

Promemoria

Justitiedepartementet

Stärkt skydd för vissa polisanställda

Ju2023/02861
December 2023

Innehållsförteckning

1	Promemorians huvudsakliga innehåll	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)	4
2.2	Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)	5
2.3	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	6
2.4	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	7
2.5	Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)	8
2.6	Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)	10
3	Ärendet och dess beredning	11
4	Polismyndighetens uppgifter	11
5	Polismyndighetens dokumentationsskyldighet	12
5.1	Dokumentationsskyldigheten utgör en viktig rättssäkerhetsgaranti	12
5.2	Bestämmelser som reglerar Polismyndighetens dokumentationsskyldighet	13
6	Stärkt skydd för vissa anställda vid Polismyndigheten	15
6.1	Det finns ett angeläget behov av att stärka skyddet för polisanställda	15
6.2	En möjlighet att undvika användning av namn i beslut	21
6.3	Förutsättningarna för att använda en annan identitetsuppgift än namn	24
7	Insynen i hanteringen av uppgifter som används i stället för namn	28
7.1	Det behöver införas en ny sekretessbestämmelse till skydd för allmänna intressen	28
7.2	Sekretess till skydd för allmänna intressen	33
7.3	Frågor om partsinsyn	35
8	Frågor om tillsyn och granskning	38
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	38
10	Konsekvenser av förslagen	39
11	Författningskommentar	41
11.1	Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)	41
11.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	43

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

Organiserad brottslighet som bedrivs av bl.a. kriminella nätverk utgör ett allvarligt hot mot det fria och öppna samhället. Våldet som utövas av olika kriminella nätverk har blivit alltmer brutalt och urskillningslöst. Ett annat mycket allvarligt problem kopplat till detta är polisanställdas utsatthet för våld, hot, trakasserier och otillåten påverkan från aktörer inom den organiserade brottsligheten som syftar till att bl.a. försöka hindra polisanställda från att fatta vissa beslut och fullgöra sitt uppdrag. Den allvarliga, organiserade brottsligheten är systemhotande.

För att bryta utvecklingen är det avgörande att samhället har en stor motståndskraft och att polisanställda, som är i första ledet att möta dessa kriminella individer vid åtgärder mot den grova brottsligheten, förmår fortsätta det brottsbekämpande arbetet. Skyddet för Polismyndighetens anställda som arbetar mot den organiserade brottsligheten och de kriminella nätverken behöver stärkas och det är angeläget att så sker snabbt. Därigenom stärks Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet.

I promemorian föreslås ändringar i polislagen (1984:387), offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) samt förundersökningskungörelsen (1947:948). Förslaget innebär att anställda vid Polismyndigheten som arbetar mot den organiserade brottsligheten i vissa fall ska kunna använda en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. Det föreslås också att sekretess ska gälla för uppgift som kan bidra till upplysning om identiteten på den anställda vid Polismyndigheten som använt en sådan annan uppgift. Möjligheten att använda en annan uppgift än namn föreslås gälla under en tidsbegränsad period om fem år.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 15 april 2024.

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att det i polislagen (1984:387) ska införas en ny paragraf, 28 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

*28 a §
Polismyndigheten får vid dokumentation enligt denna lag besluta att en anställd vid myndigheten får använda en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar i ett ärende som rör en person som kan antas tillhöra eller verka för en organisation eller grupp där det bedrivs brottslig verksamhet av allvarlig eller omfattande karaktär, om det finns en påtaglig risk för att den anställda eller någon närstående till denne utsätts för hot eller våld.
Namnet bakom uppgiften ska antecknas på en särskild handling.*

Denna lag träder i kraft den 15 april 2024.

2.2 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att 28 a § polislagen (1984:387)¹ ska upphöra att gälla den 15 april 2029.

¹ Senaste lydelse av 28 a § 2024:000.

2.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 18 kap. 7 a §, och närmast före 18 kap. 7 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

Aidentifierad uppgift för vissa polisanställda

7 a §

Sekretess gäller för uppgift som kan bidra till upplysning om identiteten på en anställd som Polismyndigheten har beslutat ska få använda en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att det motverkar myndighetens verksamhet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst 40 år.

Denna lag träder i kraft den 15 april 2024.

2.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)²

dels att 18 kap. 7 a § ska upphöra att gälla,
dels att rubriken närmast före 18 kap. 7 a § ska utgå.

1. Denna lag träder i kraft den 15 april 2029.
2. Den upphävda paragrafen gäller dock fortfarande för beslut och annan dokumentation som har upprättats före ikraftträdandet.

² Senaste lydelse av 18 kap. 7 a § 2024:000.

2.5 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

Härigenom föreskrivs i fråga om förundersökningskungörelsen (1947:948)³

dels att 21 a § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 20 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 a §

Polismyndigheten får vid dokumentation under förundersökning besluta att en anställd vid myndigheten får använda en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar i ett ärende som rör en person som kan antas tillhöra eller verka för en organisation eller grupp där det bedrivs brottslig verksamhet av allvarlig eller omfattande karaktär, om det finns en påtaglig risk för att den anställde eller någon närstående till denne utsätts för hot eller våld.

Namnet bakom uppgiften ska antecknas på en särskild handling.

21 a §⁴

Uppgifter som avses i 21 § tredje stycket och som inte har antecknats i protokollet ska antecknas på en särskild handling. Detsamma gäller uppgift om underrättelser och information till målsäganden enligt 13 a–13 c §§, uppgift om att målsäganden vill bli underrättad i fall som avses i 13 b § och uppgift om att den individuella skyddsbedömningen enligt 13 f § har resulterat i att målsäganden har behov av särskilda skyddsåtgärder under rättegången.

Uppgifter som avses i 20 a § eller 21 § tredje stycket och som inte har antecknats i protokollet ska antecknas på en särskild handling. Detsamma gäller uppgift om underrättelser och information till målsäganden enligt 13 a–13 c §§, uppgift om att målsäganden vill bli underrättad i fall som avses i 13 b § och uppgift om att den individuella skyddsbedömningen enligt 13 f § har resulterat i att målsäganden har behov av särskilda skyddsåtgärder under rättegången.

Om informationen i den särskilda handlingen har betydelse för rättens handläggning av målet, ska handlingen ges in till domstolen när målet inleds där.

³ Kungörelsen omtryckt 1969:589.

⁴ Senaste lydelse 2015:477.

Denna förordning träder i kraft den 15 april 2024.

2.6 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

Härigenom föreskrivs i fråga om förundersökningskungörelsen (1947:948)⁵

dels att 20 a § ska upphöra att gälla,
dels att 21 a § ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt förslag 1.3

Föreslagen lydelse

21 a §⁶

Uppgifter som avses i 20 a § eller 21 § tredje stycket och som inte har antecknats i protokollet ska antecknas på en särskild handling. Detsamma gäller uppgift om underrättelser och information till målsäganden enligt 13 a–13 c §§, uppgift om att målsäganden vill bli underrättad i fall som avses i 13 b § och uppgift om att den individuella skyddsbedömningen enligt 13 f § har resulterat i att målsäganden har behov av särskilda skyddsåtgärder under rättegången.

Om informationen i den särskilda handlingen har betydelse för rättens handläggning av målet, ska handlingen ges in till domstolen när målet inleds där.

Uppgifter som avses i 21 § tredje stycket och som inte har antecknats i protokollet ska antecknas på en särskild handling. Detsamma gäller uppgift om underrättelser och information till målsäganden enligt 13 a–13 c §§, uppgift om att målsäganden vill bli underrättad i fall som avses i 13 b § och uppgift om att den individuella skyddsbedömningen enligt 13 f § har resulterat i att målsäganden har behov av särskilda skyddsåtgärder under rättegången.

Denna förordning träder i kraft den 15 april 2029.

⁵ Kungörelsen omtryckt 1969:589
Senaste lydelse av 20 a § 2024:000.

⁶ Senaste lydelse 2024:000.

3 Ärendet och dess beredning

Organiserad brottslighet som bedrivs av bl.a. kriminella nätverk utgör ett allvarligt hot mot det fria och öppna samhället. De senaste åren har den negativa utvecklingen i Sverige accelererat, med stigande nivåer av otrygghet och en kraftig ökning av det dödliga skjutvapenvåldet. Ett annat mycket allvarligt problem kopplat till detta är otillåten påverkan från aktörer inom den organiserade brottsligheten som bl.a. riktas mot anställda i offentlig förvaltning. Den allvarliga, organiserade brottsligheten är systemhotande.

Polismyndigheten har bl.a. i kontakter med företrädare för Regeringskansliet (Justitiedepartementet) framfört att det finns ett angeläget och omedelbart behov av att de polisanställda som arbetar mot den organiserade brottsligheten och de kriminella nätverken ska få använda en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. Med anledning av detta har en promemoria utarbetats inom Justitiedepartementet som behandlar frågor om utformning av dokumentation i vissa fall för Polismyndigheten och sekretess.

4 Polismyndighetens uppgifter

Polisverksamheten syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Verksamheten innefattar en rad olika uppgifter. Polismyndigheten ska bl.a. förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten samt utreda och beivra brott.

Uppgiften fullgörs dels genom förebyggande och ingripande åtgärder, dels genom utrednings- och underrättelsearbete. Mer än en fjärdedel av Polismyndighetens anställda arbetar inom ingripandeverksamheten och där sker även en stor del av myndighetens brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Polismyndigheten har särskilda kommun- och områdespoliser som arbetar med kontakt- och förtroendeskapande arbete i utpekade geografiska ansvarsområden.

Inom utredningsverksamheten arbetar både civilanställd personal och poliser som bl.a. utredare, analytiker och förundersökningsledare med olika åtgärder för att utreda begångna brott. Det kan handla om att hålla förhör med vittnen, målsägande och misstänkta, verkställa tvångsmedel samt inhämta och bearbeta bevisning.

Parallellt med det ingripande och utredande arbetet bedrivs underrättelse- och spaningsverksamhet. Syftet med denna verksamhet är att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet men också att utreda och vid behov ingripa mot ett bestämt brott. Underrättelsearbetet kan t.ex. bestå i att samla in, bearbeta och analysera uppgifter och därigenom förse myndigheten med kunskap som kan omsättas till operativ effekt i både det förebyggande och utredande arbetet. Även Polismyndighetens spaningsverksamhet används i flera olika skeden av det brotts-

bekämpande uppdraget. Inre och yttre spaning kan bl.a. användas som ett komplement i en pågående förundersökning men också för att upptäcka brottslig verksamhet.

Uppgifterna inom det brottsbekämpande uppdraget är i stor utsträckning sammanvävda. En polis som arbetar inom ingripande verksamheten kan även utföra utrednings- och underrättelsearbete och en utredare kan komma att genomföra ett ingripande inom den operativa verksamheten.

I Polismyndighetens brottsbekämpande arbete, såväl före som under en förundersökning, vidtar polisanställda en rad olika ingripande åtgärder riktade mot personer som kan misstänkas för brott eller brottslig verksamhet. Uttrycket brottsbekämpande arbete anses innefatta främst åtgärder för att dels förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, dels utreda och beivra konkreta brott (prop. 2018/19:96 s. 12). Det handlar t.ex. om att stoppa och kontrollera misstänkta personer eller fordon, gripa personer som misstänks för brott, utföra husrannsakan och kroppsvisitation för att hitta vapen, narkotika eller pengar, ta bl.a. sådan egendom i beslag eller förvar och verkställa andra tvångsmedel.

5 Polismyndighetens dokumentations- skyldighet

5.1 Dokumentationskyldigheten utgör en viktig rättssäkerhetsgaranti

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att den som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet. Bestämmelsen ger uttryck för den grundläggande principen om myndighetsutövningens normmässighet, objektivitetsprincipen och likhetsprincipen. Innebörden av dessa principer är i huvudsak att myndigheterna inte får vägledas av ovidkommande hänsyn, dvs. andra hänsyn än sådana som enligt gällande författningar får beaktas, och att de i sin verksamhet inte får göra någon annan skillnad mellan individer än sådana som tillåts i rättsordningen. Bestämmelsen i regeringsformen kompletteras av bl.a. 5 § förvaltningslagen (2017:900) som anger att en myndighet i sin verksamhet ska vara saklig och opartisk. I syfte att säkerställa att beslut fattas utan vare sig subjektivt eller objektivt grundade intressekonflikter kompletteras bestämmelsen även av bestämmelser om jäv och om dokumentation av vem som har fattat beslut i den offentliga förvaltningen. Kravet på dokumentation i det allmännas verksamhet är därför ett viktigt inslag i regleringen om förfarandet i myndigheternas verksamhet som ytterst bl.a. syftar till att säkerställa en god förvaltning och trygga den enskildes rättssäkerhet.

Att beslut och andra åtgärder dokumenteras kan bidra till att motverka en godtycklig maktutövning och bidra till att säkerställa krav på omsorgsfull handläggning och enhetlig bedömning. Dokumentation är av särskild vikt när det handlar om att vidta åtgärder som avses att få faktiska verkningar för en person i det enskilda fallet.

I den brottsbekämpande verksamheten finns det en mängd regler som reglerar hur myndigheterna ska gå till väga, bl.a. vilka åtgärder som ska vidtas under olika skeden och vilka uppgifter som ska dokumenteras. Misstänktas rätt till biträde av offentlig försvarare och insyn i utredningen är exempel på viktiga rättssäkerhetsgarantier i detta sammanhang.

Utgångspunkten när det gäller en misstänkts rätt till insyn är den grundläggande rätten till en rättvis rättegång (artikel 6 i Europakonventionen). Uttrycket rättvis rättegång täcker hela det straffrättsliga förfarandet och är alltså inte begränsat till rättegången i domstol. En bestämmelse om rättvis rättegång finns också i 2 kap. 11 § regeringsformen. Partsinsynen förutsätter att det finns ett material som visar vad som har skett i ett ärende. Den kan användas för att kontrollera att handläggningen sker på ett korrekt sätt och skapar möjlighet för en överprövning av felaktiga beslut. Dokumentationskyldigheten har även betydelse för att säkerställa allmänhetens insyn i myndigheternas verksamhet genom en tillämpning av offentlighetsprincipen (se avsnitt 7.1).

5.2 Bestämmelser som reglerar Polismyndighetens dokumentationskyldighet

Dokumentationskyldigheten fyller alltså en viktig rättssäkerhetsfunktion och är dessutom en förutsättning för att offentlighetsprincipen ska få ett verkligt genomslag. Det är därför nödvändigt att myndigheter också skriftligen dokumenterar bl.a. beslut och yttranden. På det sättet skapas underlag för offentlig insyn och kontroll.

Polismyndighetens dokumentationskyldighet följer av flera författningar. Myndighetsförordningen (2007:515) gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen, däribland Polismyndigheten. Förordningen är subsidiär i förhållande till annan reglering (1 §) och innehåller centrala bestämmelser om statliga myndigheters organisation och arbetssätt. Av 21 § myndighetsförordningen framgår att det för varje beslut i ett ärende ska upprättas en handling som visar dagen för beslutet, beslutets innehåll, vem som har fattat beslutet och vem som har varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet. Bestämmelsen ställer inget uttryckligt krav på att namn anges. Enligt Justitieombudsmannen (JO) har dock en part i ett ärende hos en myndighet ett berättigat intresse av att få veta vem som har beslutat i hans eller hennes ärende. Det är ett krav som anses följa av myndigheternas serviceskyldighet enligt 6 § förvaltningslagen, som är tillämplig även i Polismyndighetens verksamhet. Att en beslutsfattare inte får vara anonym innebär enligt JO också att någon annan inte får anges i den verkliga beslutsfattarens ställe. Bestämmelsen har därför ibland tolkats som att den innefattar ett krav på att ange namnet på beslutsfattaren (jfr JO 2018/19 s. 517).

Krav på dokumentation finns även i förvaltningslagen, vars bestämmelser om dokumentation av beslut (27 §) dock inte är tillämpliga i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet (3 §). Lagens bestämmelser om dokumentation är därför bara tillämpliga för Polismyndigheten i vissa ärenden, såsom t.ex. personalärenden och beslut i ärenden enligt ordningsslagen (1993:1617).

I 27 och 28 §§ polislagen (1984:387) finns särskilda regler om dokumentation. Bestämmelserna är generella och avser åtgärder som kan komma att ingå i t.ex. en förundersökning av brott. Av 27 § framgår att protokoll ska föras över ingripanden som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Vidare ska protokoll föras över husrannsakan och liknande åtgärder enligt lagen samt vid omhändertagande av föremål. Det som ska anges i protokollet är bl.a. vem som har fattat ett beslut om ingripande och vem eller vilka som har deltagit i ett ingripande. Bestämmelsen innehåller även en hänvisning till rättegångsbalken, i vilken det finns bestämmelser om protokoll över förvar, beslag, husrannsakan, genomsökning på distans samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Det uppställs inget uttryckligt krav på att beslutsfattarens namn ska framgå av dokumentationen. I 28 § anges att protokoll ska föras över ingripanden som innebär användning av fängsel, skjutvapen, tårgas samt tekniska hjälpmedel för att stoppa fordon eller annat transportmedel. Ett sådant protokoll ska innehålla uppgift om skälen för åtgärden. Ansvarig för att protokoll upprättas är den som har fattat beslutet.

Bestämmelser som reglerar myndighetens dokumentation vid förundersökning finns framför allt i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen (1947:948). Av 23 kap. 1 § rättegångsbalken följer att en förundersökning som huvudregel ska inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts. Beslut om att inleda en förundersökning fattas som utgångspunkt av Polismyndigheten eller en åklagare (23 kap. 3 §).

Vid en förundersökning ska det föras protokoll över vad som förekommit som är av betydelse för utredningen (23 kap. 21 §). Bestämmelsen innebär att utredningsåtgärder, beslut och material som upprättas eller inhämtas under en förundersökning löpande ska dokumenteras. Med termen förundersökningsprotokoll avses emellertid inte all denna löpande dokumentation. I stället brukar den slutrapport över utredningen som sammanställs inför ett beslut i åtalsfrågan avses. Att utredningsåtgärder m.m. dokumenteras är viktigt både för den misstänktes möjligheter att föra sin talan men också så det går att kontrollera att förundersökningen gått till på ett korrekt sätt och att vidtagna utredningsåtgärder varit befogade (se prop. 2016/17:68 s. 22). Möjligheten att kunna kontrollera bl.a. polisens arbete under förundersökningen anses också vara av väsentlig betydelse för tilltron till rättsväsendet (prop. 1994/95:23 s. 83). Vidare ska protokoll föras vid straffprocessuella tvångsmedel som förvar (26 kap. 3 b §), beslag och förstörande av kopia (27 kap. 13 och 17 d §§), husrannsakan, genomsökning på distans samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap. 9, 10 h och 13 §§). Protokoll ska även föras vid tillfälligt framlämnad eller omhändertagen elektronisk egendom (23 kap. 9 b §). Genomgående anges att det av protokollet ska framgå vilket ändamål som motiverat åtgärden och vad som förekommit därvid.

Mer detaljerade bestämmelser om förundersökningsprotokollet och vad det ska innehålla finns i 20–23 §§ förundersökningskungörelsen. I förundersökningsprotokollet ska det bl.a. anges vem som är undersökningsledare, vem som har varit förhørsledare och vem som har sammanställt protokollet (20 § första stycket). Av protokollet ska det även framgå namn på närvarande vid en genomsökning enligt 27 kap. 11 b § rättegångsbalken eller vid en genomsökning på distans enligt 28 kap. 10 e § andra

stycket rättegångsbalken. Ett beslut att inleda eller utvidga en förundersökning ska sättas upp särskilt eller antecknas i akten. Det ska också framgå vem som har fattat beslutet (1 a §).

Utöver de ovan angivna författningarna finns det regler i specialförfattningar som också uppställer krav på polisens dokumentations- skyldighet. Som exempel kan nämnas lagen (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser, lagen (2014:1437) om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd och lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

6 Stärkt skydd för vissa anställda vid Polismyndigheten

6.1 Det finns ett angeläget behov av att stärka skyddet för polisanställda

Bedömning: Det finns ett omedelbart behov av att stärka skyddet för vissa anställda vid Polismyndigheten i syfte att skydda dem från våld, hot, trakasserier och otillåten påverkan och därigenom säkerställa Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet.

Skälen för bedömningen

Polismyndighetens anställda är i hög grad utsatta för våld, hot eller trakasserier

Enligt flera undersökningar är det relativt vanligt att offentliganställda i vissa verksamheter utsätts för våld, hot eller trakasserier. Våld, hot och trakasserier mot offentliganställda kan få betydande konsekvenser för den enskilde och är i förlängningen angrepp även på det demokratiska systemet. Det är mycket allvarligt om gärningarna leder till att en tjänsteman agerar på något sätt som kan innebära att grundläggande principer om objektivitet, legalitet och likabehandling sätts åt sidan (jfr 1 kap. 9 § regeringsformen). Då hotas såväl grundläggande principer om rätts-säkerhet som effektiviteten i den offentliga verksamheten. Dessutom är det mycket allvarligt om angreppen normaliseras och leder till ett minskat intresse för att söka sig till eller stanna kvar i samhällsviktiga yrken.

Det är uppenbart att det finns starka krafter i samhället som vill begränsa den demokratiska processen i Sverige. Detta innefattar bl.a. grupper och individer som är beredda att – genom hot, våld eller andra trakasserier – försöka hindra poliser och andra anställda vid Polismyndigheten från att fatta vissa beslut och fullgöra sitt uppdrag. När hot, våld, trakasserier eller otillåten påverkan riktas mot anställda inom rättsväsendet riskerar det att få konsekvenser för samhällets förmåga att upprätthålla trygghet, säkerhet och medborgarnas förtroende för rättsstaten. Med otillåten påverkan avses t.ex. att någon försöker påverka någon i dennes tjänsteutövning. Otillåten påverkan har inflytande på bl.a. ett korrekt beslutsfattande. Det är system-

hotande och riskerar i förlängningen att underlätta för kriminell verksamhet och allvarligt försvåra den brottskämpande verksamheten. Det är också ett hot mot enskilda medarbetare, men även mot rättssäkerheten och demokratin i vårt samhälle (se t.ex. prop. 2016/17:208 s. 55 f. och skr. 2020/21:92 s. 24 f., bet. 2020/21:AU11). Redan risken för otillåten påverkan har bedömts så allvarlig att den i sig motiverar åtgärder (se SOU 2018:2 s.142 och prop. 2018/19:155 s. 32).

Regeringen gav under våren 2022 en särskild utredare i uppdrag att överväga olika författningsändringar för att minska offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier (dir. 2022:31). Syftet är både att förbättra situationen för de anställda och värna den offentliga verksamheten. Enligt tilläggsdirektiv som beslutades i februari 2023 (dir. 2023:16) ska utredningen för vissa särskilt utsatta offentliganställda lämna författningsförslag som innebär en minskad exponering av offentliganställdas namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder samt ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda och deras närstående. Av direktiven framgår att det på vissa områden eller under vissa förhållanden finns skäl för att, utan att begränsa rätten att på begäran få del av namn, tillåta att namn utelämnas när någon ska få del av en handling. Utredaren ska även lämna författningsförslag som innebär att straffet för våld eller hot mot tjänsteman skärps och att ett nytt brott som tar sikte på förolämpningar mot tjänstemän införs. Uppdraget ska redovisas i januari 2024.

Problemen med utsatthet finns i princip i hela förvaltningen men har under senare tid uppmärksammats särskilt i förhållande till brottsbekämpningen. Som framgår av flera undersökningar av polisanställdas utsatthet har Polismyndighetens anställda under många års tid varit utsatta för våld, hot eller trakasserier.

I Brottsförebyggande rådets rapport Hot och våld – Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället (Brå 2015:12) redovisas att poliser är en yrkesgrupp som i hög utsträckning (41 procent) angett att de utsatts för hot, våld, trakasserier eller liknande under de senaste 18 månaderna. För poliser är det enligt Brå relativt vanligt att förövarna kan kopplas till organiserad brottslighet, vilket för övriga yrkesgrupper i studien uppgavs vara ovanligt. Enligt rapporten Otillåten påverkan mot myndighetspersoner (Brå 2016:13) var Polismyndigheten den myndighet där störst andel respondenter uppgav att de utsatts för våld, och det förekom exempel på konkreta hot som framförts vid polisanställdas bostad. Vidare uppgavs att det inte var ovanligt att hot riktats mot den polisanställdes anhöriga. Av rapporten Yrkesrelaterad utsatthet för brott (Brå kortanalys 3/2018) framgår att utsattheten var störst för anställda inom bevakning och säkerhet, t.ex. poliser. År 2020 uppgav 40 procent av de polisanställda att de hade utsatts för ett eller flera påverkansförsök under de senaste 18 månaderna (Brå kortanalys 6/2020). Störst andel utsatta fanns i gruppen som arbetar med ingripandeverksamhet, men även utredare var utsatta i relativt stor utsträckning. Av analysen framgår bl.a. att det är vanligt att polisanställda – till följd av påverkan såsom trakasserier, hot, våld eller skadegörelse – förändrat sitt beteende i privatlivet. Det förekom också att de bytt eller lämnat sitt uppdrag. En vanlig konsekvens av sådan påverkan var att den anställde tvekat inför en åtgärd eller att personen undvikit en arbetsuppgift.

För att stärka medarbetarskyddet inledde Polismyndigheten 2018 ett särskilt projekt där det i rapporten från projektet konstateras en hög utsatthet bland personalen (Projekt Medarbetarskydd, juni 2019, dnr A471.902/2017). Av de fördjupningsintervjuer som genomfördes framkom det bl.a. att dödshot riktats mot både polisanställda och anhöriga. Vidare framgick det att trakasserier och subtila hot även riktats mot t.ex. polisanställdas barn. Inom projektet genomfördes även en enkätstudie där det av svaren framgick att sju av tio ingripandepoliser hade utsatts för påverkansförsök under det senaste året. Av dem som utsatts uppgav ca 43 procent att det hade påverkat deras arbete eller beteende. Polismyndigheten följde upp projektet med ytterligare en enkätundersökning 2021 (Sammanfattning av resultat från 2021 års enkätundersökning om otillåten påverkan och andra påverkansförsök, Polismyndigheten, Säkerhetsavdelningen, maj 2021) som visade att självcensuren hade ökat för yttre befäl, ingripandepoliser och områdespoliser. Med självcensur i detta fall avses att den anställda undviker att utföra en arbetsuppgift, t.ex. att ingripa eller rapportera ett brott, på grund av oro att utsättas för våld, hot eller trakasserier till följd av åtgärden. Att polisanställdas utsatthet är hög har även slagits fast i en rapport från Riksrevisionen (RiR 2022:26). Under våren 2023 genomförde Polismyndigheten en fördjupad undersökning av medarbetares självcensur vid 26 lokalpolisområden. I undersökningen uppgav 28 procent av områdespoliserna, 27 procent av ingripandepoliserna och 26 procent av de yttre befälen att de under det senaste året på grund av självcensur undvikit vissa arbetsuppgifter.

Den allt grövre brottsligheten och åtgärder för att möta den

Polismyndigheten har ett mycket viktigt uppdrag. För att kunna fullfölja sina uppgifter måste myndigheten ha tillgång till effektiva och ändamålsenliga verktyg. För att lyckas är det emellertid minst lika viktigt att den polisanställda också tillförsäkras en god och trygg arbetsmiljö för att kunna utföra sitt uppdrag på ett effektivt och i övrigt ändamålsenligt sätt.

De senaste årens negativa utveckling i Sverige har accelererat, med fortsatt höga nivåer av otrygghet och kraftig ökning av det dödliga skjutvapenvåldet. En förändring under senare år är att det dödliga våldet vid konflikter i den kriminella miljön i stor utsträckning flyttat utomhus, till olika platser i den offentliga miljön. Den strukturella förändringen av våldsbrottsligheten har inneburit att allt fler utomstående drabbas. Enligt en undersökning av Polismyndigheten – Risker för tredje man att skadas eller skjutas i skjutningar och sprängningar i kriminella miljöer i Sverige 2011 till 2020 – har minst 46 utomstående personer drabbats i 36 skjutningar och sprängningar, varav 14 avlidit och 32 skadats. Det har också skett en ökning över tid i antalet utomstående som drabbats, från 4 individer under de första tre åren till 24 under de sista tre åren, dvs. en femfaldig ökning. En stor andel av de utomstående brottsoffren var under 15 år eller över 55 år och av de totalt 36 händelserna innefattade tio automateld och tolv sprängningar.

Det finns också tecken på att det har skett en ökning av antalet skjutningar. Enligt Polismyndighetens årsredovisning för 2022 ägde det rum 391 skjutningar 2022, vilket resulterade i 62 avlidna och 107 skadade personer, och 345 skjutningar 2021 med 46 avlidna och 115 skadade. Åren

dessförinnan registrerades 379 skjutningar med 47 avlidna och 117 skadade 2020, och 334 skjutningar med 42 avlidna och 120 skadade 2019.

När det gäller sprängningar ökade dessa enligt Brås kriminalstatistik kraftigt mellan 2018 och 2019, från 162 till 257 anmälda fall av allmänfarlig ödeläggelse genom sprängning. Åren 2020 och 2021 var antalet något lägre med 215 respektive 175 fall. Från och med 2021 särredovisas fullbordade och försöksbrott avseende allmänfarlig ödeläggelse genom sprängning i statistiken. Under 2021 var ungefär hälften, 83 fall, fullbordade brott.

Allvarlig våldsbrottslighet, framför allt skjutningar och sprängningar inom den kriminella miljön, är ett tydligt växande och svårt problem. Det dödliga våldet vid konflikter i den kriminella miljön sker i stor utsträckning utomhus, på olika platser i den offentliga miljön. Våldet som utövas av olika kriminella nätverk har blivit alltmer brutalt och urskillningslöst, även i förhållande till utomstående. De senaste tio åren har det skett en femfaldig ökning i antalet utomstående som drabbats. Den ökade tillgången på illegala vapen och explosiva varor i samhället tillsammans med den ökade benägenheten inom kriminella miljöer att använda dessa gör att våldet utgör ett allvarligare hot än någonsin tidigare. Vårdskapitalet som de kriminella gängen besitter är skrämmande. De kriminella nätverkens allt tydligare internationella kopplingar, bl.a. till drokarteller i t.ex. Sydamerika och Mexiko, leder till ett än större våldskapital som kriminella i Sverige utnyttjar i syfte att visa sin styrka och avskräcka samhället från att ingripa.

Brottsligheten i de kriminella miljöerna är inte begränsad till skjutvapenvåld och sprängningar. Även andra allvarliga brott är vanligt förekommande, däribland narkotikabrott och välfärdsbrott som utgör en betydande inkomstkälla för de kriminella nätverken. Den organiserade brottslighetens huvudsakliga drivkraft utgörs av viljan att göra ekonomiska vinster. Vårdskapitalet används som påtryckningsmedel i samband med vinningsbrott som innefattar våld eller hot, som rån och utpressning, och utgör grunden för den negativa lokala påverkan som kriminella nätverk har, med bl.a. en tystnadskultur som följd.

Ekonomisk vinning är en av de viktigaste drivkrafterna för organiserad brottslighet. Genom att slå mot möjligheterna att berika sig ekonomiskt på kriminalitet kan samhället minska incitamenten att ägna sig åt brottslighet och motverka att brottsvinster bygger upp ännu mer starka och välorganiserade kriminella verksamheter.

Den synnerligen allvarliga och omfattande brottslighet som nu pågår i samhället är systemhotande. Utvecklingen medför att känslan av otrygghet sprider sig. Staten har ett ansvar för att upprätthålla rättstryggheten för enskilda. I det ansvaret ligger att säkerställa att det finns en väl fungerande och effektiv brottsbekämpning. Det är angeläget att rättsväsendet, och särskilt i första ledet polisen, förmår möta detta hot.

Kampen mot gängen, våldet och brotten måste stärkas och tryggheten återupprättas. Flera åtgärder vidtas nu på olika områden för att stärka samhällets motståndskraft mot de kriminella gängen och den utbredda brottsligheten. Den straffrättsliga lagstiftningen är ett viktigt verktyg för att minska kriminella nätverks inflytande och på så sätt öka tryggheten i samhället. På förslag av regeringen har riksdagen nyligen beslutat att från den 1 januari 2024 kraftigt skärpa straffen för de allvarligare formerna av

vapenbrott, brott mot tillståndsplikten för explosiva varor, vapen-smuggling och smuggling av explosiva varor (prop. 2023/24:33, bet. 2023/24:JuU4). Regeringen har den 21 december 2023 beslutat att till riksdagen överlämna propositionen Preventiva vistelseförbud (prop. 2023/24:57). I propositionen föreslås en ny lag om preventiva vistelseförbud. Syftet med lagen är att öka tryggheten i det offentliga rummet och att förhindra att brottslig verksamhet utövas där. Vidare har regeringen den 21 december 2023 beslutat en lagrådsremiss med förslag om en omfattande reform av förverkandelagstiftningen. Förslagen syftar till att göra regelverket till ett mer effektivt verktyg i brottsbekämpningen och att försvåra för kriminella att skörda frukterna av sin brottslighet.

I delbetänkandet från Utredningen om anonyma vittnen (SOU 2023:67) föreslås att det införs en ny lag som reglerar under vilka förutsättningar ett vittne kan höras anonymt. Det ska bland annat krävas att det finns en påtaglig risk för att vittnet eller en närstående till vittnet utsätts för allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa, frihet eller frid. Betänkandet remitteras för närvarande.

Mot bakgrund av utvecklingen av våldet kopplat till organiserad brottslighet har Polismyndigheten utvecklat nya system, arbetssätt och metoder. Polismyndigheten har bl.a. under det senaste året inlett en stor nationell satsning i vilken alla polisregioner samarbetar mot de kriminella nätverk som är kopplade till konflikterna i den brottsliga miljön och mot dess förgreningar nationellt och internationellt. Inom ramen för detta arbete har Polismyndigheten vidare intensifierat sitt arbete med att identifiera huvudaktörer, deras nätverk och ekonomi för att direkt eller indirekt avbryta eskaleringen av det dödliga våldet. Utifrån den allvarliga våldssituationen det senaste året har Polismyndigheten även behövt utveckla arbetsmetoder riktade mot de mest våldsaktiva personerna knutna till kriminella nätverk. Det offensiva arbetet har intensifierats genom att Polismyndigheten sätter ännu hårdare tryck mot de individer och nätverk som står för det dödliga våldet. Inom ramen för detta ligger även att vidta åtgärder för att motarbeta den kriminella ekonomin. Polismyndigheten har varit framgångsrik i arbetet mot den organiserade brottsligheten. Ett stort antal nyckelpersoner har det senaste året dömts till långa fängelsestraff. Samtidigt fortsätter det grova och hänsynslösa våldet. Det är därför angeläget att myndighetens intensifierade kamp mot den organiserade brottsligheten kan fortsätta i obruten takt.

Det finns ett behov av att skyndsamt stärka skyddet för polisanställda

Poliser och andra anställda i Polismyndigheten verkar i ett hårdare samhällsklimat än tidigare. I detta läge finns det risk för att ytterligare gränser passeras. Genom det alltmer offensiva och intensiva arbete de polisanställda utför i syfte att bekämpa den organiserade brottsligheten har risken för att de hamnar i fokus för våldet ökat. Som anges ovan utsätts många poliser också för hot, trakasserier och otillåten påverkan i arbetet. Den ökade risken att utsättas för brott eller påverkan gäller särskilt de anställda inom Polismyndigheten som vidtar åtgärder mot den organiserade brottslighet som bl.a. bedrivs av de kriminella nätverken. Det är dessa polisanställda som vid ingripanden, visitationer och beslag av vapen, narkotika och pengar direkt möter dessa mycket våldsamma

individer som inte skyr några medel för att kunna fortsätta med sin brottsliga verksamhet. Angrepp på polisanställda riktar sig inte bara mot den enskilde utan tar ofta sikte även på deras anhöriga. Syftet är ofta att försöka hindra polisanställda i deras tjänsteutövning och på så sätt åstadkomma att de självmant avstår från ingripanden av olika slag på grund av oro för repressalier. Syftet kan också vara att skrämmas eller hämnas för vidtagna eller kommande tjänsteåtgärder. Enligt Polismyndigheten går det inte att bortse från att det våldskapital som den organiserade brottsligheten besitter nu också påverkar polisanställdas agerande. Det är tydligt att angrepp på anställda vid Polismyndigheten och deras anhöriga utgör ett allvarligt rättssäkerhets- och demokratiproblem för samhället.

Det har enligt Polismyndigheten under den senaste tiden inträffat flera allvarliga incidenter som riktats mot polisanställda och deras anhöriga. Det finns flera exempel på allvarlig skadegörelse i anslutning till polisanställdas bostäder. Det förekommer att grovt kriminella uppehåller sig vid polisanställdas bostäder och vid deras barns förskolor men även att de kontaktar t.ex. en anhörigs arbetsplats. Vidare förekommer trakasserier i form av falska beställningar av varor, tecknande av abonnemang och medlemskap i den polisanställdes namn samt publicerade bilder på den polisanställdes familj på sociala medier. Myndigheten ser även kartläggningsaktiviteter samt försök att störa polisens verksamhet. Polismyndigheten har vidare rapporterat att det skett en markant ökning den senaste tiden av antalet samtal från medarbetare och chefer till myndighetens säkerhetsfunktion. I polisregion Stockholm och Mitt har det under det senaste året, från mitten av november 2022 till mitten av november 2023, skett mer än en fördubbling av antalet ansökningar från polisanställda om sekretessmarkering i folkbokföringen och skyddade uppgifter i Transportstyrelsens fordonregister. Utsattheten för de polisanställda har, sett till det senaste året, blivit än mer akut.

För att bryta utvecklingen är det avgörande att samhället har en stor motståndskraft och att polisanställda förmår fortsätta det brottsbekämpande arbetet, där det ingår att bl.a. arbeta aktivt med att identifiera de kriminella huvudaktörerna, deras nätverk och deras ekonomi samt agera utifrån den informationen. Den negativa utvecklingen av utsattheten för de anställda vid Polismyndigheten som arbetar mot denna brottslighet är allvarlig och riskerar att påverka möjligheterna för myndigheten att fullgöra sitt uppdrag. Även om myndigheten kontinuerligt arbetar med frågor som rör medarbetarskydd, arbetsmiljö och trygghet för de anställda behöver fler åtgärder vidtas för att öka skyddet för dessa polisanställda. Skyddet för Polismyndighetens anställda som arbetar mot de kriminella nätverken behöver stärkas och det är angeläget att så sker snabbt.

Det hårdare samhällsklimatet påverkar inte bara polisanställda utan även anställda i många andra myndigheter. Det finns anledning att överväga mer generella åtgärder för att stärka skyddet för offentliganställda. Som redovisas ovan ska Utredningen om åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet inom kort överlämna sitt betänkande med förslag som syftar till att stärka skyddet för anställda i utsatt offentlig verksamhet. Med hänsyn till den nu allvarliga situation som gäller för de polisanställda som står i första ledet i kampen mot de kriminella nätverken kan åtgärder inte vänta. Det handlar inte bara om de anställdas trygghet utan också om Polismyndighetens förmåga att kunna fortsätta det intensiva och helt

avgörande arbetet med att snarast bryta den negativa utvecklingen i samhället genom att knäcka gängen och få ett slut på den våldsspiral som dessa kriminella har skapat. Det bedöms därför nödvändigt att skyndsamt stärka skyddet för de polisanställda som i första hand arbetar mot dessa individer. Det finns inte förutsättningar att inom ramen för denna promemoria göra en bredare översyn av frågan för andra kategorier av offentliganställda och andra myndigheters verksamhet. De förslag som lämnas nedan avgränsas därför till vissa anställda vid Polismyndigheten utifrån att behovet där nu framstår som mest akut.

6.2 En möjlighet att undvika användning av namn i beslut

Förslag: Polismyndigheten ska få besluta att en anställd vid myndigheten ska kunna använda en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. Bestämmelserna ska införas i polislagen och förundersökningskungörelsen.

Regleringen ska tidsbegränsas till att gälla i fem år efter införandet.

Skälen för förslaget

Det finns behov av att skydda vissa polisanställdas namn i beslut och andra handlingar

En fråga som återkommande har aktualiserats av Polismyndigheten under den senaste tiden är möjligheten att använda en annan uppgift om identitet än namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. Som beskrivs i avsnitt 5.2 finns det för Polismyndigheten åtskilliga regler om dokumentation, inbegripet krav på att ange vem som t.ex. har fattat olika beslut, och att detta motiveras av såväl rättssäkerhets- som offentlighetsintressen. Den som utövar offentlig makt, t.ex. en polis, bör därför inte kunna uppträda anonymt om det inte finns mycket starka skäl (se prop. 2003/04:93 s. 42 f.). En ordning där det framgår vem som har fattat beslutet bidrar till allmänhetens förtroende för myndigheterna och till legitimiteten för den offentliga maktutövningen. Ordningen underlättar också insyn, kontroll och ansvarsutkrävande. Det är mot den bakgrunden inte aktuellt att införa en ordning där beslutsfattandet är helt anonymiserat. Däremot bör det övervägas om det finns förutsättningar att i själva dokumentationen ersätta namnet med en annan uppgift. Det kan nämnas att frågan om sekretesskydd för uppgift om polisanställdas namn i beslut har övervägts tidigare. Det ansågs vid det tillfället att den då gällande tillämpningen av reglerna om personaladministrativ sekretess gav ett tillräckligt skydd och någon ändring föreslogs därför inte (se prop. 2003/04:93 s. 44 f.). Som utvecklas i avsnitt 6.1 finns det anledning att se annorlunda på den frågan nu. Det kan i sammanhanget nämnas att uppgiften om identitet på t.ex. poliser inte har ansetts vara en uppgift som behöver vara av betydelse för att en misstänkt ska kunna försvara sig. Regeringen har t.ex. uttalat att det måste antas vara mycket ovanligt att en misstänkt för sitt försvar har behov av att få del av en verklig identitet

bakom en kvalificerad skyddsidentitet. En sådan uppgift torde som huvudregel över huvud taget inte behöva tas med i förundersökningen, och skulle den tas med i förundersökningen bör den kunna hänföras till sidomaterialet. I det senare fallet torde sekretessintresset för sådana uppgifter i praktiken alltid vara så starkt att den misstänkte inte med stöd av sin insyns rätt kan få del av uppgifterna (prop. 2016/17:68 s. 72–74).

Det är oundvikligen så att en polisanställd som anger namn i dokumentation vid ingripanden och beslut som fattas mot misstänkta inom den organiserade brottsligheten blir exponerad, och därigenom riskerar att själv utsättas eller att en anhörig utsätts för våld, hot eller andra trakasserier från kriminella som själva eller genom kopplingar till den organiserade brottsligheten eller de kriminella nätverken besitter ett stort våldskapital. För Polismyndigheten finns flera exempel på föreskrifter som när det gäller krav på dokumentation slår fast en skyldighet att bl.a. ange vem som fattat beslutet eller dokumenterat vissa åtgärder. I de flesta författningar finns ofta inget uttryckligt krav på att just namn ska anges men det är så bestämmelserna i allmänhet har tillämpats, bl.a. efter uttalanden från JO. Det är tydligt att den samhällsutveckling som nu sker och den utsatthet som drabbar de polisanställda som arbetar mot den organiserade brottsligheten innebär att de nuvarande reglerna inte är ändamålsenligt utformade.

Det finns sedan tidigare regler som syftar till att skydda polisanställdas identitetsuppgifter och därigenom även myndighetens verksamhet. En anställd vid Polismyndigheten som arbetar mot den organiserade brottsligheten kan t.ex. som polislegitimation använda ett särskilt tjänstekort där namn inte framgår. Regleringen innebär att en polisanställd med ett särskilt tjänstekort t.ex. vid en ingripandesituation kan legitimera sig utan att exponera några personuppgifter. Även vid användning av polisiära skyddshjälmars används särskilda identifikationsmärkningar. I båda fallen skyddas det bakomliggande namnet genom sekretessbestämmelser (se avsnitt 7.1). Systemet med kvalificerade skyddsidentiteter är ytterligare ett exempel där polisens verkliga identiteter ges ett skydd. Frågan om sekretesskydd för uppgift om polisanställdas namn har också tidigare övervägts av regeringen (se prop. 2003/04:93 s. 44 f.). Dessa regler är emellertid inte användbara eller tillräckliga för att tillgodose behovet av att stärka skyddet för de polisanställda på det sätt som nu är aktuellt.

Det har vidtagits åtskilliga åtgärder av lagstiftaren och Polismyndigheten, både för att bekämpa brottsligheten och skydda personalen. Ytterligare åtgärder utreds eller bereds för närvarande. Ingen av dessa kommer dock till rätta med den utsatthet som vissa anställda vid Polismyndigheten nu med rätta upplever eller kan bidra till en förbättring i närtid. Att införa en möjlighet för de poliser och andra anställda vid Polismyndigheten som arbetar mot den organiserade brottsligheten att kunna skydda sin identitet mot krafter som vill dem illa framstår därför som motiverat. Ett lämpligt sätt att åstadkomma detta är genom att göra det möjligt att använda en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. Syftet med att på detta sätt stärka skyddet för dem som arbetar mot den organiserade brottsligheten är att säkerställa att Polismyndigheten fortsatt kan bedriva en effektiv brottsbekämpande verksamhet.

Nya bestämmelser bör införas i befintliga regelverk

De befintliga reglerna om dokumentationsskyldighet för Polismyndigheten bör alltså kompletteras med bestämmelser som möjliggör att vissa anställda vid Polismyndigheten under vissa förutsättningar ska kunna använda en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder.

När det gäller utformningen av de nya bestämmelserna är i huvudsak två alternativ tänkbara. Ett alternativ är att möjligheten att använda andra uppgifter än namn regleras i en ny lag med hänvisningar till befintliga bestämmelser i andra lagar som rör Polismyndighetens dokumentationsskyldighet. Det andra alternativet är att i befintliga författningar ange förutsättningarna för att få använda en annan uppgift än namn. Eftersom det rör sig om relativt begränsade tillägg som har en tydlig koppling till gällande bestämmelser om dokumentation för Polismyndigheten framstår det senare alternativet som mer ändamålsenligt. Det blir då också mer förutsebart och tydligt i vilka situationer som andra uppgifter än namn får användas.

En fråga som uppkommer är i vilka författningar den nya bestämmelsen om att använda en annan uppgift än namn ska införas. I avsnitt 5.2 lämnas en övergripande redogörelse av de dokumentationskrav som gäller för Polismyndigheten. Det kan konstateras att det grundläggande kravet på att ange vem som har fattat ett visst beslut framgår av myndighetsförrordningen. Förrordningen är subsidiär till andra bestämmelser. Som utgångspunkt bör ordningen med en annan uppgift än namn kunna användas vid dokumentation av polisiära ingripanden enligt polislagen. Därigenom täcks en rad olika åtgärder som en polisanställd vidtar inom ramen för sin tjänstgöring. Det handlar t.ex. om protokoll som förs i situationer där någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Det handlar också om protokoll som förs över husrannsakan och liknande åtgärder enligt polislagen samt vid omhändertagande av föremål (27 och 28 §§). En ny bestämmelse som reglerar förutsättningarna för att använda en annan uppgift i stället för namn bör därför införas i polislagen.

Vidare är det angeläget att möjligheten även finns inom ramen för en förundersökning, eftersom många av de åtgärder som Polismyndigheten vidtar i arbetet mot den organiserade brottsligheten och de kriminella nätverken genomförs just under förundersökningsstadiet. Det kan t.ex. röra sig om verkställande av beslut om anhållande eller häktning, att genomföra beslag samt att hålla förhör med misstänkta. Som anges i avsnitt 5.2 följer det av 23 kap. 21 § rättegångsbalken att det vid en förundersökning ska föras protokoll över det som har förekommit som är av betydelse för utredningen. Av 20 § förundersökningskungörelsen (1947:948) följer vad som ska framgå av protokoll och anteckningar vid en förundersökning. Den nya bestämmelsen om förutsättningarna för en polisanställd att under en förundersökning använda en annan uppgift än namn i dokumentation bör därför föras in i förundersökningskungörelsen, lämpligen i anslutning till den paragrafen.

Bestämmelserna bör tidsbegränsas

De nya bestämmelserna om användning av en annan uppgift än namn i beslut och vissa andra handlingar som dokumenterar åtgärder väntas

minska utsattheten för våld, hot, trakasserier eller otillåten påverkan för de polisanställda som arbetar mot den organiserade brottsligheten och stärka Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet. Regleringen innebär samtidigt vissa begränsningar i offentligheten av uppgiften om namn.

Det saknas skäl att ifrågasätta att Polismyndighetens brottsbekämpande arbete mot den organiserade brottsligheten kan behöva pågå under en lång tid framöver. Det finns därför skäl som talar för att det föreslagna systemet bör vara permanent. Mot detta talar emellertid att det rör sig om en reglering som avviker från nu gällande principer om dokumentationsskyldighet som präglar den svenska rättsordningen. Om regelverket tidsbegränsas kan en utvärdering av ordningen göras, vilket bidrar till ytterligare underlag inför ett framtida ställningstagande av om det finns skäl att låta reglerna gälla tills vidare. Rättssäkerhetsskäl talar alltså för att de föreslagna reglerna bör tidsbegränsas. När det gäller frågan om hur lång giltighetstiden bör vara finns det skäl att beakta att en välgrundad utvärdering kräver ett tillräckligt underlag. Det behövs även tid för själva utvärderingen. En lämplig giltighetstid får därför anses vara fem år.

6.3 Förutsättningarna för att använda en annan identitetsuppgift än namn

Förslag: Polismyndigheten ska få besluta att en anställd vid myndigheten ska få använda en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder i ett ärende eller en förundersökning som rör en person som kan antas tillhöra eller verka för en organisation eller grupp där det bedrivs brottslig verksamhet av allvarlig eller omfattande karaktär, om det finns en påtaglig risk för att den anställde eller någon närstående till denne utsätts för hot eller våld. Namnet bakom uppgiften ska antecknas på en särskild handling.

Skälen för förslaget

Möjligheten att använda en annan uppgift än namn bör avse åtgärder avseende personer med koppling till de kriminella nätverken eller den organiserade brottsligheten

Möjligheten att använda en annan uppgift än namn bör omfatta anställda på Polismyndigheten. Att i författning närmare precisera vilka yrkeskategorier inom myndigheten som kan använda denna möjlighet är inte lämpligt. Behovet av skydd uppstår nämligen snarare utifrån arbetsuppgiften i sig än utifrån vilken yrkeskategori den polisanställde tillhör eller vilken utbildning som personen genomgått. I praktiken kan det antas att det finns ett stort behov av att använda denna möjlighet för poliser i yttre verksamhet, såsom t.ex. ingripande-, områdes- och insatspoliser. Men behovet kan även finnas för t.ex. poliser annan i operativ verksamhet, som utredare och analytiker samt förundersöknings- och utredningsledare.

Möjligheten att använda en annan uppgift än namn bör i stället avgöras utifrån vem eller vilka den dokumenterade åtgärden riktas mot eller på annat sätt rör. En förutsättning för att få använda andra uppgifter än namn

vid dokumentation bör därför vara att ärendet eller förundersökningen avser en person som tillhör eller verkar för en organisation eller grupp där det bedrivs brottslig verksamhet. Det blir därmed tydligt att möjligheten avgränsas till att användas i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet mot den organiserade brottsligheten eller de kriminella nätverken. Som exempel kan nämnas polisanställda som arbetar inom ramen för en polisinsats mot sådan brottslighet. Polismyndigheten har viss kännedom om vilka personer det handlar om, vilken roll de har och vilket våldskapital de besitter. En fördel med en sådan avgränsning är då att det i många fall är tydligt på förhand vilka ingripanden som kan motivera att använda möjligheten att använda en annan identitetsuppgift i dokumentationen. Att möjligheten att använda en annan uppgift än namn gäller i ärendet eller förundersökningen innebär att ordningen kan användas även vid dokumentation av åtgärder som inte riktas direkt mot den aktuella personen, såsom t.ex. förhör med den misstänkta anhöriga eller vid verkställande av en husrannsakan hos någon som den misstänkte bor hos.

Det finns personer inom den organiserade brottsligheten vars egna våldskapital inte är betydande, och vars plats i organisationen inte heller är framträdande. Genom att knyta regleringen till organisationen eller gruppen blir det dock tydligt att även ett ingripande mot en sådan mer perifer person i eller med koppling till ett nätverk kan utgöra skäl att använda en annan uppgift än namn, då det är dennes koppling till nätverkets samlade våldskapital som är avgörande. På så sätt kan möjligheten att använda en annan uppgift än namn även användas i de situationer som på förhand inte uppfattas som de mest hotfulla men som vid ett ingripande eller en åtgärd visar sig kunna innebära en påtaglig risk för utsatthet.

Begreppet organisation eller grupp som bedriver brottslig verksamhet används sedan tidigare i författning för att beskriva bl.a. de kriminella nätverkens verksamhet, se t.ex. 1 a § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och 5 kap. 3 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar. En användning av uttrycket organisation eller grupp anses träffa alla olika varianter av grupperingar (prop. 2022/23:126 s. 77). Att på detta sätt avgränsa användningen av en annan uppgift än namn i dokumentation innebär att det inte är tillräckligt att det rör sig om ett ingripande mot en i och för sig farlig person, utan det krävs att denne har en koppling till en kriminell gruppering.

Det kan, särskilt i löst sammansatta grupperingar som ofta är fallet i kriminella nätverk i dag, vara svårt att slå fast att en person tillhör eller verkar för en organisation eller grupp som bedriver brottslig verksamhet. Svårigheten är än tydligare i ett tidigt skede av ett ärende, t.ex. i anslutning till ett ingripande. Det bör därför inte krävas någon hög grad av säkerhet i detta avseende. Det krav som uppställs bör därför vara att personen kan antas tillhöra eller verka för en sådan gruppering. Bedömningen av om en sådan koppling kan antas får göras utifrån t.ex. vad som är känt om den aktuella personen och övriga omständigheter. Det kan t.ex. handla om omständigheter i samband med ett ingripande, såsom att automatvapen påträffas i en bil, att en person påträffas till fots med sprängmedel eller att uppgifter lämnas av enskild som tydliggör en koppling till en viss gruppering. Det kan också handla om att en registerslagning ger information om tidigare domar gällande allvarlig brottslighet, eller att det finns

uppgifter som Polismyndigheten genom sin underrättelse- och spaningsverksamhet har tillgång till.

För att ytterligare avgränsa tillämpningsområdet bör den brottslighet som bedrivs inom organisationen eller gruppen, vilket även kan innefatta konkreta brott, vara av allvarlig eller omfattande karaktär. Motsvarande begrepp används i 1 § 1 lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Att den brottsliga verksamheten är av allvarlig karaktär avgörs utifrån en helhetsbedömning där straffvärdet av brott är en relevant omständighet. Även andra omständigheter kan dock få till följd att en brottslig verksamhet anses vara av allvarlig karaktär. Även när det gäller uttrycket omfattande karaktär kan flera olika omständigheter tillsammans eller var för sig innebära att kriteriet är uppfyllt. Det kan vara fråga om att den brottsliga verksamheten sammantaget rör stora summor pengar. Det kan också vara fråga om att den är nationellt geografiskt utbredd eller är gränsöverskridande och har kopplingar till flera länder. Även att den omfattar ett stort antal händelser bör kunna omfattas av uttrycket (se prop. 2015/16:167 s. 29).

En påtaglig risk för att den anställda eller någon närstående utsätts för hot eller våld

Att den polisanställdes dokumentation av beslut och andra åtgärder avser en person med koppling till den organiserade brottsligheten bör, som föreslås ovan, vara en förutsättning för att en annan uppgift än namn ska få användas. Det bör därutöver krävas att en exponering av namnet bedöms innebära en risk för att den anställda eller någon närstående till denne utsätts för hot eller våld.

Vid bedömningen av vilken nivå av risk som ska krävas kan regleringen om tjänstekort ge ledning. I 4 § andra stycket förordningen (1958:272) om tjänstekort följer att Polismyndigheten kan utfärda ett så kallat särskilt tjänstekort till en anställd om han eller hon har arbetsuppgifter som medför en påtaglig risk att han eller hon eller någon närstående utsätts för hot eller våld. I tredje stycket anges att på ett särskilt tjänstekort får bl.a. uppgift om namn ersättas med ett tjänstgöringsnummer. Att en polislegitimation kan utfärdas i form av ett särskilt tjänstekort följer av Polismyndighetens föreskrifter (2 § PMFS 2022:5). Av Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd framgår att bedömningen av påtaglig risk ska göras med beaktande av både avsikt och förmåga hos den eller dem som orsakar risken (5 § PMFS 2022:5). Vidare anges att det finns en påtaglig risk bl.a. när det i det enskilda fallet finns konkreta omständigheter som talar för en sådan risk, när det finns en viss sannolikhet för en sådan risk samt när det gäller polisanställda som har arbetsuppgifter som huvudsakligen riktar sig mot t.ex. grov organiserad brottslighet. Även vid användning av polisiära skyddshjälmar kan en påtaglig risk för att enskilda poliser utsätts för t.ex. hot eller våld utgöra skäl för att frångå den rutin för identifikationsmärkning som annars gäller (6 § RPSFS 2014:6).

De skäl som ligger bakom regleringen om särskilda tjänstekort överlappar till stor del skälen för införandet av en möjlighet att använda andra uppgifter än namn i dokumentation. Kravet när det gäller nivån av risk i det nu aktuella fallet bör därför formuleras på motsvarande sätt som för särskilda tjänstekort, dvs. att det ska finnas en påtaglig risk för att den

anställde eller någon närstående utsätts för hot eller våld. Vid bedömningen av om det i det enskilda fallet finns en påtaglig risk är avsikten, förmågan och våldskapitalet hos den aktuella personen eller grupperingen av betydelse. Vidare kan på samma sätt som vid utfärdande av särskilda tjänstekort sannolikheten för hot eller våld och konkreta omständigheter tala för en sådan risk. Vid t.ex. ett stort beslag av vapen, pengar eller narkotika från ett kriminellt nätverk kan alltså redan sannolikheten för hot eller våld tala för att en påtaglig risk finns. I andra situationer kan det i stället vara omständigheterna vid det faktiska ingripandet som behöver beaktas. Ett jämförelsevis ringa ingripande mot en person med koppling till organiserad brottslighet, t.ex. vid en trafikkontroll eller en husrannsakan av fordon som varken leder till beslag eller misstanke om brott, kan i många fall inte anses medföra en påtaglig risk för hot eller våld. Om personen däremot t.ex. betar sig aggressivt och direkt eller indirekt anspelar på ett våldskapital eller en koppling till organiserad brottslighet eller ett kriminellt nätverk, bör omständigheterna tala för att en påtaglig risk finns, trots att åtgärden i sig framstår som mindre ingripande.

Beslut om att använda en annan uppgift än namn ska fattas av Polismyndigheten

En ytterligare fråga är vem som ska få avgöra om en annan uppgift än namn ska få användas i beslut eller andra handlingar som dokumenterar åtgärder. Ett alternativ är att det överlämnas till den enskilda polisanställda som har gjort ett ingripande eller medverkat i en insats att avgöra om förutsättningarna för att använda denna möjlighet i dokumentationen är uppfyllda. Med en sådan möjlighet finns det dock en risk för att möjligheten skulle komma att användas alltför vidsträckt. I vart fall kan det inte uteslutas att lösningen då kommer att användas i fler fall än vad som är nödvändigt. Eftersom förslaget innebär begränsningar av möjligheterna att ta del av den polisanställdes namn framstår det, inte minst utifrån rätts-säkerhetsskäl, som mindre lämpligt att överlåta detta till den enskilda polisanställda. Ett annat mer ändamålsenligt alternativ är att låta Polis-myndigheten avgöra när en annan uppgift än namn ska kunna användas i dokumentation. Myndigheten har en god överblick av vilka insatser som pågår mot den organiserade brottsligheten och de kriminella nätverken och har därmed bättre förutsättningar att bedöma i vilka situationer det är nödvändigt att låta en anställd använda en annan uppgift än namn. Genom att låta Polismyndigheten bestämma detta kan myndigheten delegera beslutanderätten till exempelvis en beslutsfattare med god insyn i det operativa läget och ansvar för ett ärende eller en insats.

Vid utfärdande av ett särskilt tjänstekort fattas beslut för varje polisanställd för sig. Detsamma bör gälla för den aktuella regleringen. Kravet på att det ska finnas en påtaglig risk för hot eller våld bör under vissa förutsättningar kunna anses vara uppfyllt för de poliser som arbetar inom en viss organisatorisk enhet eller ett visst geografiskt område, t.ex. om det bedrivs en insats som riktar sig mot organiserad brottslighet. En individuell bedömning av om förutsättningarna är uppfyllda för den enskilda polisanställda ska dock göras i varje enskilt fall.

Namnet bakom uppgiften ska antecknas på en särskild handling

Hur uppgiften som döljer namnet närmare ska utformas behöver inte regleras i lag. Ett tänkbart alternativ är att t.ex. en siffer- eller bokstavs-kombination används. Det ska naturligtvis inte av beteckningen i sig gå att avgöra den anställdes identitet. En förutsättning för att ordningen ska uppfylla kraven på rättssäkerhet och kontrollerbarhet är däremot att det finns en tydlig spårbarhet (jfr avsnitt 8 och 10). Polismyndigheten måste alltså i varje fall där en annan uppgift än namn använts kunna härleda uppgiften till den anställde. En sådan ordning är viktig även ur ett tillsynsperspektiv. Det bör därför vara ett krav att namnet bakom den uppgift som används i beslutet eller handlingen som dokumenterar åtgärder antecknas på en särskild handling. En motsvarande ordning tillämpas för uppgifter om t.ex. vittnen och målsägandens personuppgifter som inte förs in i ett förundersökningsprotokoll (se 20 § förundersökningskungörelsen).

Det behövs inte en särskild proportionalitetsregel

Proportionalitetsprincipen är en av grundsatserna för den rättsliga prövningen i förvaltningsförfarandet. Av 5 § tredje stycket förvaltningslagen framgår att förvaltningsmyndigheter i all sin verksamhet ska beakta proportionalitetsprincipen. I bestämmelsen anges att en myndighet får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet och att åtgärden aldrig får vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärder riktas mot. Principen ska beaktas i samtliga ärenden som hanteras av Polismyndigheten. När det gäller Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet har proportionalitetsprincipen, i likhet med behovsprincipen, också lagfästs i 8 § polislagen. Enligt rättegångsbalken ska proportionalitetsprincipen dessutom beaktas vid häktning liksom vid användningen av andra straffprocessuella tvångsmedel (t.ex. enligt 24 kap. 1 § andra stycket). Det finns mot denna bakgrund inte anledning att införa en särskild proportionalitetsregel för den ordning med dokumentation med annan uppgift än namn som nu föreslås.

7 Insynen i hanteringen av uppgifter som används i stället för namn

7.1 Det behöver införas en ny sekretessbestämmelse till skydd för allmänna intressen

<p>Bedömning: När en anställd vid Polismyndigheten använder en annan uppgift än namn i beslut eller andra handlingar som dokumenterar åtgärder ger den befintliga sekretessregleringen inte ett tillräckligt skydd för uppgiften om den bakomliggande identiteten. Det finns därför</p>
--

ett behov av att införa en ny sekretessbestämmelse till skydd för allmänna intressen.

Skälen för bedömningen

Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen är central i den svenska rättsordningen och innebär att allmänheten har rätt till insyn i och tillgång till information om statens och kommunernas verksamhet. Att enskilda och företrädare för medierna – oberoende av myndigheternas egen informationsgivning – på eget initiativ kan få tillgång till upplysningar i olika frågor främjar den fria åsiktsbildningen som den svenska folkstyrelsen bygger på (se t.ex. prop. 1975/76:160 s. 69). Att myndigheters verksamhet kan ske under insyn och kontroll främjar också allmänhetens förtroende för institutionerna.

Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt inom det svenska systemet. Bland dem kan nämnas domstolsoffentlighet, meddelarfrihet och allmänna handlingars offentlighet.

Begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar

Att allmänna handlingar som utgångspunkt ska vara offentliga framgår av bl.a. 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen. I vissa fall ges dock allmänna och enskilda intressen företräde framför intresset av insyn. Handlingsoffentligheten kan begränsas i lag, om det krävs bl.a. med hänsyn till intresset för att förebygga eller beivra brott (2 kap. 2 § första stycket 4). Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det i ett visst fall är lämpligare, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Efter bemyndigande i en sådan bestämmelse får regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet (2 kap. 2 § andra stycket). Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen, och regeringen har meddelat närmare föreskrifter i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

Offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser är typiskt sett utformade så att sekretess råder när röjandet av en uppgift innebär risk för skada eller men. Det ingår alltså ett s.k. skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess bara gäller om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften röjs. Ett omvänt skaderekvisit har den motsatta utgångspunkten, dvs. sekretess råder som huvudregel. Ett omvänt skaderekvisit gäller alltså om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att en viss skada uppstår. Många sekretessbestämmelser innehåller även en begränsning av den tid som sekretessen för uppgifter i allmänna handlingar högst kan gälla. Hur lång tid som sekretess gäller varierar beroende på bl.a. vilket skyddsintresse som har föranlett sekretessen.

För att förslaget om användning av en annan uppgift än namn i dokumentation för Polismyndigheten ska fylla sin funktion är det en förutsättning att identiteten bakom uppgiften skyddas av sekretess. Frågan är vilka befintliga sekretessbestämmelser som är tillämpliga och om det finns ett tillräckligt skydd för den bakomliggande identiteten redan enligt gällande rätt.

Sekretess med hänsyn till intresset att förebygga eller beivra brott

I 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen regleras skyddet för uppgifter för bl.a. Polismyndighetens brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet. Av bestämmelsen framgår bl.a. 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. Det kan t.ex. röra sig om en uppgift om en pågående brottsutredning som kan behöva hållas hemlig för att inte försvåra utredningen.

Vidare framgår att sekretess även gäller för uppgifter som hänför sig till verksamheten i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Med det avses Polismyndighetens brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet i allmänhet, dvs. utan att uppgiften har anknytning till något konkret ärende. Det kan t.ex. gälla resurs- och organisationsfrågor, spaningsmetoder, patrulleringsvägar, personskydd och tjänstgöringslistor. Även namn på t.ex. informatörer kan falla in under bestämmelsens tillämpningsområde.

För att sekretess ska gälla för uppgifter som omfattas av 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen krävs vidare att följden av att uppgifterna lämnas ut kan antas bli att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Det rör sig alltså om ett rakt skaderekvisit.

Av 18 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen följer att för vissa uppgifter kopplade till Polismyndighetens underrättelseverksamhet gäller sekretess med ett omvänt skaderekvisit. Det rör sig alltså om uppgifter som behandlas i Polismyndighetens verksamhet i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet.

Försvarssekretess

Enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Av lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap framgår att totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig samt att både militär verksamhet och civil verksamhet omfattas. Av förarbetena till brottsbalkens bestämmelser om spioneri framgår att polisverksamhet kan vara totalförsvarsverksamhet (prop. 1979/80:176 s. 9). För att sekretess ska gälla måste dock uppgifterna på något sätt röra totalförsvaret. För Polismyndighetens räkning har sekretess med stöd av bestämmelsen t.ex. ansetts omfatta en begäran om utlämnande av samtliga fotografier på polismän i Stockholms polisdistrikt (RÅ 1990 not. 141). Även tjänstgöringsjournaler för polispersonal i en polismyndighets sambandscentral har ansetts omfattas av bl.a. försvarssekretess (RÅ 1991 not. 92).

Sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden

I 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen finns en till 18 kap. 1 § korresponderande sekretessbestämmelse till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. En offentlig befattningshavare som

agerar i tjänsten, t.ex. en polisman, anses dock inte vara en enskild person (se HFD 2012 ref. 64 och RÅ 81 2:51). En polisman som agerar i tjänsten anses nämligen företräda sin myndighet vilket får till följd att uppgiften om den anställdes namn inte kan omfattas av sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden (se Kammarrätten i Stockholms dom den 5 mars 2021 i mål nr 5249-20).

Andra regler i offentlighets- och sekretesslagen kan ge skydd för t.ex. en enskilds bostadsadress. En möjlighet till skyddade uppgifter finns i 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. Av bestämmelsen följer att sekretess gäller för uppgift om en enskilds bostadsadress samt telefonnummer och andra uppgifter som kan användas för att komma i kontakt med personen, och motsvarande uppgifter för den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller med ett kvalificerat rakt skaderekvisit. Det råder alltså en stark presumtion för att uppgifterna är offentliga, och syftet med bestämmelsen är att ge skydd i de fall den enskilde är förföljd (prop. 2005/06:161 s. 54). Det finns vidare viss reglering om sekretess till skydd för enskild vid folkbokföring i 22 kap. offentlighets- och sekretesslagen.

Sekretess i personaladministrativ verksamhet

Skyddet för uppgifter om en enskild inom personaladministrativ verksamhet regleras i 39 kap. offentlighets- och sekretesslagen. En möjlighet att sekretessbelägga namn ingår i tillämpningsområdet för 39 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen. En förutsättning för sekretess är att det kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Att sekretessen är avgränsad med ett särskilt kvalificerat skaderekvisit är avsett att markera att den är tänkt att tillämpas i undantagssituationer. Sekretessen gäller vid den myndighet där den anställde arbetar eller har arbetat (RÅ 1998 ref. 5).

Begränsningen till personaladministrativ verksamhet innebär enligt Högsta förvaltningsdomstolen att det inte går att med stöd av bestämmelsen sekretessbelägga uppgiften om vem som har fattat beslut i övriga delar av verksamheten. Namnet på en parkeringsvakt som har fattat ett beslut om parkeringsanmärkning har t.ex. inte ansetts omfattas av personaladministrativ sekretess då det rör sig om myndighetsutövning (HFD 2015 ref. 57). Det är dock inte en förutsättning för att sekretessen ska gälla att uppgifterna faktiskt förvaras vid en personaladministrativ enhet inom myndigheten. Listor över personal som finns tillgänglig som kan behöva tillkallas utanför tjänstetid omfattas däremot av sekretessen. Även förteckningar över kravallutrustad personal, där det bl.a. framgår vilken polisman som har ett visst nummer på sin hjälm, anses omfattas av den personaladministrativa verksamheten och därmed av den personaladministrativa sekretessen (prop. 1986/87:3 s. 23 och prop. 2003/04:93).

Det finns behov av en ny sekretessbestämmelse till skydd för allmänna intressen

Som anförts ovan finns det inte utrymme att sekretessbelägga uppgifterna med hänsyn till polisens enskilda intressen. I stället bör bestämmelserna i 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen ge ett visst skydd för uppgifter om namn. För att det nu aktuella förslaget ska få avsedd effekt är det dock angeläget att säkerställa att även enstaka uppgifter om vem som använt en annan uppgift än namn kommer att kunna omfattas av sekretess. Det står inte klart att bestämmelsen ger ett sådant heltäckande och tillfredsställande skydd som behövs. Utlämnande av uppgifter om namn på poliser som varit i tjänst i ett visst område på en viss plats har t.ex. inte med stöd av 18 kap. 1 § kunnat antas kunna skada Polismyndighetens framtida verksamhet (Kammarrätten i Stockholms dom den 9 december 2022 i mål nr 6704-22 och den 14 juli 2023 i mål nr 3617-23). Bestämmelserna i 18 kap. 2 § kan till viss del antas ge ett gott skydd för uppgiften om identitet. Då bestämmelsen är tillämplig endast i Polismyndighetens underrättelseverksamhet, och alltså inte i den brottsutredande verksamheten, är bestämmelsen dock inte tillräcklig för att säkerställa ett tillräckligt skydd. Eftersom det aktuella förslaget rör anställda vid Polismyndigheten vars tjänster inte är centrala ur ett totalförsvarsperspektiv kan inte heller 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen anses utgöra ett fullgott skydd (jfr RÅ 1991 not. 93).

Den nya regleringen om användning av en annan uppgift än namn i vissa fall motiveras av intresset att förebygga eller beivra brott. Behovet finns hos Polismyndigheten och rör dess brottsbekämpande och brottsbeivrande verksamhet. Användandet av en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder kommer att ske i verksamhet som i regel utgör myndighetsutövning. Om den föreslagna regeln om att namnet i dessa fall inte ingår i beslutet påverkar den syn på användandet av personaladministrativ sekretess som Högsta förvaltningsdomstolen gett uttryck för är svårbedömt, och det står i vart fall inte klart att namnet på den polisanställda i detta fall skulle skyddas genom den personaladministrativa sekretessen. Uppgifterna kommer också behöva hanteras även av andra myndigheter, såsom Åklagarmyndigheten. Den befintliga personaladministrativa sekretessregleringen ger sammantaget inte skydd för uppgifter om bl.a. namn bakom en annan uppgift inom det nu aktuella användningsområdet.

Att en offentliganställd som genom sitt arbete riskerar att utsättas för hot eller våld har möjlighet att få en sekretessmarkering i folkbokföringen är ett viktigt verktyg. Som framgår i avsnitt 6.1 har antalet anställda vid Polismyndigheten som den senaste tiden ansökt om ett sådant skydd också ökat kraftigt. För att en sekretessmarkering i folkbokföringen ska utgöra ett fullgott skydd krävs dock i praktiken en viss framförhållning och planering. Polismyndighetens arbete och fördelning av resurser gör att det med kort varsel kan uppstå behov av omfördelning av personal, ibland även mellan olika delar av landet. Uppgifter om en enskild är vidare ofta tillgängliga via olika tjänster och forum på internet. En sekretessmarkering där den polisanställda inte samtidigt har bytt bostad kan därmed få till följd att det, i vart inledningsvis, även efter en sådan sekretessmarkering går att få kännedom om den polisanställdes adress eller andra kontaktuppgifter.

Att Polismyndigheten i förebyggande syfte skulle uppmana en stor del av myndighetens anställda att ansöka om sekretessmarkering kan inte heller anses lämpligt. Under alla förhållanden framstår en sådan åtgärd som alltför ingripande för den enskilda polisanställda i en situation som den nu aktuella. Sammantaget utgör nuvarande regler om sekretess och möjlighet till sekretessmarkering inte ett tillräckligt skydd i detta fall.

Offentlighetsprincipen är central i det svenska systemet. Behovet av insyn är särskilt stort i sådan offentlig verksamhet som innehåller inslag av myndighetsutövning. Det är samtidigt angeläget att den brottsbekämpande verksamheten vid behov skyddas av sekretess för att inte äventyra det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet. Den föreslagna ordningen grundas på utsattheten för Polismyndighetens anställda och motiveras av intresset av att säkerställa myndighetens brottsbekämpande arbete. Utsattheten har en tydlig koppling till arbetet som bedrivs mot den organiserade brottsligheten och de kriminella nätverken. Som anges i avsnitt 6.1 behövs ett starkare skydd för vissa polisanställdas uppgifter. Vid en avvägning mellan sekretessintresset och intresset av insyn i Polismyndighetens verksamhet är bedömningen att det är motiverat att införa sekretess för uppgifterna.

7.2 Sekretess till skydd för allmänna intressen

Förslag: Sekretess ska gälla för uppgift som kan bidra till upplysning om identiteten hos en anställd vid Polismyndigheten när myndigheten har beslutat att personen får använda en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att det motverkar myndighetens verksamhet.

För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst fyrtio år.

Sekretessregleringen ska tidsbegränsas till att gälla i fem år efter införandet.

Bedömning: Det finns inte skäl att låta sekretessen begränsa meddelarfriheten.

Skälen för förslaget och bedömningen

Bestämmelsens utformning och sekretesstid

När en sekretessbestämmelse utformas är utgångspunkten att en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar inte ska gå utöver vad som är motiverat med hänsyn till de intressen som skyddas av sekretessen. Vidare ska utformningen ske så specifikt som möjligt när det gäller såväl sekretessens föremål som dess räckvidd.

Som anges i avsnitt 5.1 finns det behov av en sekretessbestämmelse för att skydda de bakomliggande uppgifterna om identiteten hos den anställda vid Polismyndigheten som använder sig av en aidentifierad uppgift i dokumentation. Sekretessens föremål bör därför utformas så att den omfattar uppgifter som kan bidra till upplysning om identiteten bakom uppgiften som använts.

Den omständigheten att behovet av en reglering är hänförligt till Polismyndighetens verksamhet talar i någon mån för att sekretessbestämmelsens räckvidd ska begränsas till myndigheten. Ett syfte med sekretess till skydd för brottsutredande och brottsbeivrande verksamhet är dock att sekretessbestämmelserna ska kunna gälla oavsett var uppgifterna finns (prop. 1979/89:2 del A s. 139–140 och KU 1979/80:37 s. 23). I det aktuella fallet är det angeläget att uppgiften om vilken polisanställd som i dokumentation använt en annan uppgift än namn är sekretessbelagd för att Polismyndighetens verksamhet att bekämpa den organiserade brottsligheten ska kunna upprätthållas över tid. Behovet av sekretess gör sig gällande hos alla de myndigheter som potentiellt kan komma i kontakt med uppgifter som kan bidra till upplysning om identiteten bakom den avidentifierade uppgiften. Skyddsintresset medför att det är lämpligt att uppgifterna ska omfattas av sekretess oavsett hos vilken myndighet de förekommer. Sekretessen behöver gälla samtliga de uppgifter som kan avslöja kopplingen mellan den uppgift som använts och identiteten på den polisanställda. Vidare innebär bestämmelsens utformning att sekretessen som gäller hos Polismyndigheten också gäller om uppgiften lämnas till en annan myndighet. Eftersom sekretessen kommer att gälla hos alla myndigheter, står det normalt klart att uppgiften kan lämnas vidare från en myndighet till en annan utan att syftet med den mer avidentifierade beteckningen än namn motverkas. Det behöver därför inte införas någon särskild sekretessbrytande regel i förhållande till andra myndigheter (jfr prop. 2005/06:149 s. 67).

Sekretessbestämmelsen bör utformas med ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för sekretess. Ett omvänt skaderekvisit är motiverat mot bakgrund av att de uppställda kriterierna för användandet av en annan uppgift än namn innebär att det i de enskilda fallen kommer finnas starka skäl för sekretess. Ett omvänt skaderekvisit används också i andra bestämmelser som rör underrättelseverksamhet eller avidentifierade uppgifter. Som exempel kan nämnas bestämmelsen som reglerar sekretess för uppgifter hänförliga till ärenden om kvalificerade skyddsidentiteter (18 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen). Som beskrivs i avsnitt 6.1 är det viktigt att polisanställda under vissa förutsättningar kan använda sig av en annan uppgift än namn i beslut och annan dokumentation för att stärka Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet och särskilt myndighetens arbete mot den grova organiserade brottsligheten. Skaderekvisitet bör därför avse sådan verksamhet hos myndigheten.

Vid sekretess för uppgift som hänför sig till förundersökning eller i annan verksamhet för att förebygga brott är sekretesstiden fyrtio år (18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). När det gäller uppgifter inom Polismyndighetens underrättelseverksamhet gäller sekretessen däremot i sjuttio år (18 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen). Att en längre sekretesstid som utgångspunkt gäller vid t.ex. underrättelseverksamhet kan motiveras med att exempelvis arbetssätt och metoder hos de brottsbekämpande myndigheterna kan behöva skyddas under en längre tid. Motsvarande argument gör sig dock inte gällande med samma styrka när det gäller uppgifter om en polisanställds identitet. Det är därför lämpligt att låta samma sekretesstid som vid en förundersökning i brottmål gälla för den nu föreslagna sekretessbestämmelsen.

Sammanfattningsvis föreslås att sekretess ska gälla för uppgift som kan bidra till upplysning om identiteten hos en anställd vid Polismyndigheten, när myndigheten har beslutat att personen får använda en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att det motverkar myndighetens verksamhet. För en uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst fyrtio år. I avsnitt 6.2 föreslås att regleringen i polislagen och förundersökningskungörelsen ska tidsbegränsas till att gälla i fem år. Av samma skäl som anförs där bör den föreslagna sekretessbestämmelsen tidsbegränsas på motsvarande sätt.

För den som efter begäran hos Polismyndigheten om att ta del av uppgiften fått ett avslagsbeslut gäller sedvanlig rätt att överklaga beslutet till kammarrätt (6 kap. 7 och 8 §§ offentlighets- och sekretesslagen).

Den nya bestämmelsens placering och rubriksättning

Behovet av sekretess har sin grund i intresset av att förebygga eller beivra brottslig verksamhet. En naturlig placering för den nya bestämmelsen är därför i 18 kap. offentlighets- och sekretesslagen. Med hänsyn till kapitlets systematik bör bestämmelsen placeras efter bestämmelserna om sekretess för kvalificerade skyddsidentiteter, men före bestämmelsen som rör särskilt personsäkerhetsarbete. I likhet med vad som gäller för liknande bestämmelser i kapitlet bör det införas en rubrik närmast före den nya bestämmelsen.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Av 3 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen följer att sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt. Sekretess innebär alltså både en handlingssekretess och en tystnadsplikt.

Enligt 1 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen står det dock var och en fritt att meddela uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att de ska göras offentliga i en tryckt skrift (meddelarfrihet). Det finns dock vissa begränsningar till meddelarfriheten eftersom tystnadsplikten i vissa fall anses ha företräde framför meddelarfriheten, vilket då regleras särskilt. Med beaktande av den restriktivitet som gäller vid inskränkningar av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter finns det inte skäl att inskränka meddelarfriheten med anledning av att sekretess nu införs för uppgifter om polisanställdas identitet.

7.3 Frågor om partsinsyn

Bedömning: Befintliga bestämmelser om partsinsyn för misstänkt och tilltalad är tillräckliga för att hindra att uppgift som kan bidra till upplysning om identiteten hos en anställd som använt en annan uppgift än namn i dokumentation lämnas ut.

Skälen för bedömningen: Den föreslagna regleringen väcker frågor om partsinsyn. Huvudregeln är att sekretess inte hindrar att en part tar del av handlingar eller annat material i ett mål eller ärende. Rätten till insyn i

ärendet för en misstänkt påverkas också av vilket skede av processen det rör sig om. Av 23 kap. 18 § rättegångsbalken följer att när en misstänkt underrättats om skäligen misstanke uppstår en rätt att löpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av det som har förekommit vid förundersökningen. Hur rätten till insyn för den misstänkte och sekretessen till skydd för det allmännas intressen i det skedet förhåller sig till varandra regleras i den s.k. kollisionsbestämmelsen i 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. Bestämmelsen innebär att en misstänkt kan nekans insyn endast om det är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. Eftersom uppgifter om vilka polisanställda som har utfört en viss tjänsteuppgift i regel inte kommer ha betydelse för frågan om åtal kommer uppgifterna dock inte behöva tillföras förundersökningen. Uppgifter som inte tillförs förundersökningen omfattas inte av den misstänktes insyns rätt. Vid behov kan uppgifterna hänföras till sidomaterialet. Av förundersökningsprotokollet ska det framgå om det finns sådant utredningsmaterial som inte har tagits med i protokollet (20 § förundersökningskungörelsen). Är det av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs kan den i sådana fall som huvudregel undanhållas för den misstänkte. Vid en avvägning mellan sekretessintresset och den misstänktes intresse av att ta del av uppgifter ges sekretessintresset alltså företräde, om det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda väger tyngre än insynsintresset. Frågor om den misstänktes och försvararens rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen prövas av undersökningsledaren. Om undersökningsledaren anser att det finns information i sidomaterialet som den misstänkte inte ska få ta del av, är undersökningsledaren skyldig att fatta ett formellt beslut med sådan innebörd, som den misstänkte kan begära rättens prövning av (23 kap. 21 d § rättegångsbalken). Befintlig sekretessreglering ger därför ett tillräckligt skydd för aktuella uppgifter.

När en förundersökning har slutförts har den misstänkte och försvararen enligt 23 kap. 18 a § rättegångsbalken rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökning, s.k. slutdelgivning. Rätten till insyn ökar alltså i detta skede. Förhållandet mellan partsinsyn och sekretess vid slutdelgivning regleras i 10 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen. Av bestämmelsen följer att en förutsättning för att rätten till insyn ska kunna begränsas är att det rör sig om en uppgift som inte har betydelse för åtalsfrågan. Att en misstänkt och dennes försvarare har en absolut rätt att ta del av material och uppgift av betydelse för åklagarens beslut i åtalsfrågan är avgörande för bl.a. möjligheten att planera ett försvar. Det är också en rätt som följer av artikel 6 i Europakonventionen om rätten till en rättvis rättegång. För informatörer och andra uppgiftslämnare har det bedömts att det som regel borde vara ovanligt att uppgiften om namn har betydelse för ställningstagande i åtalsfrågan eller för den misstänktes försvar. Av detta skäl behöver sådana uppgifter som utgångspunkt över huvud taget inte tas med i förundersökningen och om så ändå sker kan dessa i regel tas med i sidomaterialet (prop. 2016/17:68 s. 72 f.). När det gäller den nu föreslagna lösningen kan antalet fall där namnet på den polisanställde har betydelse för åtalsfrågan antas vara ännu färre än de situationer som gäller för informatörer och andra uppgiftslämnare. Medan en informatör i vissa fall kan ha gjort egna iakttagelser rör det sig i den föreslagna ordningen snarare om löpande dokumentation av olika åtgärder

i en utredning, där vem som har stått för dokumentationen ofta helt saknar betydelse för åtalsfrågan. Vem av de anställda i en patrull som t.ex. hållit ett inledande förhör eller formellt fattat ett beslut om beslag är i många fall slumpartat och sett till utredningen i stort en uppgift som saknar betydelse.

Ytterligare en förutsättning enligt 10 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen är att det ska stå klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företrädare framför den misstänktes intresse av att ta del av uppgiften. Sådana särskilt känsliga uppgifter som i förarbetena anges vara skyddsvärda är t.ex. uppgifter om informatörer och andra uppgiftslämnare, olika utredningsåtgärder och kontaktuppgifter till bevispersoner (se prop. 2016/17:68 s. 117 f.). Mot denna bakgrund bör det i många fall vara så att skyddet för möjligheten att få använda en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder väger tyngre än den misstänktes intresse av att känna till namnet på den polisanställda. Sammantaget utgör 10 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen därför ett tillräckligt skydd för uppgifterna om identitet hos den anställda vid Polismyndigheten även vid slutdelgivning.

En tilltalad har enligt 10 kap. 4 a § offentlighets- och sekretesslagen även efter att ett mål avgjorts slutligt, och personen därmed formellt inte längre är part i ett pågående ärende, en vidsträckt rätt att ta del av uppgifter i den förundersökning som har föregått avgörandet eller annan uppgift som har tillförts målet och som har haft betydelse för beslutet i åtalsfrågan eller för avgörandet av målet i sak. En sådan rätt gäller enligt bestämmelsen även för uppgifter som inte har haft någon sådan betydelse, om det inte av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att den sekretessbelagda uppgiften inte röjs, och det står klart att det intresset har företrädare framför den enskildes intresse av att ta del av uppgiften. Även i dessa fall bör bedömningen i princip alltid resultera i att det finns skäl att neka en sådan insyn, bl.a. eftersom det allmännas intresse av att skydda Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet får anses väga tungt.

Sammantaget ger den befintliga sekretessregleringen ett tillräckligt skydd för uppgifterna om den polisanställdes identitet när annan uppgift än namn har använts.

Om åtal väcks kommer uppgiften om namn på den person som dokumenterat en åtgärd alltså i princip aldrig utgöra en del av förundersökningen. Den föreslagna ordningen kommer därmed inte medföra behov av några särskilda sekretessbedömningar för domstolarna. I de fall uppgiften om identitet dock har betydelse för åtalet, t.ex. i ett fall där den polisanställda har gjort sådana observationer att någon part önskar åberopa personen som vittne, kommer uppgiften om identitet dock behöva ingå i det material som ges in till domstol. Uppgiften om den polisanställdes identitet ska då inte ingå i förundersökningsprotokollet utan i stället ges in genom den särskilda handlingen där namnet antecknats (jfr 21 a § andra stycket förundersökningskungörelsen). Sekretess för uppgiften kommer att gälla hos domstol (jfr 43 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen). Sekretessen upphör dock att gälla om den anställda vid Polismyndigheten hörs som vittne.

Ett alternativt synsätt är att den särskilda handling där namnet på den anställda vid Polismyndigheten antecknats inte anses utgöra en del av ärendet. Det skulle innebära att partsinsynen över huvud taget inte aktualiseras om t.ex. en misstänkt önskar få del av identiteten bakom den

använda uppgiften. Endast i de fall identiteten på den polisanställda har betydelse för t.ex. åtalsfrågan skulle den särskilda handlingen behöva utgöra en del av ärendet. Sett till gällande regelverk och systematiken när det gäller partsinsyn är det dock mer naturligt med en ordning där den särskilda handlingen alltid anses ingå i ärendet. En bedömning av om förutsättningarna för att få ta del av uppgifterna är uppfyllda får då göras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall.

8 Frågor om tillsyn och granskning

Bedömning: Någon särskild reglering av tillsynen av den nya ordningen med andra uppgifter än namn är inte nödvändig.

Skälen för bedömningen: Att tillsyn sker av det brottsbekämpande arbetet är en självklarhet i ett demokratiskt samhälle. De förslag som lämnas i denna promemoria innebär en begränsning av möjligheten att i vissa fall ta del av den polisanställdes namn. Det är givet att Polismyndighetens verksamhet även framöver behöver stå under en effektiv tillsyn. Fråga uppstår följaktligen om huruvida det finns ett behov av att närmare reglera hur tillsynen av det nya systemet med andra uppgifter än namn ska gå till. Den ordinarie tillsynen över Polismyndigheten bedrivs internt genom en tillsynsenhet som är underställd rikspolischefens kansli. Tillsynsenheten ska självständigt och oberoende granska att myndighetens verksamhet bedrivs rättssäkert och författningsenligt. Därtill sker en extraordinär tillsyn genom JO och Justitiekanslern (JK), vars möjlighet att bedriva tillsyn över myndigheten inte kommer inskränkas genom de förslag som lämnas i denna promemoria.

Att tystnadsplikten till följd av den föreslagna sekretessbestämmelsen inte ska få företräde framför meddelarfriheten innebär vidare en möjlighet för anställda att utan påföljd lämna uppgifter om felaktig användning av den föreslagna lösningen till media för publicering.

Sammantaget får förutsättningarna för granskning anses tillräckligt goda för att kunna genomföra reformen utan ändringar i den gällande ordningen för tillsyn. Att de aktuella bestämmelserna i polislagen och förundersökningsskugörelsen föreslås tidsbegränsas möjliggör också för en noggrann utvärdering av hur systemet har använts. Befintliga tillsynsmöjligheter bedöms därför som tillräckliga. Det saknas därmed behov av att nu föreslå regler om tillsyn med anledning av de aktuella förslagen.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: De föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft den 15 april 2024. Av särskilda upphävandeförfattningar ska det framgå att de nya bestämmelserna ska gälla till en viss närmare angiven tidpunkt.

Sekretess ska fortsatt gälla för annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder som har upprättats före upphävandet.

Skälen för förslaget och bedömningen: Den negativa utvecklingen av utsattheten för de anställda vid Polismyndigheten som arbetar mot den organiserade brottsligheten och de kriminella nätverken är mycket allvarlig. Det finns ett akut behov av ett stärkt skydd för dessa anställda. Därutöver har regeringen den 21 december 2023 fattat beslut om lagrådsremissen En ny förverkandelagstiftning som innehåller förslag på en förverkandereform som väntas bli ett effektivt verktyg mot den organiserade brottsligheten, men som också kan antas leda till en ytterligare ökad utsatthet. De föreslagna författningsändringarna bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Bestämmelserna bedöms kunna träda i kraft den 15 april 2024. Då det är fråga om en tillfällig reglering tidsbegränsas giltigheten till fem år (se avsnitt 6.2).

Det är angeläget att sekretessen för identitetsuppgiften för den polisanställda fortsatt gäller om en annan uppgift än namn har använts i beslut eller andra handlingar som dokumenterar åtgärder, även när regleringen i övrigt har upphört att gälla. Det bör därför införas en sådan reglering. Det finns i övrigt inget behov av övergångsbestämmelser.

10 Konsekvenser av förslagen

Bedömning: Polismyndighetens verksamhet kommer att behöva anpassas till det nya regelverket. Förslagen bedöms dock sammantaget inte medföra annat än en marginell kostnadsökning för myndigheten som ryms inom befintligt anslag. I övrigt bedöms förslagen inte medföra några ökade kostnader vare sig för enskilda eller det allmänna.

Förslagen har brottsförebyggande effekt genom att polisanställdas utsatthet för våld, hot, trakasserier eller otillåten påverkan bör kunna minska.

Förslagen påverkar inte den kommunala självstyrelsen. Förslagen har inte någon påverkan på jämställdheten mellan män och kvinnor, och inte heller några särskilda sociala eller miljömässiga konsekvenser.

Skälen för bedömningen: Förslagen innebär att en anställd vid Polismyndigheten under vissa förutsättningar ska kunna använda en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. Förslagen rör främst de polisanställda, men berör även de åklagare som kan komma att hantera sådant material i vilket den polisanställdes namn är ersatt av en annan beteckning.

Förslagen innebär att Polismyndigheten framför allt inledningsvis kommer att behöva anpassa sin verksamhet till de möjligheter som regelverket medger. Det kan medföra en viss kostnad för myndigheten att ta fram ett system som möjliggör användning av avidentifierade beteckningar. Den praktiska hanteringen kan också komma att innebära en marginellt ökad arbetsinsats. Samtidigt är kretsen personer som ges

möjlighet att använda systemet väl avgränsad. Det är svårt att i dagsläget uppskatta omfattningen av hur många som kommer att använda det nya systemet. Bedömningen är dock att det kommer röra sig om relativt få personer, sett till myndighetens totala antal anställda. Förslagen bedöms därför inte medföra annat än en marginell kostnadsökning för Polismyndigheten som ryms inom befintligt anslag.

Förslagen bedöms inte medföra några ökade kostnader vare sig för enskilda eller det allmänna i övrigt.

När en polisanställd tillåts använda en annan uppgift än namn stärks skyddet såväl för den enskilde personen och som för den brottsbekämpande och brottsbeivrande verksamheten. Utsattheten för hot, våld, trakasserier eller otillbörlig påverkan bedöms kunna minska genom förslagen. Förslagen har därför en brottsförebyggande effekt. Det är i grunden positivt ur ett rättssäkerhetsperspektiv med ett system som innebär att den enskilde polisanställda inte behöver vara rädd för att drabbas av hot, våld, trakasserier eller otillåten påverkan med anledning av att personen fattar beslut eller dokumenterar åtgärder som har stöd i författning.

Det är angeläget att offentlighetsprincipen fortsatt ska prägla rättsväsendet och myndigheterna. Förslagen innebär att namnet på den polisanställda kommer att skyddas med ett omvänt skaderekvisit. Även om möjligheterna till insyn när det gäller vem som har fattat vissa beslut hos Polismyndigheten minskar något i och med förslagen, råder ingen absolut sekretess. Det är utifrån ett kontroll- och insynsperspektiv viktigt. Det finns också skäl att framhålla att det förutsätts att Polismyndigheten tillämpar reglerna på ett balanserat och ändamålsenligt sätt så att behoven av kontroll och insyn tillgodoses i så stor utsträckning som möjligt.

Förslagen bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen. Förslagen bedöms inte heller ha någon påverkan på jämställdheten mellan män och kvinnor, och inte heller några särskilda sociala eller miljömässiga konsekvenser.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Dokumentation

28 a § *Polismyndigheten får vid dokumentation enligt denna lag besluta att en anställd vid myndigheten får använda en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar i ett ärende som rör en person som kan antas tillhöra eller verka för en organisation eller grupp där det bedrivs brottslig verksamhet av allvarlig eller omfattande karaktär, om det finns en påtaglig risk för att den anställde eller någon närstående till denne utsätts för hot eller våld.*

Namnet bakom uppgiften ska antecknas på en särskild handling.

I paragrafen, som är ny, anges under vilka förutsättningar en anställd vid Polismyndigheten får använda en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Av första stycket framgår att all dokumentation enligt polislagen omfattas. Det kan t.ex. gälla dokumentation över ingripanden som innebär att någon avvisas, omhändertas eller grips. Det handlar också om protokoll som förs över t.ex. husrannsakan och liknande åtgärder enligt polislagen samt vid omhändertagande av föremål. Anställda inom olika yrkeskategorier vid Polismyndigheten kan använda en annan uppgift än namn. Det kan röra sig om poliser i yttre verksamhet, såsom t.ex. ingripandeområdes- och insatspoliser, men även poliser i annan operativ verksamhet, såsom utredare och analytiker samt förundersöknings- eller utredningsledare.

Det är Polismyndigheten som fattar beslut om användning av en annan uppgift än namn. Polismyndigheten har möjlighet att delegera beslutanderätten, t.ex. till en beslutsfattare med god insyn i det operativa läget och ansvar för ett ärende eller en insats.

Den dokumentation som avses ska göras i ett ärende som rör en person som kan antas tillhöra eller verka för en organisation eller grupp där det bedrivs brottslig verksamhet av allvarlig eller omfattande karaktär. Bestämmelsen är i första hand avsedd att användas vid dokumentation av beslut eller andra åtgärder som riktas mot den aktuella personen i fråga. Möjligheten att använda en annan uppgift än namn kan dock utnyttjas även för annan dokumentation i det ärende som rör den aktuella personen. Det kan t.ex. handla om dokumentation av åtgärder mot någon med koppling till personen som ingripandet riktas mot, såsom förhör med personens anhöriga och bekanta eller vid verkställande av en husrannsakan hos någon som den misstänkte bor hos. Det kan även handla om annan dokumentation i ärendet om förutsättningarna enligt stycket i övrigt är uppfyllda.

Med organisation eller grupp avses samma sak som i 1 a § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och 5 kap. 3 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Såväl brottslighet som bedrivs i välorganiserade strukturer som brottslighet i mer löst sammansatta grupper, t.ex. brott genom så kallade kontrakt, omfattas. För att bedöma om personen som dokumentationen avser kan antas ha en sådan koppling till grupperingen kan t.ex. vad som är känt om

den aktuella personen och övriga omständigheter. Det kan t.ex. handla om omständigheter i samband med ingripandet, såsom att automatvapen påträffas i en bil, att en person påträffas till fots med sprängmedel eller att uppgifter lämnas av enskild som tydliggör en koppling till en viss gruppering. Det kan också handla om att en registerslagning ger information om tidigare domar gällande allvarlig brottslighet, eller att det finns uppgifter som Polismyndigheten genom sin underrättelse- och spaningsverksamhet har tillgång till.

Att brottsligheten inom organisationen eller gruppen ska vara av allvarlig eller omfattande karaktär har samma innebörd som i 1 § 1 lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Ingripandet i det enskilda fallet behöver alltså inte avse brottslighet av allvarlig eller omfattande karaktär, utan det avgörande är om den organisation eller grupp som personen tillhör eller verkar för bedriver sådan brottslig verksamhet. Vid bedömningen av om grupperingen bedriver brottslighet av allvarlig eller omfattande karaktär ska en helhetsbedömning göras, där bl.a. straffvärde på begångna brott inom grupperingen, att brottsligheten är gränsöverskridande eller om det bedrivs brottslighet som omfattar stora summor pengar kan få betydelse. Uppräkningen är inte uttömmande.

En förutsättning för att använda en annan uppgift än namn i dokumentation är att det också finns en påtaglig risk för att den anställda eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller hot. Vid bedömningen av om påtaglig risk föreligger är avsikten, förmågan och våldskapitalet hos både den aktuella personen och grupperingen av betydelse. I vissa fall kan det redan vid en sannolikhetsbedömning slås fast att det finns en påtaglig risk, t.ex. vid ett större beslag av t.ex. narkotika, pengar eller vapen från ett kriminellt nätverk. Även omständigheterna i det enskilda fallet är av betydelse. Det kan t.ex. finnas situationer där åtgärden riktar sig mot en person som visserligen har koppling till en gruppering där allvarlig brottslighet bedrivs, men där situationen som sådan inte framstår som särskilt ingripande, t.ex. en trafikkontroll. Om den kontrollerade personen t.ex. betar sig aggressivt och anspelar på sitt eller grupperingens våldskapital, kan en påtaglig risk dock anses föreligga.

Av *andra stycket* framgår att när en annan uppgift än namn används i dokumentation ska namnet anges i en särskild handling. Ordningen motsvarar den som tillämpas avseende uppgifter hos vittnen och målsäganden som inte förs in i ett förundersökningsprotokoll (jfr 20 a § förundersökningskungörelsen). I varje fall där en annan uppgift än namn används ska Polismyndigheten kunna härleda uppgiften till den anställda.

11.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

18 kap.

Avidentifierad uppgift för vissa polisanställda

7 a § *Sekretess gäller för uppgift som kan bidra till upplysning om identiteten på en anställd som Polismyndigheten har beslutat ska få använda en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att det motverkar myndighetens verksamhet. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst 40 år.*

I paragrafen, som är ny, regleras sekretess när en anställd vid Polismyndigheten använt en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Första stycket innebär att sekretess gäller för uppgifter som kan bidra till upplysning om identiteten på en anställd som Polismyndigheten har beslutat ska få använda sig av en annan uppgift än namn i dokumentation. Det handlar om beslut som Polismyndigheten kan fatta enligt 28 a § polislagen eller 20 a § förundersökningskungörelsen. Bestämmelsen träffar alla uppgifter som kan bidra till upplysning till identiteten på den anställde, exempelvis uppgifter om namn och kontaktuppgifter. Det är kopplingen mellan den uppgiften som används i handlingar som dokumenterar åtgärder och den anställdes identitet som skyddas av sekretess. Sekretess för uppgiften gäller oavsett hos vilken myndighet som uppgiften befinner sig. Bestämmelsen innehåller ett omvänt skaderekvisit, dvs. en presumption för sekretess. Det innebär att en uppgift ska hemlighållas om det inte står klart att det motverkar Polismyndighetens verksamhet om uppgiften röjs. Verksamheten som avses är myndighetens arbete med att bekämpa den organiserade brottsligheten. En uppgift vars röjande kan försvåra det arbetet ska därmed hållas hemlig.

Enligt *andra stycket* gäller sekretessen för en uppgift i en allmän handling i högst fyrtio år.