

Lagrådsremiss

Stärkt skydd för vissa polisanställda

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 22 februari 2024

Gunnar Strömmer

Anna Nordström
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Polisanställda är i hög grad utsatta för våld, hot, trakasserier och otillåten påverkan från aktörer inom den organiserade brottsligheten. Syftet är att bland annat försöka hindra polisanställda från att fatta vissa beslut och fullgöra sitt uppdrag. Skyddet för Polismyndighetens anställda som arbetar mot den organiserade brottsligheten och särskilt de kriminella nätverken behöver stärkas och det är angeläget att det sker snabbt. Därigenom säkerställs Polismyndighetens brottsförebyggande och brottsbekämpande förmåga.

Förslagen i lagrådsremissen 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 uppgifter som kan bidra till upplysning om identiteten på den anställde vid Polismyndigheten. Möjligheten att använda en annan uppgift än namn föreslås gälla under en tidsbegränsad period om fem år.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 30 april 2024.

Innehållsförteckning

1	Beslut	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)	8
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Polismyndighetens uppgifter	9
5	Polismyndighetens dokumentationsskyldighet	10
5.1	Dokumentationsskyldigheten utgör en viktig rättssäkerhetsgaranti	10
5.2	Bestämmelser som reglerar Polismyndighetens dokumentationsskyldighet	11
6	Stor utsatthet inom Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet	13
6.1	Polismyndighetens anställda är i hög grad utsatta för våld, hot och trakasserier	13
6.2	Den allt grövre brottsligheten och åtgärder för att möta den	14
7	Stärkt skydd för vissa anställda vid Polismyndigheten	16
7.1	Det finns ett angeläget behov av att stärka skyddet för polisanställda	16
7.2	Förutsättningarna för att använda en annan identitetsuppgift än namn	24
8	Insyn och sekretess	29
8.1	Det behöver införas en ny sekretessbestämmelse	29
8.2	Sekretess till skydd för allmänna intressen	32
8.3	Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter	34
8.4	Partsinsyn	35
9	Frågor om tillsyn och granskning	38
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	39
11	Konsekvenser av förslagen	40
12	Författningskommentar	42
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Stärkt skydd för vissa polisanställda (Ju2023/02861)	46
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	47
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	51

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i polislagen (1984:387),
2. lag om ändring i polislagen (1984:387),
3. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
4. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till 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 besluta att en anställd vid myndigheten vid dokumentation enligt denna lag får använda en annan uppgift än sitt namn i beslut och andra handlingar i ett ärende som rör en person som kan antas tillhöra eller verka för en organisation eller grupp som utövar brottslig verksamhet av allvarlig eller omfattande karaktär. Detta gäller dock endast 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 30 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 30 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 i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 18 kap. 19 § ska ha följande lydelse,

dels att det 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 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 sitt 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.

19 §¹

Den tystnadsplikt som följer av 5–8, 9 och 10 §§, 11 § första stycket och 12 och 13 §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 5–7, 8, 9 och 10 §§, 11 § första stycket och 12 och 13 §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1–3 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare eller inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om

inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Den tystnadsplikt som följer av 17 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning på grund av beslut av domstol eller åklagare.

Att den tystnadsplikt som följer av 1–3 §§ i vissa fall inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter utöver det som anges i andra stycket följer av 7 kap. 10 §, 12–18 §§, 20 § 3 och 22 § första stycket 1 och andra stycket tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § och 4 § första stycket 1 och andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

Denna lag träder i kraft den 30 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)¹

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 30 april 2029.
2. Den upphävda paragrafen gäller dock fortfarande för beslut som har fattats och annan dokumentation som har skett före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse av
18 kap. 7 a § 2024:000
rubriken närmast före 18 kap. 7 a § 2024:000.

3 Ärendet och dess beredning

Inom Justitiedepartementet har promemorian Stärkt skydd för vissa polisanställda tagits fram. I promemorian föreslås att anställda vid Polismyndigheten som arbetar mot organiserad brottslighet och kriminella nätverk i vissa fall ska få använda en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* och promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (regeringen.se) och i lagstiftningsärendet (Ju2023/02861).

4 Polismyndighetens uppgifter

Polisverksamhetens uppdrag handlar bl.a. om att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Uppdraget innefattar en rad olika uppgifter. Polismyndigheten ska bl.a. förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, 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 trygghetskapande 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 polismän som bl.a. utredare, analytiker och förundersökningsledare med olika åtgärder för att utreda 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 en omfattande underrättelse- och spaningsverksamhet. Syftet med denna verksamhet är att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet men också att utreda och 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 är central för det brottsbekämpande 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 polisman som arbetar inom ingripandeverksamheten

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, kan polisanställda vidta ingripande åtgärder riktade mot personer som misstänks 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 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 styr hur myndigheterna ska gå till väga, bl.a. vilka åtgärder som ska vidtas under olika skeden och vilka uppgifter som ska dokumenteras. Misstänkta 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 (se vidare avsnitt 8.4). Dokumentationskyldigheten har även betydelse för att säkerställa allmänhetens insyn i myndigheternas verksamhet genom en tillämpning av offentlighetsprincipen (se avsnitt 8.1).

5.2 Bestämmelser som reglerar Polismyndighetens dokumentationsskyldighet

Dokumentationsskyldigheten 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 dokumentationsskyldighet 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. 515).

Krav på dokumentation finns även i förvaltningslagen (27 och 31 §§). Lagens bestämmelser om dokumentation är dock inte tillämpliga i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet (3 §) utan endast i vissa andra ärenden, såsom personalärenden och beslut i ärenden enligt ordningslagen (1993:1617).

I 27 och 28 §§ polislagen (1984:387) finns särskilda regler om dokumentation. Bestämmelserna är generella och avser åtgärder där dokumentationen 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 Polismyndighetens 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 och för möjligheten att kontrollera att förundersökningen gått till på ett korrekt sätt samt 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 användning av 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 frånlämnad eller omhändertagen elektronisk egendom (23 kap. 9 b §). Genomgående anges att det ska framgå av protokollet vilket ändamål som motiverat åtgärden och vad som i övrigt förekommit.

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 författningar som anges ovan 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 Stor utsatthet inom Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet

6.1 Polismyndighetens anställda är i hög grad utsatta för våld, hot och 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 ett 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 rättssäkerhet som effektiviteten i den offentliga verksamheten. Dessutom är det mycket allvarligt om angreppen normaliseras eller leder till ett minskat intresse för att söka sig till eller stanna kvar i samhällsviktiga yrken.

Problemen med utsatthet finns i princip i hela förvaltningen men har under senare tid och i flera undersökningar uppmärksammats särskilt i förhållande till brottsbekämpningen. Polismyndighetens anställda har under många års tid varit utsatta för våld, hot och trakasserier. Det är för polisanställda också relativt vanligt att förövarna kan kopplas till organiserad brottslighet. En stor andel av de polisanställda utsätts regelbundet för olika påverkansförsök. Det är också vanligt att polisanställda – till följd av påverkan såsom trakasserier, hot, våld eller skadegörelse – förändrar sitt beteende i privatlivet. Det förekommer också att de bytt eller lämnat sitt uppdrag. En konsekvens av sådan påverkan är även att den anställde tvekar inför en åtgärd eller att personen undviker en arbetsuppgift. Det har vidare framkommit att det inte är ovanligt att hot riktas mot den polisanställdes anhöriga. Det kan röra sig om allt från trakasserier och subtila hot till rena dödshot. Självzensur, vilket i detta fall avser att den anställde på grund av oro att utsättas för t.ex. hot eller våld undviker att utföra en arbetsuppgift, har de senare åren ökat för bl.a. ingripandepoliser och områdespoliser (se bl.a. Brå 2015:12, Brå 2016:13, Brå kortanalys 3/2018, Brå kortanalys 6/2020, RiR 2022:26 och Projekt Medarbetarskydd, juni 2019, dnr A471.902/2017 samt Sammanfattning av resultat från 2021 års enkätundersökning om otillåten påverkan och andra påverkansförsök, Polismyndigheten, Säkerhetsavdelningen, maj 2021).

6.2 Den allt grövre brottsligheten och åtgärder för att möta den

Det finns grupper och individer som är beredda att – genom hot, våld eller trakasserier – försöka hindra polisanställda 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 att någon försöker påverka någon i dennes tjänsteutövning. Otillåten påverkan har inflytande på bl.a. ett korrekt beslutsfattande. Det är systemhotande 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).

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 myndighetens anställda 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 höga nivåer av otrygghet och kraftig ökning av det grova våldet. Dödligt våld med skjutvapen har ökat kraftigt i Sverige sedan början av 2010-talet. Den eskalerande våldsspiralen resulterade 2022 i ytterligare en markant ökning av antalet dödade till följd av skjutvapenvåld, från redan höga nivåer. Antalet konstaterade fall av dödligt våld med skjutvapen per år mer än tredubblades mellan 2011 och 2022, från 17 till 63 fall. Utvecklingen under 2023 visade på en fortsatt hög nivå.

Allvarlig våldsbrottslighet, framför allt skjutningar och sprängningar inom den kriminella miljön, är ett växande och svårt problem. Det dödliga våldet vid konflikter i den kriminella miljön sker i stor utsträckning utomhus, på offentliga platser. Våldet som utövas av olika kriminella nätverk har blivit alltmer brutalt och urskillningslöst, även i förhållande till utomstående personer. De senaste tio åren har det skett en femfaldig ökning av antalet utomstående som drabbats. Den ökade tillgången på illegala vapen och explosiva varor i samhället har tillsammans med den ökade benägenheten inom kriminella miljöer att använda dessa gjort att våldet utgör ett allvarligare hot än någonsin tidigare. De kriminella nätverken har allt tydligare internationella kopplingar, bl.a. till utländska drogkarteller i t.ex. Sydamerika. I sammanhanget kan det noteras att kriminella i Sverige inte tvekar inför 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 ekonomisk vinning. Våldskapitalet 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 en tystnadskultur som följd.

Den synnerligen allvarliga och omfattande brottslighet som nu pågår i samhället är systemhotande. 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. Från den 1 januari 2024 har straffen för de allvarigare formerna av vapenbrott, brott mot tillståndsplikten för explosiva varor, vapen-smuggling och smuggling av explosiva varor kraftigt skärpts (prop. 2023/24:33, bet. 2023/24:JuU4). Den 1 februari 2024 trädde vidare lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud i kraft. Syftet med lagen är att öka tryggheten i det offentliga rummet och att förhindra att brottslig verksamhet utövas där. Vidare beslutade regeringen den 21 december 2023 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 bl.a. 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 har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet. Den 8 februari 2024 beslutade regeringen lagrådsremissen Säkerhetszoner. Förslagen innebär att Polismyndigheten ska kunna införa säkerhetszoner där polismän har särskilda befogenheter att söka efter vapen och andra farliga föremål. Syftet är att skjutningar och sprängningar ska kunna motverkas mer effektivt vid konflikter i den kriminella miljön.

Mot bakgrund av våldsutvecklingen kopplad 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 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 den senaste tiden har Polismyndigheten även utvecklat 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 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.

7 Stärkt skydd för vissa anställda vid Polismyndigheten

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

Regeringens förslag: Det ska i polislagen ges möjlighet för en anställd vid Polismyndigheten att använda en annan uppgift än sitt namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder.

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

Regeringens bedömning: Motsvarande tidsbegränsad reglering bör införas i förundersökningskungörelsen för beslut och andra åtgärder som vidtas under förundersökning.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser, bl.a. *Arbetsmiljöverket, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Göteborgs tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Polisförbundet, Sveriges advokatsamfund, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten*, instämmer i eller har inga invändningar mot förslaget. Några av de remissinstanser som är positiva, bl.a. *Ekobrottsmyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket och Tullverket*, framhåller att även de arbetar brottsbekämpande eller har en verksamhet där de anställda i hög grad är utsatta och att deras anställda därför också har ett behov av motsvarande skydd. Även *Arbetsgivarverket* och *Seko* framhåller att motsvarande behov av ett stärkt skydd för anställda också finns inom andra rättsvårdande myndigheter och nämner som exempel *Kronofogdemyndigheten, Statens institutionsstyrelse* och *Kriminalvården*.

Polismyndigheten, som tillstyrker förslaget, framhåller att förslaget är av avgörande betydelse för att tillgodose behovet av skydd för vissa polisanställda och därigenom säkerställa myndighetens brottsbekämpande verksamhet. Skatteverket anser att det är nödvändigt att vidta långtgående åtgärder för att minska utsattheten för Polismyndighetens anställda, trots att detta påverkar möjligheten till insyn i myndighetens verksamhet. Skatteverket påpekar att det inte är önskvärt att åtgärder som skyddad folkbokföring generellt ska utgöra svaret på problemet med offentliganställdas utsatthet.

Flera remissinstanser avstyrker förslaget, bl.a. *Akavia, Journalistförbundet, Svea hovrätt* och *Uppsala universitet*, som alla anser att förslaget inte är en proportionerlig åtgärd och ifrågasätter om inte andra mindre ingripande åtgärder kan uppnå samma resultat. Några av remissinstanserna efterlyser en mer utförlig analys av och ytterligare resonemang

om vad förslaget får för konsekvenser för motstående intressen, såsom offentlighet, rättsäkerhet och tillsyn. Motsvarande synpunkter framförs av *Justitiekanslern* och *Riksdagens ombudsmän* som också avstyrker förslaget, liksom *Domstolsverket*.

Några remissinstanser, bl.a. *Justitiekanslern* och *Riksdagens ombudsmän*, framför synpunkter på att promemorians förslag har remissbehandlats delvis samtidigt som ett betänkande som innehåller andra förslag som rör skydd för offentliganställda och dokumentationsskydd.

Seko anser att förslaget inte bör tidsbegränsas.

Remissinstansernas inställning till att göra motsvarande ändring i förundersökningskungörelsen överensstämmer med den till förslaget om ändring i polislagen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Det finns ett behov av att skyndsamt stärka skyddet för vissa polisanställdas namn i beslut och andra handlingar

Polismän och andra anställda i Polismyndigheten verkar i ett hårdare samhällsklimat än någonsin tidigare. Som redovisas i avsnitt 6.1 utsätts många poliser och andra anställda i Polismyndigheten för våld, hot, trakasserier och otillåten påverkan i arbetet. Situationen har successivt blivit än mer allvarlig och vanligt förekommande. Genom det alltmer offensiva och intensiva arbete som Polismyndigheten utför i syfte att bekämpa den organiserade brottsligheten har risken för att polisanställda hamnar i fokus för våldet ökat. I detta läge finns det risk för att ytterligare gränser passeras. Den ökade risken att utsättas för brott eller otillåten påverkan gäller särskilt de anställda inom Polismyndigheten som arbetar mot den organiserade brottsligheten och då särskilt den som bedrivs av kriminella nätverk. 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 skrämmas och 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 hämnas för vidtagna tjänsteåtgärder. Enligt Polismyndigheten går det inte att bortse från att det våldskapital som den organiserade brottsligheten besitter nu också påverkar polisanställdas agerande. Som *Polisförbundet* framhåller är angrepp på anställda vid Polismyndigheten och deras anhöriga ett allvarligt rättssäkerhets- och demokratiproblem.

Som redovisas i promemorian har det 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 kontakter 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 kartlägningsaktiviteter 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 polisregionerna Stockholm och Mitt skedde det från mitten av november 2022 till mitten av november 2023 mer än en fördubbling av antalet ansökningar från polisanställda om sekretessmarkering i folkbokföringen och skyddade uppgifter i Transportstyrelsens fordonregister. Enligt regeringen står det klart att utsattheten för de polisanställda, sett till det senaste året, har blivit än mer akut.

Den synnerligen allvarliga och omfattande brottslighet som nu pågår i samhället är systemhotande. 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 ökade utsattheten för de anställda vid Polismyndigheten som arbetar mot denna brottslighet är allvarlig och riskerar att påverka möjligheterna för myndigheten att fullgöra sitt uppdrag. Mot denna bakgrund anser regeringen, liksom en stor del av remissinstanserna – däribland *Arbetsmiljöverket*, *Polismyndigheten* och *Sveriges advokatsamfund* – att skyddet för Polismyndighetens anställda som arbetar mot de kriminella nätverken behöver stärkas. Därigenom säkerställs Polismyndighetens brottsbekämpande arbete. Som bl.a. *Brottsförebyggande rådet*, *Kronofogdemyndigheten* och *Skatteverket* påpekar är det angeläget att det sker snabbt.

Några remissinstanser, bl.a. *Ekobrottsmyndigheten*, *Kronofogdemyndigheten*, *Seko*, *Skatteverket* och *Tullverket*, framför att fler kategorier av anställda i andra myndigheter än Polismyndigheten bör omfattas. Regeringen noterar att det hårdare samhällsklimatet inte bara påverkar polisanställda utan även anställda i andra myndigheter. Det kan finnas anledning att överväga åtgärder för att stärka skyddet även för andra offentliganställda som agerar mot den organiserade brottsligheten. Betänkandet Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (SOU 2024:1) bereds för närvarande inom Regeringskansliet och remissvar förväntas komma in senast den 12 april 2024. Med hänsyn till den nu allvarliga situation som gäller för de polisanställda som står i första ledet i kampen mot de kriminella nätverken kan de i promemorian föreslagna åtgärderna dock inte vänta. Det handlar inte bara om de anställdas trygghet utan också om Polismyndighetens förmåga att kunna fortsätta det 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. I likhet med flertalet av remissinstanserna bedömer regeringen därför att det är nödvändigt att skyndsamt stärka skyddet för de polisanställda som i första hand arbetar mot dessa individer. Det finns alltså inte förutsättningar att inom ramen för detta lagstiftningsprojekt överväga åtgärder för andra kategorier av offentliganställda.

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.

Det är undvikligen 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 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 inget uttryckligt krav på att just namn ska anges men det är så bestämmelserna i allmänhet har tillämpats. Regeringen anser att den samhällsutveckling som nu sker och den utsatthet som drabbar de polisanställda som arbetar mot den organiserade brottsligheten har gjort det tydligt att de nuvarande reglerna inte är ändamålsenligt utformade.

Det finns inte några tillräckliga och tillgängliga alternativ för att nu stärka skyddet av Polismyndighetens anställda

I promemorian föreslås mot denna bakgrund att polisanställda 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. Många remissinstanser är positiva till förslaget. Några remissinstanser, bl.a. *Akavia*, *Journalistförbundet* och *Uppsala universitet*, menar dock att andra åtgärder i stället bör övervägas eller efterlyser en närmare redogörelse för om sådana åtgärder har uttömts. Uppsala universitet anser att exempelvis ett förstärkt personskydd eller ett försvårande att få fram adressuppgifter som gäller polispersonal kan vara åtgärder som kan uppnå samma resultat som förslaget. *Akavia* och *Journalistförbundet* framhåller vikten av att arbetsmiljöåtgärder vidtas för att skydda de anställda.

Det kan konstateras att det pågår ett arbete för att stärka skyddet för polisanställda och att flera åtgärder har vidtagits i detta syfte. Som *Polismyndigheten* framhåller bedriver myndigheten sedan flera år tillbaka ett aktivt medarbetarskyddsarbete. Genom information och säkerhetsutbildningar höjs kunskapen om hur anställda kan öka den egna säkerheten. Det finns också vissa möjligheter att skydda polisanställdas identitetsuppgifter. Exempelvis kan en anställd vid Polismyndigheten som polislegitimation använda ett särskilt tjänstekort där namn inte framgår. En polisanställd kan med ett sådant kort t.ex. vid en ingripandesituation legitimeras sig utan att exponera sina personuppgifter. Även vid användning av polisiära skyddshjälmars används särskilda identifikationsmärken. I båda fallen är uppgiften om det bakomliggande namnet sekretessreglerad (jfr 39 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen). Systemet med kvalificerade skyddsidentiteter är ytterligare ett exempel där polisanställdas verkliga identiteter ges ett skydd.

Att en offentliganställd som genom sitt arbete riskerar att utsättas för hot eller våld har möjlighet att få en sekretessmarkering eller en skyddad

folkbokföring är viktiga verktyg. Som framgår ovan har antalet anställda vid Polismyndigheten som ansöker om en sekretessmarkering också ökat kraftigt. För att en sekretessmarkering ska utgöra ett fullgott skydd krävs dock i praktiken en viss framförhållning och planering, samt att behovet av skydd går att förutse. Den situation som nu är aktuell tar emellertid sikte på åtgärder som vidtas mot den organiserade brottsligheten i situationer där det i regel inte går att förutse i förväg vilka anställda som riskerar att utsättas för våld eller hot. Hotbilden uppstår nämligen först i samband med att åtgärder vidtas vid ingripanden mot kriminella i insatser som inte alltid är planerade långt i förväg. Det kan också konstateras att Polismyndigheten under det senaste året omgående har behövt flytta personal till områden där allvarliga gängkonflikter blossat upp och en våldsspiral uppstått. I sådana situationer är det inte möjligt att ansöka om ett särskilt tjänstekort eller sekretessmarkering i förebyggande syfte. Även med ett särskilt tjänstekort behöver den polisanställde använda sitt riktiga namn i den dokumentation som följer efter exempelvis ett ingripande. Då en enskilds uppgifter ofta är tillgängliga via olika tjänster på internet kan en sekretessmarkering där den polisanställde inte samtidigt har bytt bostad få till följd att det, åtminstone inledningsvis, även efter en sådan sekretessmarkering går att få kännedom om den polisanställdes adress eller andra kontaktuppgifter. Regeringen instämmer vidare i vad *Skatteverket* påpekar om att en sekretessmarkering eller skyddad folkbokföring är relativt ingripande för den som omfattas och innebär tydliga begränsningar i privatlivet, samt att det inte är önskvärt att sådana åtgärder generellt ska utgöra svaret på problemet med offentliganställdas utsatthet. Att Polismyndigheten i förebyggande syfte skulle uppmana en stor del av myndighetens anställda att ansöka om sekretessmarkering kan inte heller anses lämpligt. En sekretessmarkering eller skyddad folkbokföring blir även endast ett indirekt skydd för Polismyndighetens verksamhet då det skyddar privatpersonen bakom den anställde, inte den anställde i egenskap av att vara en del av myndighetens verksamhet. Att sådana åtgärder inte styrs av Polismyndigheten utan en annan myndighet belyser ytterligare denna skillnad. Med hänsyn till den situation som polismän och andra anställda vid Polismyndigheten som arbetar mot den organiserade brottsligheten befinner sig i är det tydligt att dessa åtgärder inte är tillräckliga.

I sammanhanget finns det skäl att framhålla att den enkla tillgången till kontaktuppgifter och annan personlig information via internetbaserade söktjänster på allvar försvårar möjligheten att skydda sig från någon som har tillgång till ens namn. Det är ett problem som regeringen nyligen gett en särskild utredare i uppdrag att se över (dir. 2023:145). Uppdraget ska redovisas i november 2024. Denna problematik uppmärksammas också av Utredningen om åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet i det nyss lämnade betänkandet *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier* (SOU 2024:1). Betänkandet innehåller framför allt förslag med inriktning på att generellt minska enskilda offentliganställdas utsatthet mer än att, som nu är aktuellt, stärka skyddet för att säkerställa en myndighets förmåga att utföra sitt uppdrag. Betänkandet remitteras för närvarande och att beredningen av det fortskrider parallellt med det nu aktuella ärendet, vilket *Riksdagens ombudsmän* och *Justitiekanslern* synes ifrågasätta, är enligt regeringen naturligt med hänsyn till de olika förslagets inriktning och behovet av att omedelbart få

ett stärkt skydd på plats för att det brottsbekämpande arbetet mot de kriminella nätverken ska kunna fortsätta och ytterligare intensifieras.

Till skillnad från bl.a. *Svea hovrätt* anser regeringen sammanfattningsvis att de åtgärder som vidtagits och som Polismyndigheten som arbetsgivare kontinuerligt vidtar inte är tillräckliga för att tillgodose behovet av att stärka skyddet för de polisanställda som förslaget omfattar. I linje med vad Skatteverket framför bedöms det inte heller finnas andra effektiva och för de anställda lämpliga åtgärder som kan komma till rätta med de utmaningar som de ställs inför och som kan införas med den skyndsamhet som krävs. Enligt regeringen är förslaget att använda en annan uppgift än namn det alternativ som ger ett direkt, effektivt och flexibelt skydd som kan bidra till att omedelbart minska utsattheten för de polisanställda som i tjänsten möter den grova organiserade brottsligheten.

Behovet av att stärka skyddet för polisanställda måste vägas mot andra viktiga intressen

Den synnerligen allvarliga brottslighet som begås av personer i kriminella nätverk har eskalerat. Våldet har tagit sig allt grövre former och drabbar allt fler utanför de kriminella gängen. Polismyndighetens arbete mot organiserad brottslighet och de särskilda insatser som sker mot de kriminella nätverken är helt nödvändiga för att vända utvecklingen. För att det ska vara möjligt måste polismän och andra anställda vid Polismyndigheten kunna utföra och därefter dokumentera ingripanden utan att riskera att de därigenom utsätter sig själva eller sina familjer för fara. Att skapa en möjlighet att i dessa situationer använda en annan uppgift än namn i t.ex. beslut kan begränsa riskerna och säkerställa att Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet fortsatt kan bedrivas på ett effektivt sätt. Som flera remissinstanser, bl.a. *Riksdagens ombudsmän* och *Tidningsutgivarna*, påpekar finns det samtidigt andra viktiga värden som kan påverkas negativt av förslaget. Remissinstanserna efterlyser därför en mer utförlig analys av vad förslaget får för konsekvenser för motstående intressen, såsom bl.a. offentlighet, rättssäkerhet och tillsyn. Vissa av remissinstanserna anser att risken för en negativ påverkan på dessa intressen medför att förslaget inte bör genomföras. Det behöver därför noga prövas om skälen för förslaget uppväger de negativa effekter som det kan innebära för dessa motstående intressen.

Som redovisas i avsnitt 5 omgärdas Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet av flera dokumentationskrav. Beslut och andra åtgärder ska dokumenteras och särskilt under en förundersökning är dokumentationsskyldigheten betydande. Det är viktigt att understryka att vad som dokumenteras i form av t.ex. vilka ingripanden som sker, mot vem och på vilka grunder inte påverkas av förslaget. Dokumentationen kommer alltså att upprättas och finnas tillgänglig på samma sätt som i dag. Det som ska skyddas är namnet på den anställde. Den som utövar offentlig makt, t.ex. en polisman, bör, som *Svea hovrätt* och *Uppsala universitet* framhåller, 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. Som bl.a. *Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna* påpekar underlättar det också

insyn, kontroll och ansvarsutkrävande. Enligt regeringen är det av dessa skäl inte aktuellt att införa en ordning där beslutsfattandet är helt anonymiserat. Det ska även fortsättningsvis gå att avgöra vem som har fattat enskilda beslut och därmed även se t.ex. vilka beslut som har fattats av samma person. Vad förslaget innebär är endast att den identitetsuppgift som ska framgå är en annan än namnet på beslutsfattaren.

Det kan vidare konstateras att uppgiften om identiteten på t.ex. en polisman 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 identitetsuppgift behöver som huvudregel inte tas med i förundersökningen, och skulle den tas med i förundersökningen bör den kunna hänföras till sidomaterialet. I det senare fallet lär 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).

Systemet med att i vissa fall kunna ersätta namn med en annan beteckning ska endast användas när det är lämpligt och förutsättningarna för det är uppfyllda. Som anges i avsnitt 7.2 föreslår regeringen att möjligheten endast ska kunna avse vissa anställda vid en myndighet och i noga angivna fall där risken för den anställda och därmed för den brottsbekämpande verksamheten är påtaglig. Regleringen ska vidare gälla endast under en begränsad tid. Polismyndigheten åläggs en skyldighet att dokumentera de situationer där möjligheten används, vilket säkerställer att användningen i det enskilda fallet kommer kunna granskas och utvärderas. Det kommer även att finnas möjlighet till ordinarie tillsyn av Polismyndighetens tillsynsenhet. Därtill kommer möjligheten till extraordinär tillsyn genom JO och Justitiekanslern inte att begränsas genom förslaget (se avsnitt 9). Det föreslås inte heller någon inskränkning i meddelarfriheten, vilket kommer att underlätta mediernas förutsättningar att bl.a. granska tillämpningen av ordningen (se avsnitt 8.3).

Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet och förmåga att arbeta mot den systemhotande brottsligheten måste värnas. I likhet med *Kammarrätten i Stockholm*, *Polisförbundet* och *Skatteverket* anser regeringen alltså att det framstår som motiverat att införa en möjlighet för de polismän och andra anställda vid Polismyndigheten som arbetar mot den organiserade brottsligheten att kunna skydda sin identitet. Till skillnad från bl.a. *Akavia* anser regeringen att förslaget kan antas få avsedd effekt.

Användningen av en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder bör alltså möjliggöras. 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 det befintliga regelverket

De befintliga reglerna om dokumentationsskyldighet för Polismyndigheten bör 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 dokumentations-skyldighet. 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 att använda en annan uppgift än namn även kan användas inom ramen för en förundersökning, eftersom många av de åtgärder som Polismyndigheten vidtar i arbetet mot den organiserade brottsligheten och de kriminella nätverken genomförs under förundersökningsstadiet. En motsvarande reglering bör därför införas i förundersökningskungörelsen (jfr 23 kap. 24 § rättegångsbalken).

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.

I likhet med vad *Seko* framhåller anser regeringen att det saknas skäl att ifrågasätta att Polismyndighetens brottsbekämpande arbete mot den organiserade brottsligheten kan behöva pågå under en lång tid framöver. Det finns därför, som *Seko* är inne på, 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 dokumentations-skyldighet som präglar den svenska rättsordningen. Om regelverket tidsbegränsas kan en utvärdering av ordningen göras, vilket bidrar till ytter-

ligare underlag inför ett framtida ställningstagande till om det finns skäl att låta reglerna gälla tills vidare. Rättssäkerhetsskäl talar alltså för att de föreslagna reglerna bör tidsbegränsas, vilket även bl.a. *Kammarrätten i Stockholm* instämmer i. 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. Regeringen anser, i linje med vad *Arbetsmiljöverket* och *Sveriges advokatsamfund* framför, att en giltighetstid om fem år sammantaget får anses vara lämplig.

7.2 Förutsättningarna för att använda en annan identitetsuppgift än namn

Regeringens förslag: Polismyndigheten ska få besluta att en anställd vid myndigheten ska få använda en annan uppgift än sitt namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder i ett ärende som rör en person som kan antas tillhöra eller verka för en organisation eller grupp som utövar brottslig verksamhet av allvarlig eller omfattande karaktär. Detta ska dock bara gälla 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.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens. Promemorians förslag är något annorlunda språkligt formulerat.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har inget att invända mot förslaget eller yttrar sig inte särskilt i denna del.

Seko är positiva till att förslaget riktar sig till alla anställda vid Polismyndigheten, inte bara polismän. *Polisförbundet* är positiva till att det föreslås vara Polismyndigheten som ska fatta beslutet.

Tidningsutgivarna anser att om förslaget ens ska övervägas måste det ges en betydligt mer restriktiv utformning.

Journalistförbundet efterfrågar ett förtydligande av vad som avses med kriteriet ”brottslig verksamhet av allvarlig eller omfattande karaktär” och har, i likhet med *Svea hovrätt*, synpunkter på beviskravet. Svea hovrätt har även vissa synpunkter på utformningen av kriteriet ”påtaglig risk”.

Polismyndigheten anser att det ska anges att uppgiften om namnet ska dokumenteras i stället för att uppgiften ska antecknas på en särskild handling.

Skälen för regeringens förslag

Möjligheten att använda en annan uppgift än namn bör avse åtgärder avseende personer med koppling den organiserade brottsligheten

Som föreslås i promemorian och särskilt framhålls av *Seko* bör möjligheten att använda en annan uppgift än namn omfatta inte bara polismän utan även andra anställda i Polismyndigheten. Att i polislagen närmare precisera vilka yrkeskategorier inom Polismyndigheten 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 har. I praktiken kan det antas att det finns ett stort behov av att använda denna möjlighet för polismän i yttre verksamhet, såsom t.ex. ingripande-, områdes- och insatspolis. Men behovet kan även finnas för t.ex. polisanställda i annan 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 en annan uppgift än namn vid dokumentation bör vara att ärendet avser en person som tillhör eller verkar för en organisation eller grupp som utövar brottslig verksamhet. Det blir därmed tydligt att möjligheten avgränsas till att användas i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet mot den organiserade brottsligheten och särskilt mot de kriminella nätverken. Ett tydligt exempel är polisanställda som arbetar inom ramen för en polisinsats mot sådan brottslighet. Polismyndigheten har i flera fall 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 möjligheten att använda en annan identitetsuppgift i dokumentationen. Att möjligheten att använda en annan uppgift än namn gäller i ärendet innebär att ordningen kan användas även vid dokumentation av åtgärder som inte riktas direkt mot den aktuella personen, såsom t.ex. förhör med den misstänktes 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 utövar 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 7 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. 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.

Svea hovrätt och *Journalistförbundet* anser att beviskravet är för lågt ställt. 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 utövar 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. Regeringen anser därför att det krav som uppställs bör vara att personen kan antas tillhöra eller verka för en sådan gruppering. Bedömningen av om en sådan koppling kan antas får göras utifrån 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 som tydliggör en koppling till en viss gruppering lämnas av enskild. Det kan också handla om att en registerslagning ger information om tidigare domar som gäller allvarlig brottslighet med koppling till organiserad 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 utövas inom organisationen eller gruppen, vilket även kan innefatta konkreta brott, vara av allvarlig eller omfattande karaktär. Journalistförbundet anser att det behöver förtydligas vad som avses med uttrycket. Då motsvarande begrepp används i 1 § 1 lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet anser regeringen att uttrycket är lämpligt att använda även i det här sammanhanget. 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 anställde 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 anställde 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. Av 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. På ett sådant kort får bl.a. uppgift om namn ersättas med ett tjänstgöringsnummer. 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 hot eller våld utgöra skäl för att frånga den rutin för identifikationsmärkning som annars gäller (6 § RPSFS 2014:6).

Svea hovrätt påpekar att det i delbetänkandet av Utredningen om anonyma vittnen (SOU 2023:67) föreslås en kvalificering på så sätt att det ska finnas en påtaglig risk för att vittnet eller en närstående till vittnet utsätts för allvarlig brottslighet som riktar sig mot vittnets eller en närstående till vittnets liv, hälsa, frihet eller frid. Det finns emellertid vissa avgörande skillnader mellan betänkandets förslag och det nu aktuella. Den främsta skillnaden är att betänkandets förslag handlar om under vilka förutsättningar ett anonymt vittnes utsaga kan användas mot en tilltalad i en brottmålsprocess. Det nu aktuella förslaget tar sikte på utformningen av dokumentationsskyldigheten hos Polismyndigheten. 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 enligt regeringens mening 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 genomsökning 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 betar sig aggressivt och direkt eller indirekt anspelar på ett våldskapital eller en koppling till ett kriminellt nätverk, bör omständigheterna tala för att en påtaglig risk finns, trots att åtgärden i sig framstår som mindre ingripande.

Tidningsutgivarna anser att möjligheten att använda en annan uppgift än namn bör ges en mer restriktiv utformning. Mot bakgrund av de kriterier som ovan föreslås gälla för att en polisanställd ska kunna använda den föreslagna lösningen anser regeringen att förslaget är väl avgränsat och endast kommer att kunna användas under vissa särskilt angivna förutsättningar. Det saknas därför skäl att ytterligare avgränsa förslaget.

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 gör ett ingripande eller medverkar i en insats att avgöra om förutsättningarna för att använda denna möjlighet i dokumentationen är uppfyllda. Med en sådan ordning finns det dock en risk för att möjligheten skulle komma att användas alltför vidsträckt. I vart fall kan det inte uteslutas att möjligheten då kommer att utnyttjas i fler fall än vad som är nödvändigt. Eftersom förslaget innebär en begränsning av möjligheten att ta del av den polisanställdes namn framstår det, inte minst utifrån offentlighets- och rättssäkerhetsskäl, som mindre lämpligt att överlåta detta till den enskilda polisanställde. Regeringen anser liksom bl.a. *Polisförbundet* att det i stället ska vara upp till Polismyndigheten att avgöra när en annan uppgift än namn ska kunna användas i dokumentation. Myndigheten har en god överblick över 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. Polismyndigheten kan delegera beslutanderätten till exempelvis en beslutsfattare med 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 en särskild del av den organiserade brottsligheten. En individuell bedömning av om förutsättningarna är uppfyllda för den enskilda polisanställde behöver dock göras i varje enskilt fall.

Namnet bakom uppgiften ska antecknas på en särskild handling

Hur uppgiften som följer namnet närmare ska utformas behöver inte regleras i lag. Det kan handla om att t.ex. använda en siffer- eller bokstavs-kombination. 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 att det finns en tydlig spårbarhet (jfr avsnitt 9 och 11). Polismyndigheten måste alltså i varje fall där en annan uppgift än namn använts kunna härleda uppgiften till den anställde. *Polismyndigheten* instämmer i att uppgiften om namn, i syfte att säkerställa spårbarheten, ska dokumenteras men ifrågasätter om det finns ett behov av att reglera exakt hur detta bör ske. Mot bakgrund av vikten av tydlig spårbarhet och att regleringen med annan uppgift än namn i viss mån inskränker möjligheten att ta del av namnet på beslutsfattaren, anser regeringen dock att det bör vara ett krav att namnet bakom den uppgift som används i beslutet eller handlingen som dokumenterar åtgärder antecknas på en särskild handling. Detta kan också antas underlätta administrationen vid ett överklagande av ett avslagsbeslut om att ta del av en allmän handling (se avsnitt 8.2). En motsvarande ordning tillämpas för uppgifter om t.ex. vittnen och målsägandens personuppgifter som inte förs in i ett förundersökningsprotokoll (se 20 § förundersökningskungörelsen). Hur systemet med särskilda handlingar närmare ska administreras bör dock vara upp till Polismyndigheten att avgöra.

Det behövs inte en särskild proportionalitetsregel

Proportionalitetsprincipen är en av grunderna 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 lagfäst i 8 § polislagen. Principen kommer dessutom till uttryck i rättegångsbalken vid användningen av straffprocessuella tvångsmedel (bl.a. enligt 28 kap. 3 a §). Det finns inte anledning att införa en särskild proportionalitetsregel för den ordning med dokumentation med annan uppgift än namn som nu föreslås.

8 Insyn och sekretess

8.1 Det behöver införas en ny sekretessbestämmelse

Regeringens bedömning: När en anställd vid Polismyndigheten använder en annan uppgift än sitt 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 ett behov av att införa en ny sekretessbestämmelse.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna som yttrar sig i denna del invänder mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning

Offentlighetsprincipen och rätten att ta del av allmänna handlingar

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.

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 av att förebygga eller beivra brott (2 kap. 2 § första stycket 4).

Det finns behov av en ny sekretessbestämmelse

Behovet av insyn är särskilt stort i sådan offentlig verksamhet som innehåller inslag av myndighetsutövning. Det är samtidigt angeläget att den brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamheten vid behov skyddas av sekretess för att inte äventyra 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 det arbete som bedrivs mot den organiserade brottsligheten och de kriminella nätverken. Som anges i avsnitt 7.1 behövs ett starkare skydd för vissa polisanställdas uppgifter.

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.

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. Vidare framgår att sekretess även gäller för 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. Bestämmelsen kan ge ett visst skydd för uppgifter om namn. Det står dock inte klart att bestämmelsen ger ett sådant heltäckande och tillfredsställande skydd som behövs, bl.a. då bestämmelsen är utformad med ett rakt skaderekvisit. Utlämnande av uppgifter om namn på enskilda poliser som varit i tjänst i ett visst område på en viss plats har t.ex. inte kunnat antas skada Polismyndighetens framtida verksamhet (Kammarrätten i Stockholms domar den 9 december 2022 i mål nr 6704-22 och den 14 juli 2023 i mål nr 3617-23).

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. Bestämmelsen kan till viss del antas ge ett skydd för uppgiften om identitet men eftersom den är tillämplig endast i underrättelseverksamhet, och alltså inte i den brottsutredande verksamheten, är den inte tillräcklig för att säkerställa ett godtagbart skydd i detta fall.

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).

I 39 kap. offentlighets- och sekretesslagen regleras skyddet för uppgifter om en enskild inom personaladministrativ verksamhet. 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.

Listor över personal som finns tillgänglig som kan behöva tillkallas utanför tjänstetid omfattas 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 är inte en förutsättning för att sekretessen ska gälla att uppgifterna faktiskt förvaras vid en personaladministrativ enhet inom myndigheten. Begränsningen till personaladministrativ verksamhet innebär dock 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 (se HFD 2015 ref. 57). 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. Den ovan föreslagna regeln innebär visserligen att namnet inte ingår i beslutet men om det 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 att 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.

En möjlighet till skyddade uppgifter finns i 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. Av bestämmelsen följer att sekretess i vissa fall 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. 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.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att ingen av de nu gällande bestämmelserna tillgodoser behovet av sådant skydd för uppgiften om den bakomliggande identiteten som krävs för att säkerställa myndighetens brottsbekämpande arbete. Vid en avvägning i detta fall mellan sekretessintresset och intresset av insyn i Polismyndighetens verksamhet anser regeringen att det är motiverat att införa sekretess för uppgifterna.

8.2 Sekretess till skydd för allmänna intressen

Regeringens 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 sitt 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.

Promemorians förslag: överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har inget att invända mot förslaget.

Kronofogdemyndigheten anser att det bör förtydligas att sekretess ska gälla oavsett hos vilken myndighet uppgiften finns.

Domstolsverket anser, vilket även *Journalistförbundet* och *Svea hovrätt* är inne på, att det behöver förtydligas vilket skyddsintresse som ska beaktas vid sekretessprövningen då det framstår som något oklart om det är myndighetens verksamhet eller den enskildes skyddsintresse som ska beaktas. Vidare ifrågasätter *Journalistförbundet* om det finns ett behov av att sekretessen gäller i fyrtio år. *Kammarrätten i Stockholm* anser att skaderekvisitet i sekretessregeln bör kopplas till den skada som kan drabba den anställde eller dennes anhöriga.

Tidningsutgivarna anser att skaderekvisitet bör vara rakt för att undvika att andra uppgifter än namn används slentrianmässigt.

Skälen för regeringens förslag

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 vara så specifik som möjligt när det gäller såväl sekretessens föremål som dess räckvidd.

Som anges i avsnitt 8.1 finns det behov av en sekretessbestämmelse för att skydda de bakomliggande uppgifterna om identiteten hos den anställde vid Polismyndigheten som använder sig av en avidentifierad uppgift i dokumentation. Sekretessbestämmelsen bör omfatta de uppgifter som kan avslöja kopplingen mellan den uppgift som använts och identiteten på den polisanställda. 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 den myndigheten. Uppgifter om vilken polisanställd som i dokumentation använt en annan uppgift än namn är dock skyddsvärda oavsett hos vilken myndighet de förvaras. Regeringen anser därför att det är motiverat att låta den föreslagna sekretessbestämmelsen vara tillämplig och därigenom gälla hos alla myndigheter. Det står därför 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). Till skillnad från *Kronofogdemyndigheten* anser regeringen att den i promemorian föreslagna bestämmelsen inte behöver förtydligas för att uppnå detta.

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 att 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). Regeringen delar inte *Tidningsutgivarnas* uppfattning att ett omvänt skaderekvisit i sig skulle innebära en risk för att ett beslut om att använda en annan uppgift än namn kan komma att fattas slentrianmässigt.

Bland annat *Domstolsverket* och *Journalistförbundet* efterfrågar ett klargörande av utformningen av skaderekvisitet och hur det förhåller sig till den prövning som ska göras av Polismyndigheten när ett beslut fattas om att en anställd ska få använda en annan uppgift än namn. Domstolsverket anser att det framstår som oklart vilket skyddsintresse som ska beaktas vid sekretessprövningen.

Att polisanställda under vissa förutsättningar kan få använda sig av en annan uppgift än namn i beslut och annan dokumentation är angeläget för att stärka Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet och särskilt myndighetens arbete mot den grova organiserade brottsligheten. Att det ska finnas en påtaglig risk för att den anställda eller någon närstående till denne utsätts för hot eller våld är en av flera förutsättningar för att en annan uppgift än namn ska kunna användas. Syftet med ordningen är att skydda Polismyndighetens verksamhet samtidigt som skyddet i praktiken stärks för den enskilda polisanställda. Den polisanställda utgör en del av Polismyndighetens verksamhet, bl.a. när det gäller arbetet mot den organiserade brottsligheten. Det är till skydd för allmänna intressen, nämligen i den anställdes egenskap av anställd, som det finns ett behov av sekretess (jfr avsnitt 8.1). Sammanfattningsvis anser därför regeringen, till skillnad från bl.a. *Kammarrätten i Stockholm*, att skaderekvisitet bör 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 arbetsätt och metoder hos de brottsbekämpande myndigheterna kan behöva skyddas under en längre tid. Motsvarande skäl gör sig dock inte gällande med samma styrka när det gäller uppgifter om en polisanställdes identitet. Regeringen anser, till skillnad från Journalistförbundet, att det är lämpligt att låta samma sekretesstid

som vid en förundersökning i brottmål gälla för den nu föreslagna sekretessbestämmelsen.

Sammanfattningsvis föreslås det 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 sitt 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 7.1 föreslås att regleringen i polislagen 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 kammarrätten (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 i en ny paragraf efter paragrafen om särskilt personsäkerhetsarbete, men före den som rör säkerhets- eller bevakningsåtgärd. I likhet med vad som gäller för liknande paragrafer i kapitlet bör det införas en rubrik närmast före den nya paragrafen.

8.3 Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Regeringens förslag: Den nya sekretessbestämmelsen ska inte begränsa meddelarfriheten.

Promemorians bedömning: överensstämmer i sak med regeringens förslag. I promemorian görs bedömningen att sekretessen inte ska begränsa meddelarfriheten men det kommer inte till uttryck i något författningsförslag.

Remissinstanserna: Ett stort antal av remissinstanserna instämmer i eller har inga invändningar mot bedömningen. *Skatteverket* påpekar att bedömningen bör föranleda en ändring i bestämmelsen som reglerar möjligheten att göra inskränkningar i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Skälen för regeringens förslag: 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 samtidigt 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 av 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.

Av 18 kap. 19 § offentlighets- och sekretesslagen framgår att rätten att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av bl.a. tryckfrihetsförordningen inte gäller sådana uppgifter som avses i bl.a. 18 kap. 5–8 §§ offentlighets- och sekretesslagen. Den nya sekretessbestämmelse som föreslås i avsnitt 8.2 placeras i en ny 18 kap. 7 a §. Regeringen instämmer därför i *Skatteverkets* uppfattning om att det då krävs en justering i 18 kap. 19 § för att meddelarfrihet ska gälla. Av författningstekniska skäl finns det inte anledning att nu föreslå en tidsbegränsning när det gäller denna justering (jfr avsnitt 7.1).

8.4 Partsinsyn

Regeringens bedömning: Reglerna om partsinsyn för misstänkt och tilltalad bör inte ändras.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser instämmer i eller har inga invändningar mot bedömningen.

Akavia anser att rätten till partsinsyn riskerar att göra sekretessbestämelsen ineffektiv. *Domstolsverket* anser att konsekvenserna för partsinsynen och rättssäkerheten behöver förtydligas i de fall en handling undertecknad av en avidentifierad beslutsfattare återopas som skriftlig bevisning.

Skälen för regeringens bedömning: Som flera remissinstanser är inne på väcker den föreslagna regleringen frågor om partsinsyn och rätten till insyn för misstänkta. 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. Även om det inte skulle skada utredningen att låta den misstänkte ta del av visst material kan det i undantagsfall finnas hinder mot att lämna ut uppgift som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen till skydd för annat allmänt intresse (prop. 2016/17:68 s. 59). 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 nekas insyn endast om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse 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 att ha betydelse för frågan om åtal kommer uppgifterna dock inte att behöva tillföras förundersökningen. Uppgifter som inte tillförs förundersökningen omfattas inte av den misstänktes insynsrätt. Vid behov kan uppgifterna hänföras till sidomaterialet.

Befintlig sekretessreglering ger därför ett tillräckligt skydd för aktuella uppgifter.

Av förundersökningsprotokollet ska det framgå om det finns sådant utredningsmaterial som inte har tagits med i protokollet (20 § förundersökningskungörelsen). Är det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs kan den i sådana fall som huvudregel undanhållas för den misstänkte. 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).

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 förundersökningen, s.k. slutdelgivning. Rätten till insyn ökar alltså i detta skede och gäller fram tills att målet slutligt har avgjorts. Förhållandet mellan insynsrätten 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 är ovanligt att uppgiften om namn har betydelse för ställningstagande i åtalsfrågan eller för den misstänktes försvar. Av detta skäl behöver sådana uppgifter i regel 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 ordningen kan antalet fall där namnet på den polisanställde har betydelse för åtalsfrågan antas vara ännu mindre 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 polisanställde. Sammantaget utgör den befintliga regleringen därför ett tillräckligt skydd

för uppgifterna om identitet för den anställde vid Polismyndigheten även vid slutdelgivning.

Med anledning av vad *Domstolsverket* framför finns det skäl att framhålla att förslaget inte innebär att namnet på beslutsfattaren maskeras i beslutet. Namnet ersätts av en annan uppgift. Om t.ex. ett beslagsprotokoll åberopas som skriftlig bevisning, är det handlingen så som den är upprättad som läggs fram. Om namnet på beslutsfattaren mot förmodan skulle kunna ha betydelse för åtalet, får åklagaren göra en bedömning av om den särskilda handling där namnet framgår ska ges in till domstolen. Om åtal väcks kommer uppgiften om namn på den person som dokumenterat en åtgärd alltså i princip aldrig att framgå av förundersökningsprotokollet. Den föreslagna ordningen kommer därmed inte medföra behov av några särskilda sekretessbedömningar för domstolarna. Om uppgiften om identitet någon gång har betydelse för åtalet kommer den att 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 handling 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 anställde vid Polismyndigheten åberopas som vittne, i samband med eller efter att åtal väckts, vid en offentlig förhandling. Till skillnad från *Akavia* anser regeringen inte att detta innebär att sekretesskyddet i många fall därmed blir illusoriskt eller tillfälligt, eftersom det får antas röra sig om ett klart begränsat antal polisanställda som arbetar mot den organiserade brottsligheten som åberopas som vittnen vid en rättegång.

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 en annan uppgift än namn har använts. Det finns därför inte behov av att ändra reglerna om partsinsyn och rätten till insyn för misstänkta.

Ett alternativt synsätt är att den särskilda handling där namnet på den anställde vid Polismyndigheten antecknats inte anses utgöra en del av ärendet. Det skulle innebära att insynsrätten 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 insynsrätten är det dock mer naturligt med en ordning där den

särskilda handlingen, och därmed uppgiften om namn, alltid anses ingå i ärendet. En bedömning av om förutsättningarna för att få ta del av uppgifterna är uppfyllda får avgöras av rättstillämpningen utifrån omständigheterna i varje enskilt fall.

9 Frågor om tillsyn och granskning

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

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser instämmer i eller har inga invändningar mot bedömningen.

Justitiekanslern efterfrågar en analys av tillsynens förutsättningar att tillgodose enskildas berättigade rättssäkerhetskrav, vilket inkluderar jävsinvändningar, och mediernas möjlighet till insyn och kritisk granskning. Justitiekanslern och *Uppsala universitet* framhåller vikten av att den enskilde ska kunna göra en jävsinvändning.

Riksdagens ombudsmän efterfrågar ett tydligare resonemang om vilka konsekvenser förslaget får för möjligheten att bedriva en effektiv tillsyn.

Skälen för regeringens bedömning: Att det finns tillsyn över det brottsbekämpande arbetet är en självklarhet i ett demokratiskt samhälle. De förslag som lämnas i denna lagrådsremiss 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 över 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 författningenligt. Därtill sker en extraordinär tillsyn genom Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern, vars möjlighet att bedriva tillsyn över myndigheten bedöms inte komma att inskränkas genom de förslag som nu lämnas. Regeringen konstaterar att den befintliga regleringen i 42 kap. offentlighets- och sekretesslagen möjliggör för Riksdagens ombudsmän att även framöver ta del av relevanta uppgifter och på så sätt bedriva tillsyn över Polismyndigheten. Värt att framhålla är även att Polismyndigheten kommer att ha ett övergripande ansvar för att möjligheten används på ett korrekt sätt.

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 t.ex. felaktig användning av den föreslagna ordningen till medierna för publicering. Vidare föreslås i avsnitt 7.2 att namnet bakom uppgiften ska antecknas på en särskild handling. I varje fall där en annan uppgift än namn används ska Polismyndigheten alltså kunna härleda uppgiften till den anställde. Det innebär att det i varje enskilt fall kommer att gå att identifiera vilken person som

har vidtagit en åtgärd. Regeringen anser att ordningen därför uppfyller de högt ställda kraven på granskning och tillsyn.

Med anledning av *Justitiekanslerns* och *Uppsala universitets* synpunkter när det gäller möjligheten att göra en jävsinvändning finns det skäl att framhålla följande. I 7 § polislagen anges under vilka omständigheter en polisman eller annan anställd vid Polismyndigheten är jävig. Ett exempel på när en beslutsfattare anses jävig är om denne är eller har varit gift med den enskilde eller har andra nära släktband. Det kan inte uteslutas att förslaget om att använda en annan uppgift än namn kan innebära att det kan blir mer utmanande för den enskilde att känna till om det finns omständigheter som medför jäv. I praktiken kommer det dock i många fall att finnas omständigheter som gör det möjligt för den enskilde att bilda sig en uppfattning om detta. Detta är fallet inte minst då dokumentationen ofta kommer att göras efter ett fysiskt ingripande där personen som omfattas av beslutet möter den polisanställda på plats. Som nämns ovan innebär förslaget att Polismyndigheten i varje enskilt fall kommer att kunna härleda uppgiften till den anställde. Flera av de åtgärder som en polis under vissa förutsättningar kan besluta om, såsom frihetsberövande och beslag, omprövas vidare av åklagare som har en objektivitetsplikt. Ytterst kan dessa beslut i många fall prövas även av domstol. Regeringen anser därför att det kommer att vara möjligt för den enskilde att göra en jävsinvändning och få den prövad av Polismyndigheten utan att rättssäkerhetsintressena sätts ur spel. Sammantaget får förutsättningarna för granskning anses tillräckligt goda för att förslaget ska kunna genomföras utan ändringar i den gällande ordningen för tillsyn. Att den aktuella bestämmelsen i polislagen föreslås tidsbegränsas möjliggör också en noggrann utvärdering av hur systemet har använts. Befintliga tillsynsmöjligheter bedöms därför som tillräckliga. Det saknas därmed behov av att nu föreslå särskilda regler om tillsyn med anledning av de aktuella förslagen.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: De föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft den 30 april 2024 och gälla till och med den 29 april 2029.

Sekretess ska fortsatt gälla för annan uppgift än namn i beslut som har fattats och annan dokumentation som har skett före den dag sekretessbestämmelsen upphör att gälla.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås att författningsändringarna ska träda i kraft den 15 april 2024 och upphöra att gälla den 14 april 2029. Promemorians förslag till övergångsbestämmelse är något annorlunda språkligt formulerat.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har inget att invända mot förslaget. *Seko* framhåller att det är angeläget att författningsförslagen träder i kraft så snart som möjligt.

Skälen för regeringens förslag: Den ökade utsattheten för de anställda vid Polismyndigheten som arbetar mot den organiserade brottsligheten och de kriminella nätverken är mycket allvarlig och den riskerar att negativt påverka Polismyndighetens förmåga att på ett effektivt sätt bedriva sin brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet riktad mot den organiserade brottsligheten. Det finns därför ett omedelbart behov av ett stärkt skydd för dessa anställda. Regeringen har föreslagit flera åtgärder för att ge polisen bättre brottsbekämpande verktyg och för att stävja den eskalerande brottsutvecklingen kopplad till framför allt kriminella nätverk. Regeringen har nyligen fattat beslut om lagrådsremissen En ny förverkandelagstiftning som innehåller förslag på en förverkandeform som väntas bli ett effektivt verktyg mot den organiserade brottsligheten och den kriminella ekonomin. Denna typ av verktyg kan antas leda till en ytterligare ökad utsatthet för de polisanställda som ingriper mot nätverken och tar ifrån dem olagligt åtkomna tillgångar. Regeringen anser därför, i likhet med *Seko*, att de föreslagna författningsändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Bestämmelserna bedöms kunna träda i kraft den 30 april 2024. Då det är fråga om en tillfällig reglering tidsbegränsas giltigheten till fem år (se avsnitt 7.1).

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 upphör att gälla. Det bör därför införas en sådan reglering. Det finns i övrigt inget behov av övergångsbestämmelser.

11 Konsekvenser av förslagen

Regeringens 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 myndighetens befintliga ekonomiska ramar. 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.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser instämmer i eller har inga invändningar mot bedömningen. *Polisförbundet* och *Polismyndigheten* anser att förslagen bidrar till att stärka medarbetarskyddet för de polisanställda. *Seko* anser att förslagen innebär mer än en marginellt ökad arbetsinsats för Polismyndigheten. *Svea hovrätt* anser att förslagen inte i någon större utsträckning kommer att ha någon brottsförebyggande effekt.

Skälen för regeringens bedömning: Förslagen innebär att en anställd vid Polismyndigheten under vissa förutsättningar ska kunna använda en annan uppgift än sitt namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. Förslagen rör främst de polisanställda, men berör även de åklagare som kan komma att hantera material där 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. Samtidigt är dock kretsen av personer som ges möjlighet att använda systemet väl avgränsad. Regeringen anser därför, till skillnad från *Seko*, att den praktiska hanteringen inte bör innebära mer än en marginellt ökad arbetsinsats. Det är svårt att i dagsläget uppskatta omfattningen av hur många som kommer att använda det nya systemet. Bedömningen är dock att det kommer att 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 myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

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

I linje med vad *Polisförbundet* och *Polismyndigheten* framhåller stärks skyddet såväl för den enskilda personen som för den brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamheten när en polisanställd tillåts använda en annan uppgift än sitt namn. Utsattheten för hot, våld, trakasserier eller otillbörlig påverkan bedöms kunna minska genom förslagen. Till skillnad från *Svea hovrätt* anser regeringen därför att förslagen har en brottsförebyggande effekt. Det är i grunden positivt ur ett rättssäkerhetsperspektiv med ett system som innebär att den enskilda polisanställda inte behöver vara rädd för att drabbas av hot, våld, trakasserier eller otillåten påverkan med anledning av att han eller hon fattar beslut eller dokumenterar åtgärder som har stöd i författning.

Det är angeläget att offentlighetsprincipen fortsatt ska präglade rättsväsendet. 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 i och med förslagen, råder ingen absolut sekretess. Detta är viktigt utifrån ett kontroll- och insynperspektiv. 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.

12 Författningskommentar

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

Dokumentation

28 a § *Polismyndigheten får besluta att en anställd vid myndigheten vid dokumentation enligt denna lag får använda en annan uppgift än sitt namn i beslut och andra handlingar i ett ärende som rör en person som kan antas tillhöra eller verka för en organisation eller grupp som utövar brottslig verksamhet av allvarlig eller omfattande karaktär. Detta gäller dock endast 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 7.2.

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 kan även handla om protokoll som förs över t.ex. husrannsakan, liknande åtgärder enligt polislagen och omhändertagande av föremål. Bestämmelsen möjliggör för anställda inom olika yrkeskategorier vid Polismyndigheten att använda en annan uppgift än namn. Det kan röra sig om polismän i yttre verksamhet, såsom t.ex. ingripande- områdes- och insatspoliser, men även polisanställda i annan operativ verksamhet, såsom utredare och analytiker samt förundersöknings- eller utredningsledare.

Det är Polismyndigheten som fattar beslut om att en anställd vid myndigheten får använda en annan uppgift än namn. Ett sådant beslut kan fattas redan före t.ex. en särskild insats eller ett specifikt ingripande i de fall myndigheten redan då har underlag för bedömningen att förutsättningarna för att använda en annan uppgift än namn är uppfyllda. Om det först efter att en insats har påbörjats eller ett ingripande har skett visar sig att sådana förutsättningar finns, kan beslutet i stället fattas då, inför den dokumentation som sker med anledning av vidtagna åtgärder. 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 som utövar 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 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 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. Såväl brottslighet som utövas i välorganiserade strukturer som brottslighet i mer löst sammansatta grupper, t.ex. brott genom så kallade kontrakt, omfattas. För att bedöma om en person kan antas ha en sådan koppling till grupperingen är framför allt vad som är känt om den aktuella personen och övriga omständigheter av betydelse. Det kan 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 handla om att en registerslagning ger information om tidigare domar gällande allvarlig brottslighet med koppling till organiserad 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 utövar sådan brottslig verksamhet. Vid bedömningen av om grupperingen utövar 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 utövas brottslighet som omfattar stora summor pengar kan få betydelse. Uppräkningen är inte uttömmande.

En ytterligare förutsättning för att använda en annan uppgift än namn i dokumentation är att det 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 inför t.ex. ett ingripande slås fast att det finns en påtaglig risk. Det kan exempelvis handla om ett större beslag av narkotika, pengar eller vapen från ett kriminellt nätverk. 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 utövas, men där situationen som sådan inte framstår som särskilt ingripande, t.ex. en trafikkontroll. Om den person som kontrolleras t.ex. beter sig aggressivt och anspelar på sitt eller grupperingens våldskapital, kan en påtaglig risk dock anses föreligga.

Under vissa förutsättningar bör kravet på att det ska finnas en påtaglig risk för hot eller våld 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 en särskild del av den organiserade brottsligheten. En individuell bedömning av om förutsättningarna är uppfyllda för den enskilda polisanställda behöver dock göras i varje enskilt fall.

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 [1947:948]). I varje fall där en annan uppgift än namn används ska Polismyndigheten kunna härleda uppgiften till den anställde.

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

18 kap.

Avidentifierad uppgift för 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 sitt 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 Polismyndigheten har beslutat att den anställde ska få använda en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Av första stycket framgår 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 viss författning. Bestämmelsens utformning innebär att sekretess omfattar alla uppgifter som bidrar till upplysning om 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 omfattas av sekretess. Sekretessen gäller oavsett hos vilken myndighet som uppgiften befinner sig. Bestämmelsen innehåller ett omvänt skaderekvisit, dvs. en presumtion för sekretess. Det innebär att en uppgift ska hemlighållas om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att det motverkar Polismyndighetens verksamhet. Den verksamhet som avses är i första hand myndighetens arbete med att bekämpa organisationer och grupper som utövar brottslig verksamhet av allvarlig eller omfattande karaktär. 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.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

19 § Den tystnadsplikt som följer av 5–7, 8, 9 och 10 §§, 11 § första stycket och 12 och 13 §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1–3 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning på grund av beslut av domstol,

undersökningsledare eller åklagare eller inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Den tystnadsplikt som följer av 17 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning på grund av beslut av domstol eller åklagare.

Att den tystnadsplikt som följer av 1–3 §§ i vissa fall inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter utöver det som anges i andra stycket följer av 7 kap. 10 §, 12–18 §§, 20 § 3 och 22 § första stycket 1 och andra stycket tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § och 4 § första stycket 1 och andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

Ändringen i *första stycket* innebär att rätten att meddela och offentliggöra uppgifter ges företräde framför den sekretess som följer av 7 a §.

Sammanfattning av promemorian Stärkt skydd för vissa polisanställda (Ju2023/02861)

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) samt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). 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 anställde 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.

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.

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.

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

Bilaga 2

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.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)¹

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.

Efter remiss har yttrande över promemorian lämnats av Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Eskilstuna tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Integritetsskyddsmyndigheten, Journalistförbundet, Justitiekanslern, Kammarrätten i Jönköping, Kammarrätten i Stockholm, Kronofogdemyndigheten, Malmö tingsrätt, Polisförbundet, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän, Seko, Skatteverket, Svea hovrätt, Sveriges advokatsamfund, Säkerhetspolisen, Tidningsutgivarna, Tullverket, Umeå universitet, Uppsala universitet (Juridiska fakulteten) och Åklagarmyndigheten.

Malmö universitet och Stockholms universitet (Juridiska fakulteten) har avstått från att yttra sig.

Följande remissinstanser har inte hörts av: Civil Right Defenders, Offentliganställdas Förhandlingsråd och Saco-S.

Yttrande har dessutom kommit in från Akavia och Stiftelsen Tryggare Sverige.