter till Kronofogdemyndigheten. Jag förutsätter också att rutinerna utformas med utgångspunkt i den försiktighet som måste iakttas vid tillämpningen av generalklausulen. Jag utgår vidare från att Polismyndigheten säkerställer att rutinerna görs klara, tydliga och lätta att förstå samt att de anställda som berörs av dessa frågor får en saklig och korrekt utbildning om vad som gäller.

Jag vill även stryka under att det givetvis inte får förekomma att polisen utan stöd i lag omhändertar egendom eller vidtar andra utredningsåtgärder för Kronofogdemyndighetens räkning. Även om utredningen i detta ärende inte ger stöd för att det har skett, vill jag framhålla att det inte under några förhållanden är acceptabelt att t.ex. ett frihetsberövande förlängs för att en utmätning ska kunna genomföras. Är det tveksamt om Kronofogdemyndigheten kommer att hinna vidta de åtgärder som behövs för en utmätning bör detta beaktas redan vid den intresseavvägning som ska göras före kontakten med Kronofogdemyndigheten. Endast om egendomen faktiskt kan förväntas bli föremål för utmätning bör en kontakt tas.

Med dessa uttalanden och med den kritik jag riktat mot Polismyndighetens dokumentationsbrister avslutas ärendet.