

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2024-03-06

Närvarande: F.d. justitieråden Kerstin Calissendorff och Ingemar Persson samt justitierådet Leif Gäverth

Stärkt skydd för vissa polisanställda

Enligt en lagrådsremiss den 22 februari 2024 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat 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).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Isabelle Waldenström.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Allmänt

Utgångspunkter

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att den som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen och iakttä saktighet och opartiskhet.

Bestämmelsen ger uttryck för bl.a. objektivitetsprincipen och likhetsprincipen i förvaltningen. Dessa principer innebär 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 § andra stycket 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 i 1 kap. 9 § regeringsformen även av bestämmelser i förvaltningslagen om jäv (16 §) och om dokumentation av vem som har fattat beslut i den offentliga förvaltningen (31 §).

När det gäller den brottsbekämpande verksamheten hos bl.a. Polismyndigheten är, enligt 2 § förvaltningslagen, inte bestämmelserna i den lagen om jäv eller dokumentation tillämpliga. I stället gäller andra bestämmelser med snarlika innehåll. När det gäller jäv finns bestämmelser i 7 § polislagen. Vad gäller kraven på dokumentation av beslut anges i 21 § myndighetsförordningen (2007:515) att för varje beslut i ett ärende ska det upprättas en handling som bl.a. utvisar vem som har fattat beslutet och vem som har varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

I 27 och 28 §§ polislagen finns särskilda bestämmelser som gäller i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet. Av dessa bestämmelser följer att det i bl.a. protokoll beträffande vissa ingripanden ska framgå vem som har fattat beslutet. Det finns även bestämmelser i förundersökningskungörelsen (1947:948) med likartade krav beträffande vad som ska framgå av ett förundersökningsprotokoll.

Det är ett grundläggande krav när myndigheter fattar beslut att den ansvariga beslutsfattaren inte är anonym. En part i ett ärende har ett berättigat intresse att få veta vem som har beslutat i ärendet. Att en beslutsfattare inte får vara anonym innebär också att någon annan inte får anges i den verkliga beslutsfattarens ställe (jfr JO 2018/19 s. 515).

Kravet på dokumentation i myndighetsutövning syftar bl.a. till att säkerställa en god förvaltning och trygga den enskildes rättssäkerhet och är dessutom en förutsättning för att offentlighetsprincipen, som kommer till uttryck i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, ska få ett verkligt genomslag.

Bakgrunden till lagstiftningsärendet

I en skrivelse till regeringen (Justitiedepartementet) den 11 juni 2021 (dnr A329.483/2021) hemställde Polismyndigheten om en författningsöversyn i syfte att stärka skyddet för myndighetens medarbetare. Polismyndigheten efterlyste en reglering som innebar bättre skydd för de anställdas personliga uppgifter såsom privata kontaktuppgifter och uppgifter om närstående. Syftet var att minska de anställdas exponering för hot, våld, trakasserier och påverkansförsök. Härigenom skulle de polisanställdas möjligheter att utföra sina arbetsuppgifter under så trygga förhållanden som möjligt öka. Bakgrunden till hemställan är de risker det kan innebära att företräda

Polismyndigheten när det kommer till personer som har såväl våldskapital som nära till aggressioner. Riskerna förstärks ytterligare när polisanställda agerar mot individer i kriminella nätverk och mot grov organiserad brottslighet.

I hemställan lyfte Polismyndigheten fram två viktiga områden att låta utreda, dels användningen av tjänstenummer i stället för namn vid avrapportering och i annan dokumentation, dels förstärkt sekretess för de anställdas privata kontaktuppgifter även utanför den egna myndighetens personaladministrativa verksamhet. Härutöver lyftes fram andra förslag på förändringar som inte berör denna lagrådsremiss.

Regeringen tillsatte den 21 april 2022 en utredning (dir. 2022:31) som bl.a. skulle analysera behovet av en minskad exponering av offentliganställdas namn och ta ställning till om behovet motiverar författningsändringar som minskar kraven på användning av namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. Vidare skulle utredaren bl.a. analysera behovet av ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda och ta ställning till om behovet motiverar författningsändringar som stärker skyddet för uppgifterna.

Den 2 februari 2023 fick utredaren tilläggsdirektiv (dir. 2023:16). Utöver vad som framgår av de ursprungliga direktiven fick utredaren i uppdrag att bl.a. – när det gäller offentliganställda som med anledning av sina arbetsuppgifter löper en förhöjd risk för att utsättas för våld, hot, trakasserier eller annan otillbörlig påverkan – lämna författningsförslag som innebär minskad exponering av offentliganställdas namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder och ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda och deras närstående.

Utredningen, som tog namnet Utredningen om åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet, avlämnade sitt betänkande (SOU 2024:1) den 11 januari 2024. Betänkandet sändes på remiss och remisstiden går ut den 12 april 2024.

I betänkandet lämnas förslag beträffande dels det straffrättsliga skyddet för tjänstemän, dels om minskad exponering av offentliganställdas namn och om ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda samt för studenter på polisutbildningen.

När det gäller skyddet för uppgifter om offentliganställda föreslås bl.a. ett nytt stycke i 33 § förvaltningslagen som innebär att om det kan befaras att beslutsfattare, föredragande och andra som medverkat vid den slutliga handläggningen av ett ärende utan att delta i beslutet kommer att utsättas för våld eller annan allvarlig olägenhet, kan myndigheten utelämna uppgifterna om dem i en skriftlig under rättelse om beslut. En motsvarande ändring föreslås i skatteförfarandeförordningen (2011:1261) för beslutsfattare och föredragande hos Skatteverket. Förslagen gäller således den handling där den enskilde underrättas om beslutet, inte beslutshandlingen i sig.

När det gäller sådana anställda vid Polismyndigheten som har beviljats särskilt tjänstekort föreslås i betänkandet en annan lösning. Detta beror bl.a. på att 33 § förvaltningslagen inte gäller i Polismyndighetens brottsförebyggande verksamhet. Förslaget i denna del innebär att polismannen vid dokumentation i enlighet med 27 § polislagen i stället för sitt namn får ange sitt tjänstgöringsnummer. Den lösning som föreslås synes i allt väsentligt överensstämma med de önskemål om regelförändringar som Polismyndigheten framfört i sin hemställan.

I ett särskilt yttrande till betänkandet framhålls emellertid att det enligt Polismyndigheten finns behov av mer långtgående förslag än de som utredningen har lämnat. Bl.a. pekas på att alla polisanställda som kan behöva ett förstärkt skydd inte omfattas av bestämmelserna om tjänstekort.

I den inom Justitiedepartementet i december 2023 upprättade promemoria (Ju2023/02861), som ligger till grund för nu aktuell lagrådsremiss, anges att Polismyndigheten har framfört att det finns ett angeläget och omedelbart behov av att polisanställda som arbetar mot den organiserade brottsligheten och de kriminella nätverken ska få använda en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. Promemorian sändes på remiss den 22 december 2023 och synpunkter skulle lämnas senast den 2 februari 2024.

Nu aktuell lagrådsremiss

I lagrådsremissen föreslås att anställda vid Polismyndigheten som arbetar mot den organiserade brottsligheten i vissa fall ska kunna använda en annan uppgift än sitt namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. Uppgiften om vem som fattat beslutet ska i stället dokumenteras i en särskild handling. Någon närmare reglering av hur och var dokumentationen ska ske föreslås dock inte, utan det lämnas till Polismyndigheten att närmare bestämma detta.

Det föreslås också att sekretess ska gälla för uppgifter som kan bidra till upplysning om identiteten på en anställd som Polismyndigheten har beslutat ska få använda en annan uppgift än sitt namn i bl.a. beslut. Förslagen innebär ändringar i polislagen och i 18 kap. offentlighets- och sekretesslagen. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 30 april 2024 och är avsedda att gälla under en tidsbegränsad period om fem år.

Förslaget berör grundläggande frågor om bl.a. rättssäkerhet och allmänhetens förtroende för polisen. Såvitt kan bedömas kommer den föreslagna lösningen att försvåra för den enskilde att kontrollera att det vid beslutsfattandet inte har förekommit jäv eller något annat ovidkommande förhållande. Förslagen påverkar också offentlighetsprincipen och möjligheterna till granskning av och insyn i polisens arbete.

De grundläggande rättssäkerhetsfrågor som aktualiseras i denna lagrådsremiss behandlas mer utförligt i SOU 2024:1, som för närvarande är föremål för remissbehandling.

Det nu remitterade förslaget rör endast Polismyndighetens arbete och myndighetens behov av att i vissa situationer kunna fatta beslut utan att i själva beslutshandlingen namnge beslutsfattaren. Enligt Lagrådets mening torde ett sådant behov även kunna uppkomma i den verksamhet som bedrivs av bl.a. Kronofogden och Tullverket, vilket också har framförts av ett par remissinstanser. Att mot denna bakgrund införa en särskild reglering som enbart tar sikte på Polismyndighetens anställda väcker vissa frågor. Det synes vara mer ändamålsenligt att ta ett samlat grepp på dessa frågor än att åstadkomma en särlösning enbart för anställda vid Polismyndigheten.

Justitiekanslern har i sitt remissyttrande framfört att det ur beredningssynpunkt är både förvirrande och betänkligt att ett så långtgående förslag som det nu aktuella läggs fram samtidigt som förslagen i SOU 2024:1 remissbehandlas. Lagrådet instämmer i detta.

Riksdagens ombudsmän (JO) har i sitt remissyttrande påtalat att remisstiden är kortare än vad som är brukligt. Att remisstiden, som till inte oväsentlig del löpte under jul- och nyårshelgerna, i praktiken

endast var cirka fyra veckor är knappast ägnat att ge förslaget den genomlysning som behövs. Vidare kan det ifrågasättas om en sådan kort remisstid – särskilt i en så från rättssäkerhetssynpunkt grundläggande fråga som att beslutsfattare vid för enskilda ingripande beslut ska få vara anonyma – är i överensstämmelse med beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen. Att de föreslagna lagändringarna i sig är mycket begränsade till sin omfattning och tidsbegränsade förändrar inte detta.

Lagrådets uppfattning är att samtliga förslag rörande inskränkningar i skyldigheten att i beslutshandlingar ange namn på beslutsfattare m.fl. bör behandlas samlat och gemensamt.

Sammanfattningsvis avstyrker Lagrådet att lagförslagen genomförs i den ordning som nu föreslås. Lagrådet förordar att förslagen i stället samordnas med förslagen i SOU 2024:1 och att de behandlas gemensamt i en kommande lagrådsremiss.

Mot denna bakgrund avstår Lagrådet från att lämna synpunkter på utformningen av lagförslagen.