



Polisen

Hemställan om ändring i förordningen (1958:272) om tjänstekort



Innehåll

1	SAMMANFATTNING	3
2	FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	4
2.1	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1958:272) om tjänstekort	4
3	GÄLLANDE RÄTT	5
3.1	Allmänt om tjänstekort	5
3.2	Rättslig reglering om tjänstekort	5
3.2.1	Tjänstekortsförordningen och polisförordningen	5
3.2.2	Rikspolisstyrelsens föreskrifter om tjänstekort	6
3.2.3	Rikspolisstyrelsens föreskrifter om tjänstekort för polisman (polislegitimation)	6
3.2.4	Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om särskilt tjänstekort för poliser	6
3.2.5	Andra myndigheters föreskrifter om särskilt tjänstekort	7
3.3	Rättslig reglering om skydd för offentliganställdas personliga förhållanden	8
3.3.1	Sekretess i personaladministrativ verksamhet	8
3.3.2	Kvalificerad skyddsidentitet	10
4	DEN PRAKTISKA HANTERINGEN AV TJÄNSTEKORT	11
4.1	Hur tjänstekort används vid Polismyndigheten	11
4.2	Behovet av särskilt tjänstekort vid Polismyndigheten	11
5	RISKEN FÖR OTILLÅTEN PÅVERKAN MOT OFFENTLIGANSTÄLLDA	13
5.1	Rapporter från Brottsförebyggande rådet	13
5.1.1	Rapport 2005:18	13
5.1.2	Rapport 2016:13	14
5.2	Polismyndighetens kartläggning av påverkansförsök på polisanställda	15
6	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	21
6.1	Behovet av åtgärder för att skydda offentliganställda	21
6.2	Ett mer anonymiserat tjänstekort	23
6.3	Särskilda tjänstekort för anställda inom Polismyndigheten och Säkerhetspolisen	27
6.4	Myndighetsföreskrifter om särskilt tjänstekort	28
7	KONSEKVENSER AV FÖRSLAGEN	30
8	IKRAFTTRÄDANDE OCH ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER	31

1 Sammanfattning

Många offentliganställda fattar i sitt arbete beslut som är av stor betydelse för allmänheten, och som ibland är direkt livsavgörande för enskilda medborgare. Det gör att en del personer försöker påverka tjänstemännen att fatta felaktiga beslut eller att avstå från att ingripa eller genomföra kontroller. Dessa påverkansförsök sker i form av trakasserier, hot, våld, skadegörelse eller otillbörliga erbjudanden. Undersökningar visar att sådan typ av otillåten påverkan förekommer i relativt stor utsträckning inom offentlig förvaltning. Myndigheter där de anställda har omfattande kontakter med allmänheten är särskilt drabbade.

Otillåten påverkan av olika slag drabbar inte bara den enskilde medarbetaren utan påverkar också säkerheten och arbetsmiljön på myndigheterna. Hot och våld mot myndighetsanställda riskerar även att underminera viktiga principer som rättssäkerhet och opartiskhet och kan på så vis i förlängningen bli ett hot mot demokratin.

Mot denna bakgrund föreslås ändringar i förordningen (1958:272) om tjänstekort som syftar till att öka skyddet för offentliganställdas personuppgifter. Förslagen innebär att ordinarie tjänstekort inte ska behöva innehålla fullständig namnuppgift och personnummer och att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska kunna utfärda särskilda tjänstekort till en utökad krets anställda. De innebär också att det ska bli möjligt att låta ordinarie tjänstekort innehålla annat identifikationsnummer än personnummer. Vidare föreslås att bemyndigandet för vissa myndigheter att utfärda föreskrifter om särskilt tjänstekort får en annan utformning.



2 Författningsförslag

2.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1958:272) om tjänstekort

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (1958:272) om tjänstekort ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Ett tjänstekort ska innehålla uppgift om innehavarens *fullständiga* namn, *personnummer* och tjänst eller uppdrag och vara försett med ett välliknande fotografi av innehavaren och med hans eller hennes namnteckning. *Om det inte finns utrymme för fullständigt namn, får annat förnamn än tilltalsnamnet förkortas.* På kortet ska det anges vilken myndighet som har utfärdat det, var kontroll av kortet kan göras samt kortets nummer och giltighetstid.

Om någon har arbetsuppgifter som medför en påtaglig risk att han eller hon eller någon närstående utsätts för hot eller våld, får ett särskilt tjänstekort utfärdas om han eller hon

1. är polisman,
2. är annan anställd hos Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen *som deltar i myndighetens brottsbekämpande verksamhet,*
3. är kustbevakningstjänsteman,
4. är tulltjänsteman,
5. tillhör fältpersonal hos Skatteverket, Kronofogdemyndigheten eller Försäkringskassan, eller
6. tillhör sådan fältpersonal hos länsstyrelserna som arbetar med offentlig djurskyddskontroll eller rovdjursfrågor.

På särskilda tjänstekort får namn, personnummer, uppgift om tjänst eller uppdrag samt namnteckning ersättas med ett tjänstgöringsnummer.

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Tullverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan och länsstyrelserna *ska* för sina verksamhetsområden *utfärda* närmare föreskrifter om *vid vilka tillfällen ett* särskilt tjänstekort *får användas.*

Föreslagen lydelse

4 §

Ett tjänstekort ska innehålla uppgift om innehavarens namn och tjänst eller uppdrag och vara försett med ett välliknande fotografi av innehavaren och med hans eller hennes namnteckning. *Ett tjänstekort får även innehålla uppgift om innehavarens personnummer eller annat identifikationsnummer.* På kortet ska det anges vilken myndighet som har utfärdat det, var kontroll av kortet kan göras samt kortets nummer och giltighetstid.

2. är annan anställd hos Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen,

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Tullverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan och länsstyrelserna *får* för sina verksamhetsområden *meddela* närmare föreskrifter om särskilt tjänstekort.

3 Gällande rätt

3.1 Allmänt om tjänstekort

Vid all offentlig verksamhet bör en så stor öppenhet som möjligt eftersträvas. Var och en som har kontakt med en myndighet bör därför ha rätt att på begäran få besked om namn och tjänsteställning på den tjänsteman som vidtar åtgärder mot honom eller henne. Att var och en som blir föremål för myndighetsåtgärder har möjlighet att identifiera den tjänsteman som vidtar åtgärderna och kontrollera att han eller hon agerar med behörighet är viktigt ur rättsstatssynpunkt och kan antas bidra till att upprätthålla medborgarnas tilltro till myndigheterna. För den som anser sig ha blivit felaktigt behandlad är det av stor vikt att det i efterhand går att granska åtgärderna eller göra en straffrättslig prövning av dem. Som en konsekvens av detta får tjänstekort utfärdas för den som tjänstgör vid statligt eller kommunalt organ och som för sina tjänsteåligganden behöver kunna styrka sin identitet eller tjänsteställning. Av tjänstekortet ska bl.a. innehavarens fullständiga namn, personnummer och tjänst framgå.

Samtidigt som det finns ett starkt insynsintresse i offentlig verksamhet kan det finnas ett intresse av att hemlighålla uppgifter om personliga förhållanden när det gäller offentliganställda som riskerar att utsättas för trakasserier, hot och våld. Det förekommer att enskilda försöker påverka hur tjänstemän ska utföra sina arbetsuppgifter, eller försöker förmå tjänstemän att inte utföra sina arbetsuppgifter, genom att rikta hot om repressalier eller våld mot tjänstemännen och deras familjemedlemmar. Vissa offentliganställda som har arbetsuppgifter som medför en påtaglig risk att de eller deras närstående utsätts för hot eller våld kan därför få ett särskilt tjänstekort utfärdat som i stället för namn, personnummer och uppgift om tjänst enbart innehåller ett tjänstgöringsnummer.

3.2 Rättslig reglering om tjänstekort

3.2.1 Tjänstekortsförordningen och polisförordningen

Regler om tjänstekort finns i förordningen (1958:272) om tjänstekort. Enligt 1 § får tjänstekort utfärdas för den som tjänstgör vid eller innehar uppdrag för statligt eller kommunalt organ och som för sina tjänsteåligganden regelmässigt behöver kunna styrka sin identitet eller tjänsteställning. I 2 § finns regler om vilka myndigheter som är behöriga att utfärda tjänstekort. Av 4 § första stycket framgår att ett tjänstekort ska innehålla uppgift om innehavarens fullständiga namn, personnummer och tjänst eller uppdrag samt vara försett med ett välliknande fotografi av innehavaren och hans eller hennes namnteckning. Om det inte finns utrymme för fullständigt namn får annat förnamn än tilltalsnamnet förkortas. På kortet ska det anges vilken myndighet som har utfärdat det, var kontroll av kortet kan göras samt kortets nummer och giltighetstid. Enligt 5 § ska varje myndighet som utfärdat tjänstekort föra tjänstekortsregister. I 6–11 §§ finns bestämmelser om bl.a. återlämning, förvaring, återkallelse och makulering av tjänstekort.

Under vilka förutsättningar särskilt tjänstekort får utfärdas framgår av 4 § andra och tredje styckena tjänstekortsförordningen. På ett sådant tjänstekort får namn, personnummer, uppgift om tjänst eller uppdrag och namnteckning ersättas med ett tjänstgöringsnummer. För att komma ifråga för ett särskilt tjänstekort krävs att man har arbetsuppgifter som medför en påtaglig risk att man själv eller någon av ens närstående utsätts för hot eller våld och att man 1) är polisman, 2) är annan anställd hos Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen som deltar i myndighetens brottsbekämpande verksamhet, 3) är kustbevakningstjänsteman, 4) är tulltjänsteman, 5) tillhör fältpersonal hos

Skatteverket, Kronofogdemyndigheten eller Försäkringskassan, eller 6) tillhör sådan fältpersonal hos länsstyrelserna som arbetar med offentlig djurskyddskontroll eller rov-djursfrågor.

Enligt 13 § tjänstekortsförordningen får Polismyndigheten meddela ytterligare föreskrifter om tjänstekort efter samråd med Försvarsmakten. Vidare ska, enligt 4 § fjärde stycket, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Tullverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan och länsstyrelserna för sina verksamhetsområden utfärda närmare föreskrifter om vid vilka tillfällen ett särskilt tjänstekort får användas.

För polismän gäller en skyldighet att kunna legitimera sig. Av 11 § polisförordningen (2014:1104) framgår att en polisman under tjänstgöring ska kunna legitimera sig med tjänstekort för polisman (polislegitimation), om inte särskilda skäl talar mot det. Enligt 20 § samma förordning får Polismyndigheten meddela närmare föreskrifter om polislegitimation, utöver vad som anges i tjänstekortsförordningen.

3.2.2 Rikspolisstyrelsens föreskrifter om tjänstekort

Dåvarande Rikspolisstyrelsen utfärdade 1988 efter samråd med överbefälhavaren föreskrifter om tjänstekort (RPSFS 1988:9, FAP 791-1). Föreskrifterna innehåller generella regler om tjänstekort och riktar sig till alla myndigheter som utfärdar tjänstekort. Av föreskrifterna följer bl.a. att tjänstekort ska utformas enligt gällande SIS-standard för tjänstekort och framställas på fotografisk väg. Det följer också att tjänstekort får förses med information så att det kan användas som behörighetskort till dataterminaler eller för andra tjänsteändamål. I föreskrifterna finns även bestämmelser om beställning, utlämnande och återlämnande av tjänstekort samt bestämmelser om det tjänstekortsregister som varje utfärdande myndighet är skyldig att föra.

3.2.3 Rikspolisstyrelsens föreskrifter om tjänstekort för polisman (polislegitimation)

Föreskrifter om tjänstekort för polisman (polislegitimation) (RPSFS 1989:11, FAP 791-2) utfärdades av dåvarande Rikspolisstyrelsen 1989. I föreskrifterna anges att polislegitimationen ska vara utformad enligt bestämmelserna i Rikspolisstyrelsens föreskrifter om tjänstekort och därutöver vara försedd med polisvapnet, ordet POLIS i röd färg samt uppgift i svart färg om den myndighet som har utfärdat tjänstekortet. Det anges också att polislegitimationen ska bäras tillsammans med den av Rikspolisstyrelsen fastställda polisbrickan i ett för ändamålet avsett läderfodral. Föreskrifterna innehåller också regler om återlämnande av polislegitimation, tillhörande polisbricka och läderfodral.

3.2.4 Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om särskilt tjänstekort för poliser

Dåvarande Rikspolisstyrelsen utfärdade 2010 också föreskrifter och allmänna råd om särskilt tjänstekort för poliser (RPSFS 2010:2, FAP 791-3). I föreskrifterna finns bestämmelser om det särskilda tjänstekortets utformning samt om utfärdande, användande och återlämnande av kortet. Enligt 5 § ska särskilda tjänstekort för poliser innehålla ett särskilt tjänstgöringsnummer i stället för kortinnehavarens namn, personnummer och namnteckning. Det särskilda tjänstgöringsnumret, som ska vara ett annat än kortinnehavarens ordinarie tjänstgöringsnummer, ska bestå av myndighetskoden följt av ett bindestreck och fyra siffror. Av 6 och 7 §§ framgår att särskilt tjänstekort för poliser ska

bäras tillsammans med polisbrickan i ett för ändamålet avsett läderfodral och att det på polisbrickan inte får antecknas uppgifter som direkt kan härledas till kortinnehavaren.

Enligt ett allmänt råd till 8 § bör ordinarie tjänstekort inte utfärdas till poliser som har tilldelats särskilt tjänstekort, om det inte finns särskilda skäl. Om ett särskilt tjänstekort utfärdas till en polis som redan har ett ordinarie tjänstekort bör, enligt det allmänna rådet, det ordinarie tjänstekortet lämnas in till utfärdaren.

I 11 § anges att särskilt tjänstekort endast får användas av en polis, som i sitt ordinarie arbete saknar yttre igenkänningstecken som påvisar polisens tjänsteställning, och som utför arbetsuppgifter som huvudsakligen riktar sig mot grov organiserad brottslighet eller terrorism. Utan hinder av vad som nu har sagts, får särskilt tjänstekort användas också av poliser vid Säkerhetspolisen. Enligt ett allmänt råd till 11 § bör bedömningen av behovet att utfärda särskilda tjänstekort i vissa fall kunna göras generellt och omfatta samtliga poliser vid en arbetsenhet där arbetstagarna uppfyller kraven i bestämmelsen. Som exempel på när en generell bedömning bör kunna göras anges att en arbetsenhets verksamhet riktar sig mot individer eller grupperingar som ägnar sig åt grov organiserad brottslighet. Om endast vissa poliser vid en sådan arbetsenhet har arbetsuppgifter som medför en förhöjd och konstant risk att utsättas för hot eller våld, bör dock särskilda tjänstekort utfärdas endast för dessa. Enligt det allmänna rådet kan vidare poliser som arbetar mot grov organiserad brottslighet, men som i sitt arbete normalt bär uniform, inte anses uppfylla kraven i 11 §. Av 12 § följer att en polis som endast har ett särskilt tjänstekort ska använda det när han eller hon för sin tjänsteutövning har behov av att kunna styrka sin tjänsteställning.

Av 14–16 §§ framgår när särskilda tjänstekort för poliser ska återlämnas. Enligt 17 § ska det föras en särskild förteckning över tjänstgöringsnumren på de särskilda tjänstekorten. Av förteckningen ska det framgå vilken polis som har tilldelats respektive tjänstgöringsnummer.

3.2.5 Andra myndigheters föreskrifter om särskilt tjänstekort

Som angetts ovan ska även Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Tullverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan och länsstyrelserna för sina verksamhetsområden utfärda närmare föreskrifter om vid vilka tillfällen ett särskilt tjänstekort får användas. Varken Säkerhetspolisen eller Kustbevakningen har utfärdat några föreskrifter. Kustbevakningen har hittills inte funnit skäl att utfärda särskilda tjänstekort till kustbevakningstjänstemän och när det gäller Säkerhetspolisens anställda omfattas de av de föreskrifter som utfärdats av dåvarande Rikspolisstyrelsen.

Tullverket har utfärdat föreskrifter om särskilt tjänstekort i myndighetens arbetsordning (STY 2012-603). Enligt 7 kap. 1 § ska anställda inom Tullverket i arbetet kunna styrka sin behörighet genom att visa upp Tullverkets id- eller tjänstekort samt på begäran uppge sitt namn och upplysa om vem som är närmast överordnad. Av bestämmelsen följer också att särskilt tjänstekort endast får användas av anställda inom avdelningarna Brottsbekämpning och Effektiv handel när det finns en påtaglig risk att tjänstemannen eller någon närstående kan utsättas för hot eller våld. Vidare framgår att om tjänstemannen inte har ett särskilt tjänstekort och situationen upplevs som hotfull, kan tjänstemannen hänvisa till närmast överordnad tjänsteman utan att behöva uppge sitt namn. Den överordnade tjänstemannen ska i ett sådant fall dokumentera händelsen. Som exempel på situationer som kan upplevas som hotfulla anges situationer när tvångsåtgärder eller revisioner utförs eller när tullkontroll av resande och fordon sker. Av 3 kap. 13 och 31 §§ framgår att det är chefen för kompetenscenter inom avdelningen Brottsbekämp-

ning respektive chefen för kompetenscenter inom avdelningen Effektiv handel som beslutar om tilldelning av särskilt tjänstekort för underställd personal.

I Skatteverkets föreskrifter om vid vilka tillfällen särskilt tjänstekort får användas av Skatteverkets fältpersonal (SKVFS 2007:19) anges att särskilt tjänstekort får användas av fältpersonal hos Skatteverket då arbetsuppgifter som avser myndighetsutövning av utrednings- eller kontrollkaraktär utförs utanför Skatteverkets tillträdesskyddade lokaler.

Enligt Kronofogdemyndighetens föreskrifter om vid vilka tillfällen särskilt tjänstekort får användas av Kronofogdemyndighetens fältpersonal (KFMFS 2007:1) får särskilt tjänstekort användas av fältpersonal då arbetsuppgifter som avser myndighetsutövning utförs utanför myndighetens tillträdesskyddade lokaler.

Enligt Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2011:10) om särskilt tjänstekort får ett sådant tjänstekort användas vid 1) hem- och arbetsplatsbesök som utförs i kontrollsyfte, och 2) andra tillfällen när det utförs arbetsuppgifter utanför Försäkringskassans lokaler och det vid dessa tillfällen finns eller kan finnas en påtaglig risk för våld eller hot om våld mot arbetstagaren själv eller dennes närstående.

Av Länsstyrelsen i Stockholms läns föreskrifter om särskilt tjänstekort (01FS 2013:5) följer att särskilt tjänstekort får användas av fältpersonal som arbetar med offentlig djurskyddskontroll eller rovdjursfrågor då arbetsuppgifter som avser myndighetsutövning utförs utanför Länsstyrelsen i Stockholms läns lokaler.

3.3 Rättslig reglering om skydd för offentliganställdas personliga förhållanden

3.3.1 Sekretess i personaladministrativ verksamhet

I 39 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser som syftar till att ge offentliganställda skydd mot hot och trakasserier.

Enligt paragrafens första stycke gäller sekretess i personaladministrativ verksamhet för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Regleringen innebär att personliga uppgifter om offentliganställda, som födelsedatum och namn, kan hemlighållas om man kan befara att den anställda riskerar att utsättas för hot eller andra trakasserier på grund av t.ex. beslut eller andra åtgärder som vidtagits i tjänsteutövningen. Bestämmelsen täcker även in fall där en myndighets personal kan befaras bli utsatt för våld, inte därför att någon enskild vill hämnas vad han eller hon uppfattar som en oförrätt utan därför att någon kan ha ett intresse av att skada myndighetens verksamhet. Sekretessen har avgränsats med ett s.k. kvalificerat rakt skaderekvisit vilket innebär en stark presumtion för att uppgifterna är offentliga. Uppgifter som omfattas av bestämmelsen kan alltså inte hemlighållas rutinmässigt, utan endast i undantagssituationer. Bedömningen bör ofta kunna göras mot bakgrund av omständigheterna då uppgifterna begärs utlämnade, t.ex. genom att den person som begär uppgifterna uppträder hotfullt. Genom att sekretessen är begränsad till personaladministrativ verksamhet är det inte möjligt att hemlighålla vem som har fattat ett beslut i myndighetens övriga verksamhet. En part i ett ärende har ett berättigat intresse av att få veta vem som har handlagt ärendet. Samtidigt ska begreppet personaladministrativ verksamhet inte tolkas alltför snävt. Till sådan verksamhet hör bl.a. förande av listor över var man kan nå personal som kan behöva tillkallas utom tjänstetiden och förteckningar över kravallutrustad personal som innehåller uppgift om vilken polisman som har ett visst nummer på sin hjälm. Det gäller även om listorna förs på ett annat ställe än hos en per-

sonaladministrativ enhet hos myndigheten (prop. 1986/87:3 s. 8–9 och 23 samt prop. 2003/04:93 s. 45).

Enligt andra stycket gäller sekretess i personaladministrativ verksamhet för uppgift om en enskilds bostadsadress, privata telefonnummer och andra jämförbara uppgifter avseende personalen, uppgift i form av fotografisk bild som utgör underlag för tjänstekort eller för intern presentation av myndighetens personal samt uppgift om närstående till personalen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. Detta stycke ger ett starkare skydd för vissa uppgifter i personaladministrativ verksamhet inom hela den offentliga förvaltningen. Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att det råder en presumtion för sekretess. Stycket fick sin nuvarande lydelse den 1 januari 2018, innan dess gällde det starkare skyddet endast Riksdagens ombudsmän och de myndigheter regeringen bestämt. Bakgrunden till förändringen var att de förutsättningar som angavs i förarbetena, om att endast uppgifter hos sådana myndigheter där de anställda på grund av arbetets karaktär regelmässigt utsätts för hot och trakasserier ska kunna skyddas, innebar att endast ett begränsat antal myndigheter omfattades. Samtidigt visade flera rapporter att det är vanligt med hot och trakasserier mot offentliganställda. Lagstiftaren ansåg att det innebar både ett arbetsmiljöproblem och ett demokratiproblem (prop. 2016/17:208 s. 56).

Genom bestämmelsen i andra stycket skyddas t.ex. kontaktuppgifter som en anställd lämnar så att arbetsgivaren kan kontakta honom eller henne vid behov. Det kan också handla om uppgifter om anhöriga i syfte att dessa ska kunna kontaktas vid sjukdom, olycksfall eller i andra typer av krissituationer. Begreppet ”andra jämförbara uppgifter avseende personalen” är tänkt att innefatta uppgifter av samma typ som tas upp i exemplifieringen, dvs. uppgifter som möjliggör att personalen kan nå utanför arbetet, t.ex. uppgift om privat e-postadress. Däremot är det inte tänkt att innefatta uppgifter om anställdas namn. Sådana uppgifter omfattas bara av sekretess under de förutsättningar som anges i första stycket. Uttrycket ”uppgift om närstående till personalen” är avsett att innefatta samtliga uppgifter om närstående, även uppgifter om närståendes namn (prop. 2003/04:93 s. 48 och prop. 2016/17:208 s. 50).

Av tredje stycket framgår att när det gäller personnummer och födelsedatum så är det starkare sekretessskyddet begränsat till anställda hos Riksdagens ombudsmän och vissa andra särskilt utsatta myndigheter. Enligt bestämmelsen gäller sekretess i den personaladministrativa verksamheten hos Riksdagens ombudsmän och, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, hos en myndighet där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men, för uppgift om personnummer och födelsedatum, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. När den stärkta personaladministrativa sekretessen utvidgades för privata kontaktuppgifter i januari 2018 uttalade regeringen, att det skulle få alltför långtgående konsekvenser för insynen i myndigheter och offentlig verksamhet om även sekretessen för personnummer och födelsedatum utökades till en vidare krets av offentliganställda. Vid intresseavvägningen mellan insynsintresset och sekretessintresset för offentliganställdas personnummer och födelsedatum ansåg regeringen att insynsintresset vägde tyngst, såvida det inte är fråga om uppgifter om offentliganställda hos myndigheter där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men (prop. 2016/17:208 s. 63).

Vilka myndigheter som omfattas av tredje stycket framgår av 10 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Det rör sig bl.a. om Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Tullverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Försäk-



ringskassan, Migrationsverket, Kriminalvården, åklagarmyndigheter, domstolar och länsstyrelserna (när det gäller personal i viss typ av verksamhet).

3.3.2 Kvalificerad skyddsidentitet

Vissa anställda vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten kan få sina personliga uppgifter skyddade enligt lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter. Med kvalificerad skyddsidentitet menas en särskilt beslutad skyddsidentitet som består av andra personuppgifter än de verkliga och som har förts in i statliga register eller i handlingar som har utfärdats av statliga myndigheter.

För att ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet ska kunna meddelas måste flera villkor vara uppfyllda. Enligt 2 § i lagen får sådana beslut endast avse en polisman med uppgift att delta i spanings- eller utredningsverksamhet som gäller allvarlig brottslighet eller verksamhet för att förebygga sådan brottslighet, en annan tjänsteman som är anställd vid Säkerhetspolisen med uppgift att delta i samma typ av verksamhet eller en tjänsteman som är anställd vid Försvarsmakten med uppgift att, i verksamhet enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, delta i sådant inhämtande av underrättelser som sker med särskilda metoder. Av 3 § framgår de närmare förutsättningarna för att en kvalificerad skyddsidentitet ska få beslutas. En grundläggande förutsättning är att skyddsidentiteten ska användas i det slag av verksamhet som anges i 2 §. En annan förutsättning är att en kvalificerad skyddsidentitet är nödvändig för att verksamhetens beslutade eller förutsedda åtgärder inte ska röjas. Så kan t.ex. vara fallet om polisen genomför eller planerar en infiltrationsoperation mot kriminella grupperingar (prop. 2005/06:149 s. 83). Ytterligare en förutsättning för att en kvalificerad skyddsidentitet ska få beslutas är att det finns en påtaglig risk för att ett röjande av åtgärden allvarligt skulle motverka verksamheten eller utsätta någon som deltar i eller annars berörs av verksamheten för allvarlig fara. Som exempel nämns i förarbetena att avslöjandet av en infiltrerande polismanns rätta identitet skulle kunna äventyra hela infiltrationsoperationen eller riskera att polismannen utsätts för allvarligt våld (prop. 2005/06:149 s. 83–84). Slutligen innehåller paragrafen en proportionalitetsprincip. Skälen för beslutet måste uppväga det men som beslutet kan innebära för allmänna eller enskilda intressen. Nyttan av en kvalificerad skyddsidentitet ska alltså vägas mot de olägenheter som förekomsten av fiktiva uppgifter i folkbokföringen eller i olika slag av handlingar kan innebära för enskilda eller allmänna intressen. För att minimera olägenheterna med skyddsidentiteten kan det i ett enskilt fall finnas skäl att begränsa beslutet så att det enbart ger rätt att föra in fiktiva personuppgifter i en eller flera identitetshandlingar. Det kan innebära att ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet begränsas till att gälla en enstaka handling, t.ex. en polislegitimation eller ett annat statligt tjänstekort (prop. 2005/06:149 s. 84).

Enligt 18 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess för uppgifter som hänför sig till ett ärende om kvalificerad skyddsidentitet, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att verksamheten hos den myndighet som ansökt om kvalificerad skyddsidentitet motverkas.

Att det uppställs stränga krav i fråga om vilket skyddsbehov som krävs för att en skyddsidentitet ska få tilldelas, motiveras i förarbetena bl.a. med att det normalt bara är ett mindre antal tjänstemän inom de aktuella verksamheterna som har arbetsuppgifter där det finns behov av att kunna ha tillgång till kvalificerade skyddsidentiteter (prop. 2005/06:149 s. 33).

4 Den praktiska hanteringen av tjänstekort

4.1 Hur tjänstekort används vid Polismyndigheten

Majoriteten av Polismyndighetens anställda har ett ordinarie tjänstekort. Dessa är utformade i enlighet med tjänstekortsförordningen. Utöver det ordinarie tjänstekortet – som är försett med ett chip där databehörighet och behörighet för inpassering läggs in – har poliser en polislegitimation som bärs tillsammans med polisbrickan.

Vad gäller särskilt tjänstekort så har ett sådant utfärdats till ett antal polisanställda. Enligt en nyligen genomförd enkätundersökning inom Polismyndigheten lämnas det ordinarie tjänstekortet i princip alltid in i samband med att ett särskilt tjänstekort utfärdas. Detta är i enlighet med det allmänna rådet till 8 § i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om särskilt tjänstekort för poliser. Bakgrunden till det allmänna rådet är att ett situationsanpassat användande av ett särskilt tjänstekort inte har ansetts genomförbart. I stället har det ansetts att det särskilda tjänstekortet ska ersätta det ordinarie tjänstekortet vid all form av tjänsteutövning för dem som fått ett särskilt tjänstekort utfärdat.

I en polisregion används dock det särskilda tjänstekortet endast vid särskilda uppdrag. Vid resterande arbetstider används det ordinarie tjänstekortet. När en polis i den regionen hämtar ut sitt särskilda tjänstekort lämnar han eller hon in det ordinarie tjänstekortet för tillfällig förvaring.

4.2 Behovet av särskilt tjänstekort vid Polismyndigheten

Det finns behov av att polisanställda som har ett särskilt tjänstekort använder detta vid all form av tjänsteutövning. Att inneha både ett ordinarie och ett särskilt tjänstekort och att beroende på situationen välja vilket kort som bör användas, har inte ansetts möjligt eftersom identiteten röjs så snart det ordinarie tjänstekortet visas upp. Detta är ett problem särskilt för polisanställda som verkar på mindre orter. I Stockholmsområdet skulle det kanske fungera för en polisanställd att använda sitt särskilda tjänstekort i utsatta områden och sitt ordinarie tjänstekort inne i city, utan att identiteten blir känd i de utsatta områdena. I Malmö där områdena är mindre skulle däremot identiteten riskera att bli röjd inom hela staden om det ordinarie tjänstekortet visades upp i en av stadsdelarna ett par gånger.

Ett annat eventuellt problem som har förts fram med att ha tillgång till två tjänstekort samtidigt, är att det kan bli svårt för den enskilde att bedöma vilket kort som ska användas i en viss situation. För att underlätta bedömningen skulle det krävas tydlig vägledning. Det har också framförts att det är svårare att hålla reda på två kort och att risken blir större att något av korten förkommer eller hamnar i orätta händer. Dubbla kort innebär vidare en ökad administration.

Oaktat de nackdelar som nu har beskrivits med att inneha dubbla tjänstekort framgår av enkätsvaren från den nyligen genomförda undersökningen, att det finns önskemål om att kunna disponera det ordinarie och särskilda tjänstekortet samtidigt för ett mer situationsanpassat användande. Behovet kan se olika ut i olika situationer. Ett särskilt tjänstekort kan krävas vid t.ex. spaning och annan känslig verksamhet, medan ett ordinarie tjänstekort kan vara mer lämpligt och enkelt att använda vid mer rutinemässigt polisarbete eller tillträde till polishus och skyddsobjekt. Att använda ett särskilt tjänstekort i en situation där det inte behövs kan dessutom skapa onödigt fokus på medarbetaren, då legitimeringen särskiljer sig. I andra situationer där det är fokus på högt medarbetarskydd utgör det särskilda tjänstekortet ett viktigt verktyg för den personliga säkerheten. Även om det finns en sammanblandningsrisk vad gäller korten så borde den



vara låg, då medvetenheten rimligen är hög när det kommer till situationer som kräver särskilt tjänstekort. För polisanställda som arbetar i en utsatt miljö är det naturligt att anpassa skyddet till den uppgift som ska utföras. För dem torde det följaktligen inte finnas några särskilda problem med att inneha två tjänstekort samtidigt.

Inom Polismyndigheten kan det alltså variera om anställda har behov av att inneha endast ett särskilt tjänstekort eller både ett ordinarie och ett särskilt tjänstekort för ett situationsanpassat användande.

Av enkätundersökningen att döma tycks vidare behovet av särskilt tjänstekort i annan verksamhet än den brottsbekämpande vara litet. Det har dock framkommit att det kan finnas behov av särskilt tjänstekort inom gränskontrollverksamheten och vid handläggningen av förvaltningsrättsliga ärenden som rör t.ex. djur eller tillstånd. Flera som deltog i enkätundersökningen anser att det bör finnas en möjlighet att utfärda särskilt tjänstekort till polisanställda som inte arbetar med brottsbekämpande verksamhet, för det fall att ett sådant behov skulle uppstå.

5 Risken för otillåten påverkan mot offentliganställda

5.1 *Rapporter från Brottsförebyggande rådet*

5.1.1 Rapport 2005:18

År 2005 gjorde Brottsförebyggande rådet (Brå) en studie om otillåten påverkan mot personer anställda av myndigheter (Brå 2005:18). Studien syftade till att få ett empiriskt underlag om förekomsten av trakasserier, hot, våld och annan otillåten påverkan av mer allvarligt slag som är riktad mot personal inom rättsväsendet och tillsyns- och kontrollmyndigheter (domare, nämndemän, åklagare, poliser, tulltjänstemän, kustbevakningstjänstemän och tjänstemän inom Skatteverket och Kronofogdemyndigheten).

Det hade inte tidigare genomförts någon liknande studie i Sverige. Däremot gjordes under 1990-talet och i början av 2000-talet ett flertal breda arbetsmiljöstudier som omfattade bl.a. poliser, åklagare och anställda inom domstolsväsendet samt anställda vid Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Undersökningarna visade att såväl poliser, åklagare och tjänstemän inom domstolsväsendet som anställda vid Skatteverket och Kronofogdemyndigheten utsattes för hot (Brå 2005:18 s. 10 och 12).

I studien från 2005 avses med otillåten påverkan allvarliga trakasserier och hot samt våldssituationer mot person eller egendom, som utöver att vara ett stort arbetsmiljöproblem riskerar att påverka den enskilde tjänstemannens myndighetsutövning och som därför i förlängningen kan utgöra ett hot mot demokratin. Vidare avses korruption i form av otillbörliga erbjudanden. Resultatet av studien bygger på 4 538 inkomna enkät-svar och 50 intervjuer. Tolv procent av de tjänstemän som medverkade i enkätundersökningen hade utsatts för allvarliga trakasserier och hot samt våldssituationer någon gång under den studerade perioden som sträckte sig från den 1 januari 2004 till sommaren 2005. De utsatta var kustbevakningstjänstemän, tulltjänstemän, tjänstemän inom Skatteverket, poliser, åklagare, domare, nämndemän och tjänstemän inom Kronofogdemyndigheten (indrivningsverksamhet). De tolv procenten var ett genomsnitt för dessa grupper, utsattheten varierade mellan 3,2 procent (tjänstemän inom Skatteverket) och 20 procent (tjänstemän inom Kronofogdemyndigheten). Vad gäller syftet med påverkansförsöken så kan de tolv procent som hade utsatts för otillåten påverkan något förenklat beskrivas bestå av ca åtta procentenheter som uppfattat att det handlade om att åstadkomma passivitet eller aktivitet till egen fördel och ca fyra procentenheter som uppfattat att det gällde hämnd för händelser som redan ägt rum. Brå gjorde bedömningen att nivån tolv procent måste uppfattas som hög eftersom det gällde allvarliga former av påverkan (Brå 2005:18 s. 7 och 9).

Enligt rapporten från studien drabbade allvarliga trakasserier främst civila yrkesgrupper, framför allt tjänstemän inom Kronofogdemyndigheten, åklagare och domare. Allvarliga hot var något mer jämnt fördelade mellan kustbevaknings- och tulltjänstemän, tjänstemän inom Kronofogdemyndigheten, åklagare och poliser. Domare, nämndemän och tjänstemän inom Skatteverket var i mycket ringa utsträckning utsatta för allvarliga hot. Våld drabbade nästan enbart poliser och tulltjänstemän, men det förekom även enstaka fall i de andra yrkesgrupperna. Av rapporten framgår också vilken typ av våld, hot och trakasserier det var fråga om. Tjänstemän blev beskjutna, knivskurna och utsatta för upprepade sparkar, några blev jagade med tillhyggen, tjänstebilar förstördes, bostäder blev beskjutna och privatbilar blev utsatta för skadegörelse. Tjänstemän blev också hotade till livet och hotade med att deras familjer skulle utplånas. Allvarliga trakasserier bestod bl.a. av upprepade telefonsamtal och obehagliga brev. Det förekom även allvarliga subtila trakasserier som att någon "råkade" uppehålla sig där tjänstemannens privatbil var parkerad, att motorcyklar åkte runt privatbostaden,

att tjänstemän blev fotograferade, att tjänstemän och deras anhöriga blev kartlagda och att uppgifter om tjänstemän lades ut på internet (Brå 2005:18 s. 7–8).

När det gäller de utsattas reaktioner på de olika påverkansformerna anges i rapporten att sett enbart till de allvarliga trakasserierna så hade 26 procent av de utsatta tjänstemännen övervägt att byta arbete och 20 procent hade tvekat inför en åtgärd eller ett beslut i arbetet. Vidare hade 18 procent undvikit ett område eller en uppgift och 6 procent uppgav att de hade blivit påverkade i sitt agerande eller beslutsfattande på ett sådant sätt att tjänsteutövningen skulle kunna ifrågasättas. Liknande nivåer gällde för reaktioner efter allvarliga hot och våldssituationer (Brå 2005:18 s. 8).

5.1.2 Rapport 2016:13

Som en uppföljning och utvidgning av studien från 2005 gjorde Brå tio år senare en ny undersökning om otillåten påverkan mot offentliganställda (Brå 2016:13). Den nya undersökningen utgör en av de mer omfattande studierna om förekomsten av otillåten påverkan vid myndigheter. Rapporten som publicerades 2016 bygger på drygt 45 500 enkätsvar och 140 intervjuer om utsatthet för otillåten påverkan. Enkätsvaren lämnades in sommaren 2015 och frågorna i enkäten rörde de senaste 18 månaderna, för att få samma referensperiod som studien från 2005. I undersökningen ingick tjänstemän på Arbetsförmedlingen, Sveriges Domstolar, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Justitiekanslern, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Tullverket, Åklagarmyndigheten, ST:s arbetslöshetskassa, IF Metalls arbetslöshetskassa och nämndemän (Brå 2016:13 s. 7).

Rapporten innehåller en sammanfattning av de generella resultaten. Av den framgår att andelen utsatta för otillåten påverkan varierade stort mellan myndigheterna, lägst var andelen bland nämndemännen (4 procent) och störst var andelen på Justitiekanslern (71 procent), se tabell 1 nedan.

	Antal svarande	Andel utsatta
Skatteverket	1 373	31 %
Migrationsverket	3 051	49 %
Kustbevakningen	239	29 %
Tullverket	1 272	24 %
Arbetsförmedlingen	7 465	42 %
Försäkringskassan	8 887	31 %
IF Metalls arbetslöshetskassa	97	64 %
ST:s arbetslöshetskassa	25	36 %
Ekobrottsmyndigheten	431	17 %
Polismyndigheten	9 813	36 %
Åklagarmyndigheten	1 016	43 %
Sveriges Domstolar	3 535	37 %
Nämndemän	1 832	4 %
Justitiekanslern	28	71 %
Kriminalvården	5 016	44 %
Kronofogdemyndigheten	1 448	61 %

Tabell 1: Antal svarande och andel utsatta för trakasserier, våld, skadegörelse samt otillbörliga erbjudanden eller relationer. Siffrorna förhåller sig till antalet svarande på respektive organisation. En och samma person förekommer endast en gång i tabellen (även om den kan ha utsatts för t.ex. både hot och trakasserier).

Av sammanfattningen framgår också att trakasserier utgjorde den vanligaste formen av otillåten påverkan på samtliga organisationer, vilket är i linje med studien från 2005. En gemensam nämnare för de mest utsatta var att det ofta ingår omfattande kontakter med externa kunder och klienter i yrkesrollen. Hur trakasserierna tog sig uttryck varierade mellan myndigheterna, men det var vanligt med självmordshot, obehagliga telefonsamtal och okvädningsord. Hot utgjorde den näst vanligaste formen av otillåten påverkan på samtliga organisationer. Den yrkesroll som i störst utsträckning uppgav att de utsatts för hot var tjänstemän inom den ingripande verksamheten på Polismyndigheten (57 procent). Våld var mindre vanligt jämfört med trakasserier och hot. Hos de myndigheter där tjänstemännen utsattes för våld var en stor del av arbetsuppgifterna av ingripande och kontrollerande karaktär. Polismyndigheten var den organisation där störst andel uppgav att de hade utsatts för våld (13 procent). Påverkansformen skadegörelse var generellt sett ovanlig, samtidigt som undersökningen visade att det fanns myndigheter och yrkesgrupper som uppgav att de var utsatta för skadegörelse i högre grad än andra. Polismyndigheten (7 procent) och Migrationsverket (7 procent) utgjorde de mest utsatta myndigheterna (Brå 2016:13 s. 7–9).

Enligt rapporten förefaller syftet med påverkansförsök i de flesta fall vara att åstadkomma aktivitet eller passivitet, som att få ett visst beslut fattat eller att undgå ett ingripande. När det gäller de som försöker påverka sägs i rapporten att det bl.a. rör sig om personer som uppfattas vara i en desperat situation eller ha en psykisk störning, upprörda familjemedlemmar eller vänner som försöker påverka utgången i någon annans ärende samt personer inom organiserad brottslighet eller förortsbaserade nätverk och ungdomsgång. De flesta som svarade på enkäten angav att de inte hade påverkats genom att tveka inför åtgärder, undvika situationer eller agera så att tjänsteutövningen kunde ifrågasättas. Av de drabbade uppgav dock 10–20 procent att de någon gång tvekat eller undvikit situationer till följd av påverkansförsök. Enkätsvaren talade också för att fler än de som hade tvekat i tjänsteutövningen hade påverkats i sitt privatliv eller övervägt att sluta till följd av påverkansförsök (Brå 2016:13 s. 10 och 12–13).

Det finns flera metodologiska skillnader mellan den undersökning som genomfördes 2005 och den undersökning som genomfördes 2015, men i 2016 års rapport konstateras att upplevelsen av otillåten påverkan ökat, i synnerhet gällande trakasserier. I intervjuer framträdde några förklaringar till resultatet, vilka bl.a. inkluderade en hårdare attityd från externa kunder och klienter, men även ett utökat säkerhetsarbete inom flera myndigheter under de tio år som gått mellan undersökningarna. Det senare kan ha lett till lägre tolerans för och ökad medvetenhet om påverkansförsök (Brå 2016:13 s. 13).

5.2 *Polismyndighetens kartläggning av påverkansförsök på polisanställda*

På senare tid har flera påverkansförsök och hämndaktioner riktats mot anställda inom Polismyndigheten för att förmå dem att inte utföra sina arbetsuppgifter med att upprätthålla lag och ordning.

Några av de angrepp som skett sedan februari 2017 är:

- Den 6 februari 2017 sprängdes en polismans bil av en utplacerad sprängladdning. Bilen stod parkerad vid hans bostad i en kommun norr om Stockholm.
- Den 13 augusti 2017 exploderade en kraftig sprängladdning utanför entrén till en polisstation i Hallstahammar.
- Den 31 augusti 2017 blev en polisman knivskuren i nacken vid Medborgarplatsen i Stockholm. Attacken skedde oprovocerat.

- Entrén till polishuset i Helsingborg totalförstördes av en explosion natten till den 18 oktober 2017 efter att en person placerat en kraftig sprängladdning utanför dörren. Samtliga rutor på huset mittemot slogs ut.
- Den 28 oktober 2017 avlossades tolv grovkalibriga skott med automatvapen genom dörren till en polismans hus i Västerås där han, hans fru och barn låg och sov.
- I Uppsala kastades den 27 november 2017 en handgranat mot en grupp poliser när de var på väg ut från polishuset.
- Den 29 december 2017 sprängdes en polisbil av en handgranat utanför ett polishus i Malmö.
- I januari 2018 la en person ut en lista med namn, personnummer och adresser avseende poliser och deras anhöriga på internet.
- Den 26 maj 2018 ställde sig en man med skottsäker väst, hjälm och ett handeldvapen utanför entrén till polisstationen i Täby.
- Den 15 oktober 2018 hälldes brännbar vätska in i brevinkastet hemma hos en polisman i Piteå. Vätskan tändes på men branden slocknade relativt snabbt.
- Den 7 november 2018 tände någon eld på en polismans bilar som stod på uppfarten till hans bostad i Mörrum.
- Natten till den 11 november 2018 kastades flera föremål med rökutveckling som följt in i en polismans lägenhet i Jönköping. Mannens familj befann sig i lägenheten vid tillfället.
- Den 11 februari 2019 fick en civil utredare i Göteborg besök av två okända män som slog på dörren och kastade sten på fönstret.
- Den 12 maj 2019 stod flera polismotorcyklar uppställda i Flemingsberg centrum. Någon vält en av motorcyklarna och sprang mot centrumanläggningen med flera poliser springandes efter sig. När poliserna kom ut från centrumanläggningen kastades stenar, krukor och andra föremål mot dem.

För att stärka medarbetarskyddet tillsattes ett projekt inom polisen i början av 2018, Projekt Medarbetarskydd. Projektet fick bl.a. i uppdrag att ta fram statistik över omfattningen och arten av hot, våld och annan otillåten eller otillbörlig påverkan, själv-censur och trakasserier mot anställda inom Polismyndigheten. En enkätundersökning genomfördes därför under perioden 14 maj till 22 juni 2018. Enkäten skickades ut till Polismyndighetens medarbetare via e-post och totalt insamlades nära 14 000 svar. Svarsfrekvensen (andelen svar har jämförts med antalet medarbetare som var i tjänst under juni månad 2018) var 64 procent.

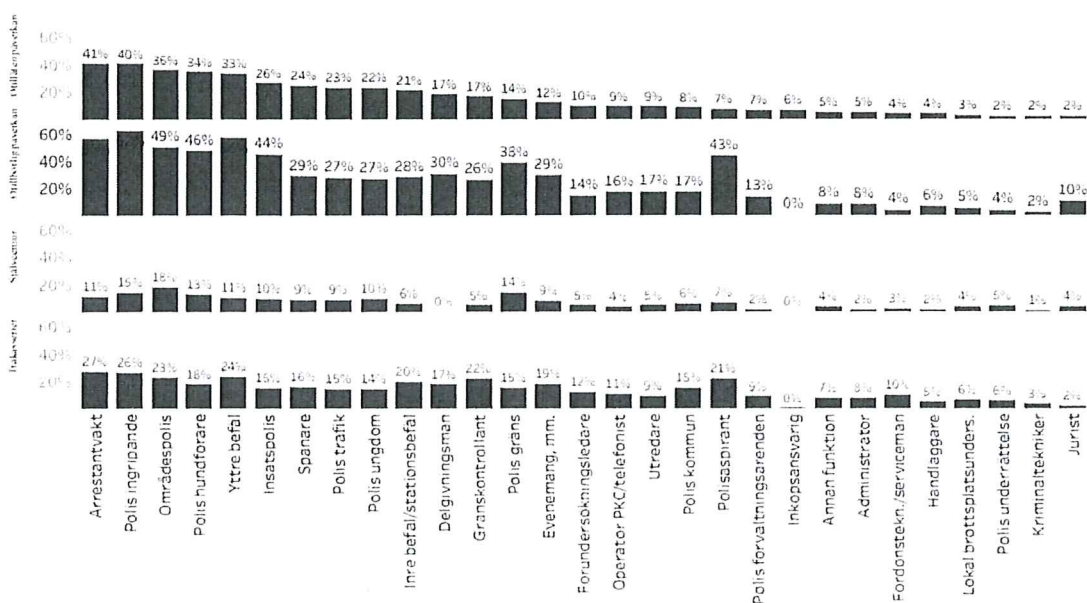
Undersökningen kretsade kring fyra typer av påverkansformer som definierades enligt följande:

- **Otillåten påverkan** – En handling som du uppfattar vara brottslig, som riktas mot dig eller närstående och som du uppfattar som ett försök att påverka hur du framöver ska utföra dina arbetsuppgifter, eller att du inte ska utföra dina arbetsuppgifter.
- **Otillbörlig påverkan** – En handling som du uppfattar inte vara brottslig, t.ex. ett subtilt hot, som riktas mot dig eller närstående och som du uppfattar som ett försök att påverka hur du ska utföra dina arbetsuppgifter, eller att du inte ska utföra dina arbetsuppgifter.

- **Utövande av självcensur** – Att undvika att utföra en arbetsuppgift (t.ex. ingripa eller rapportera brott), p.g.a. oro att utsättas för våld, hot, förtal eller liknande som kan följa av ditt arbete.
- **Trakasserier** – Handlingar som riktas mot dig eller någon närstående endast för att du är anställd vid Polismyndigheten eller för att du har utfört en viss tjänsteåtgärd. Handlingarna behöver inte vara brottsliga. De syftar enligt din uppfattning inte till att påverka hur du framöver ska utföra dina arbetsuppgifter.

Resultatet av undersökningen har sammanställts och en statistisk analys har genomförts på materialet för att identifiera grupper som är överrepresenterade när det gäller påverkansförsök av olika slag. Resultatet visar att 13 procent av samtliga svarande hade utsatts för otillåten påverkan under de senaste tolv månaderna. Fler, 21 procent, hade under samma tidsperiod utsatts för otillbörlig påverkan och tolv procent hade utsatts för trakasserier under det senaste året. Vidare hade sex procent hamnat i ett tillstånd av självcensur. Andelen av samtliga polisanställda som hade utsatts för otillåten och/eller otillbörlig påverkan summeras till 24 procent. Nära var fjärde polisanställd hade alltså drabbats minst en gång under de senaste tolv månaderna.

Andelen utsatta skiljer sig åt mellan olika funktioner och mellan män och kvinnor. De medarbetare som är mest utsatta arbetar i yttre tjänst. De har mycket direkt kontakt med kriminella personer och arbetar med brottsbekämpning i utemiljön. I figur 1 nedan redovisas andelen utsatta för de olika typerna av påverkan, uppdelat per tjänstefunktion.

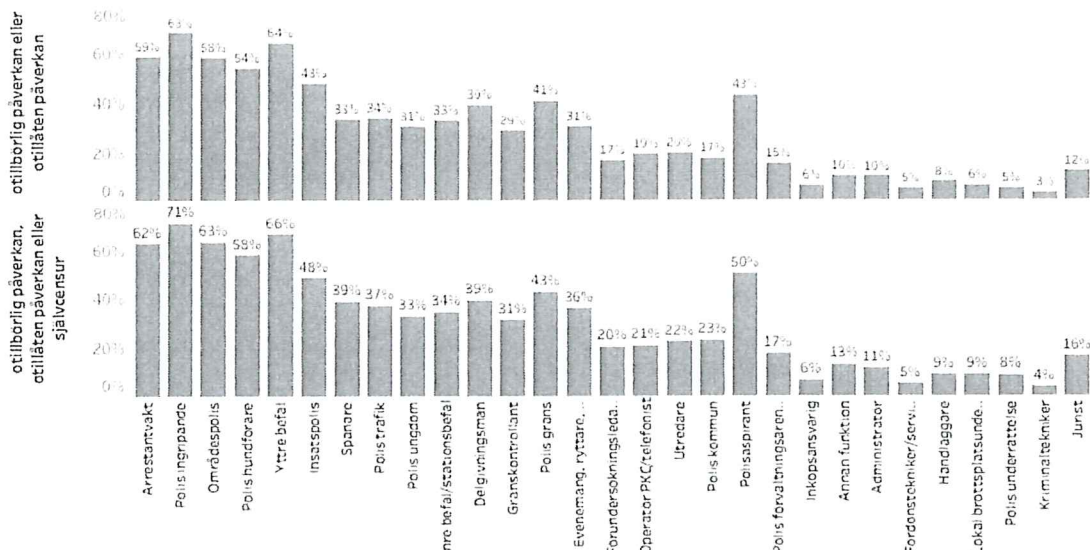


Figur 1: Andelen av respondenterna per funktion som blivit utsatt för olika typer av påverkan under de senaste 12 månaderna.

För att få en uppfattning om hur stor andel inom respektive tjänstefunktion som drabbats av något slags påverkansförsök eller som drabbats av självcensur, har det tagits fram en figur där de olika påverkansformerna slagits samman. I figur 2 nedan redovisas andelen medarbetare i olika funktioner som drabbats av otillåten påverkan och/eller otillbörlig påverkan respektive otillåten påverkan och/eller otillbörlig påverkan och/eller hamnat i ett tillstånd av självcensur. Som framgår av figuren ökar andelen utsatta när de olika påverkansformerna slås samman. En mycket hög andel av ingripandepoliserna,



nästan sju av tio, uppgav i undersökningen att de blivit utsatta för otillåten och/eller otillbörlig påverkan. Sammanslagningen i den nedre panelen beskriver den totala påverkan eller oron som belastar medarbetare i en viss funktion. Av de svarande ingripandepoliserna hade 71 procent blivit utsatta för en påverkan eller känt en oro som riskerar att påverka hur de genomför sina arbetsuppgifter.



Figur 2: Andelen utsatta för sammanslagna kategorier, jämförelse mellan olika funktioner.

I syfte att identifiera grupper där utsattheten är särskilt hög har en fördjupad analys genomförts på underlaget. De grupper som i högst grad utsätts för otillåten påverkan är manliga poliser i ett antal funktioner i yttre tjänst. Här är utsattheten 46 procent. Även manliga arrestantvakter sticker ut, 42 procent av dem har utsatts, medan motsvarande andel bland kvinnliga arrestantvakter är 37 procent. Bland kvinnliga poliser i en rad funktioner i yttre tjänst är utsattheten 33 procent. Tabell 2 nedan visar de fem grupper som är mest utsatta för de olika påverkansformerna.

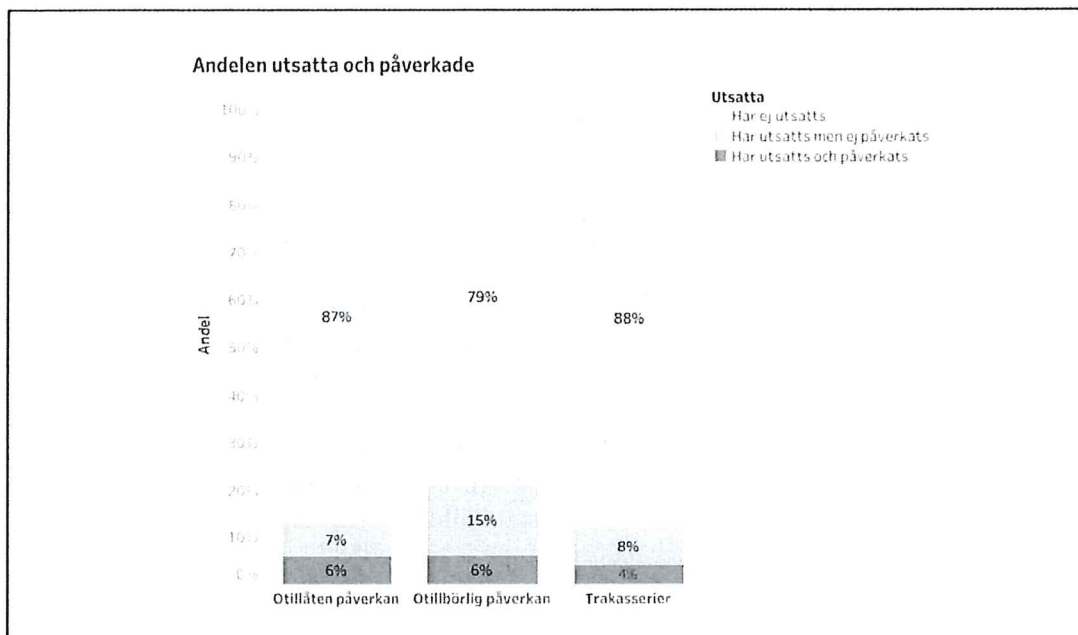
OTILLÅTEN PÅVERKAN (Andel utsatta bland samtliga svarande: 13 %)		
Grupp	Beskrivning	Andel utsatta
OTL 1	Manliga poliser i utsatta områden. Funktioner: Områdespoliser, hundförare, ingripande, trafik, ungdom, spanare, yttre befäl, inre befäl/stationsbefäl.	46 %
OTL 2	Manliga arrestantvakter.	42 %
OTL 3	Manliga poliser i icke utsatta områden. Funktioner: Områdespoliser, hundförare, ingripande.	39 %
OTL 4	Kvinnliga arrestantvakter.	37 %
OTL 5	Kvinnliga poliser i utsatta områden. Funktioner: Områdespolis, hundförare, ingripande, insats, spanare, yttre befäl.	33 %
OTILLBÖRLIG PÅVERKAN (Andel utsatta bland samtliga svarande: 21 %)		
Grupp	Beskrivning	Andel utsatta
OTB 1	Manliga poliser i utsatta områden. Funktioner:	65 %

	Områdespoliser, gränspoliser, hundförare, ingripande, insats, polisaspiranter, yttre befäl, ungdom, spanare.	
OTB 2	Manliga poliser i icke utsatta områden. Funktioner: Ingripandepoliser, tunnelbana, polisaspiranter.	60 %
OTB 3	Kvinnliga arrestantvakter.	60 %
OTB 4	Kvinnliga poliser. Funktioner: Områdespoliser, hundförare, ingripandepoliser, insats, yttre befäl.	55 %
OTB 5	Manliga arrestantvakter.	54 %
SJÄLVCENSUR (Andel utsatta bland samtliga svarande: 6 %)		
Grupp	Beskrivning	Andel utsatta
SC 1	Kvinnliga arrestantvakter.	20 %
SC 2	Manliga poliser i utsatta områden. Funktioner: Områdespoliser, evenemang, gränspoliser, hundförare, ingripande, supportrar, ungdom, yttre befäl.	18 %
SC 3	Kvinnliga poliser. Funktioner: Lokala brottsplatsundersökare, områdespolis, ingripandepoliser, insats, trafikpoliser, polisaspiranter.	14 %
SC 4	Manliga poliser i icke utsatta områden. Funktioner: Områdespoliser, evenemang, gränspoliser, hundförare, ingripande, supportrar, tunnelbana, ungdom, yttre befäl.	13 %
TRAKASSERIER (Andel utsatta bland samtliga svarande: 12 %)		
Grupp	Beskrivning	Andel utsatta
TR 1	Kvinnliga arrestantvakter och gränskontrollanter.	29 %
TR 2	Manliga poliser i utsatta områden. Funktioner: Områdespoliser, evenemang, hundförare, ingripande, supportrar, ungdom, polisaspirant, spanare, yttre befäl, inre befäl/stationsbefäl.	28 %
TR 3	Manliga poliser i icke utsatta områden. Funktioner: Områdespoliser, evenemang, hundförare, ingripande, supportrar, polisaspirant, yttre befäl, inre befäl/stationsbefäl.	25 %
TR 4	Kvinnliga poliser i utsatta områden, i de flesta funktioner som kan klassas som yttre tjänst (19 funktioner).	22 %
TR 5	Manliga civilanställda. Funktioner: Operatör PKC/telefonist, arrestantvakter, delgivningsmän, gränskontrollanter.	20 %

Tabell 2: Grupperna med högst andel utsatta.

När det gäller vilka effekter påverkansförsöken får visar resultatet av undersökningen att av de 13 procent av medarbetarna som hade utsatts för otillåten påverkan uppgav 43 procent att de hade påverkats i något avseende, i tjänsten eller på sin fritid. Motsvarande andel för otillbörlig påverkan var 28 procent. Det innebär att bland alla polisanställda hade sex procent utsatts för otillåten påverkan och påverkats i sin tjänsteutövning eller på sin fritid av det. Lika hög andel hade utsatts för otillbörlig påverkan och påverkats på eller utanför arbetet. Vad gäller frågan hur de polisanställda påverkas är det vanligaste att de tvekar inför att genomföra någon arbetsuppgift. Det förekommer också att de

ändrar på sina dagliga rutiner utanför arbetstid, de kan t.ex. byta färdväg hem från arbetet. Figur 3 nedan visar hur stor andel som utsatts för olika påverkansformer och påverkats av det.



Figur 3: Andelen som utsatts för olika påverkansformer och påverkats. Gul stapel indikerar andelen medarbetare som utsatts men inte påverkats i sitt arbete eller på sin fritid. Röd stapel indikerar andelen medarbetare som utsatts och som påverkats på ett eller annat sätt.

6 Överväganden och förslag

6.1 Behovet av åtgärder för att skydda offentliganställda

Bedömning: Det bör vidtas åtgärder för att begränsa tillgången till offentliganställdas personuppgifter i syfte att minska utsattheten och otryggheten bland anställda inom statliga och kommunala organ.

Skälen för bedömningen

Problemet omfattning

I en demokrati, ett rättssamhälle, förutsätts att myndigheterna och deras tjänstemän följer lagarna. Myndigheter med tillsyns- och kontrollfunktioner måste utföra sitt uppdrag. Deklarationer för beskattningen ska kontrolleras och inkomster taxeras. Brott som upptäcks i myndigheternas kontrollverksamhet ska anmälas och anmälda brott ska utredas. Kan brott bevisas ska åtal väckas. Rätten ska fälla när brottet är styrkt, annars fria. Brott ska sonas och böter betalas. Obetalda böter och andra fordringar ska drivas in. Men tänk om detta inte fungerar, därför att personer som kommer i kontakt med myndigheter hotar tjänstemännen. Eller om tjänstemän blir utsatta för våld när de utför sina i lag stadgade arbetsuppgifter. Vad händer med samhället om den organiserade brottsligheten eller enskilda personer köper tjänstemännens passivitet?

Som både Brå:s rapporter och Polismyndighetens enkätundersökning visar utsätts myndighetsanställda för otillåten påverkan av olika slag. Det handlar om trakasserier, hot, våld, skadegörelse och korruption från allmänheten i syfte att hämnas eller påverka tjänsteutövningen. Dessa företeelser måste tas på största allvar. De drabbar inte bara den enskilde medarbetaren utan påverkar också säkerheten och arbetsmiljön på myndigheterna. Hot och våld mot myndighetsanställda kan dessutom underminera viktiga principer som rättssäkerhet och opartiskhet och kan på så vis i förlängningen bli ett hot mot demokratin.

Brå:s båda studier som ligger till grund för rapporterna som redovisas i avsnitt 5.1 är gjorda med ca tio års mellanrum. Även om det enligt Brå är svårt att statistiskt slå fast att påverkansförsöken har ökat under den perioden, konstateras i 2016 års rapport att tjänstemännens upplevelse av utsatthet har ökat. I rapporten från 2016 nämns vidare ett par faktorer som talar för att även den faktiska utsattheten har ökat. Intervjupersoner och seminariedeltagare som medverkade i undersökningen talade om ett hårdnande samhällsklimat där respekten för offentliganställda minskat. Till följd av teknikutvecklingen och myndigheternas tillgänglighet har det också blivit enklare att genomföra vissa former av trakasserier (Brå 2016:13 s. 187).

Oaktat svårigheten att skatta om det skett en förändring i offentliganställdas utsatthet, framgår det av Brå:s rapporter och Polismyndighetens kartläggning att otillåten påverkan i arbetslivet förekommer i relativt stor utsträckning, särskilt för vissa yrkesgrupper. Andelen utsatta rapporteras vara 61 procent hos Kronofogdemyndigheten, 49 procent hos Migrationsverket och 44 procent hos Kriminalvården (se tabell 1 i avsnitt 5.1.2). Bland anställda inom Polismyndigheten uppgav var fjärde i undersökningen som genomfördes 2018, att de under det senaste året hade utsatts för olagliga eller subtila påverkansförsök. Bland poliser i yttre tjänst är mer än varannan drabbad. Vidare förekommer, som anges i avsnitt 5.2, skjutningar, sprängningar och andra allvarliga angrepp mot polisanställda och polishus.

Det finns även andra rapporter som visar att otillåten påverkan är vanligt i vissa myndigheter. I Statskontorets rapport Myndigheternas arbete mot trakasserier, hot och

våld (2018:19) anges att risken för trakasserier, hot och våld mot myndighetsanställda är stor. Av de 165 myndigheter som ingick i Statskontorets studie bedömer ca 90 procent att det finns en risk för att deras anställda utsätts för trakasserier, hot eller våld i tjänsteutövningen. Enligt en undersökning som Jusek gjorde 2017 angående förekomsten av hot, våld och trakasserier mot medlemmar i rättsväsendet och några andra myndigheter, uppgav en tredjedel av de medlemmar som besvarade undersökningen att de hade blivit utsatta för trakasserier, hot, våld, skadegörelse, mutförsök eller annan otillbörlig påverkan under de senast två åren. En femtedel av de Jusekmedlemmar som deltog i undersökningen uppgav att de känner sig otrygga i sin yrkesutövning p.g.a. risk för hot, våld och trakasserier (Jusek [2018] Hot, våld och trakasserier mot medarbetare i rättsväsendet och andra utsatta myndigheter).

Vad gäller frågan om tjänsteutövningen påverkas anges i Brå:s rapport från 2016 att 10–20 procent av de drabbade uppgav att de någon gång hade tvekat inför åtgärder eller undvikit situationer till följd av påverkansförsök. Vid Polismyndighetens kartläggning 2018 framkom att av de 13 procent av medarbetarna som hade utsatts för otillåten påverkan så hade 43 procent påverkats i något avseende, i tjänsten eller på sin fritid. Motsvarande andel för otillbörlig påverkan var 28 procent.

Förutom att de tjänstemän som har blivit utsatta för olika händelser påverkas i arbetet och privat, kan tjänstemän som inte själva drabbats av påverkansförsök bli passiva i sin tjänsteutövning. Uppgiften att en kollega blivit utsatt för hot eller våld sprider sig lätt på en arbetsplats. Effekten kan då bli att övriga anställda känner ett högre motstånd att ingripa eller fatta beslut i sådana situationer som tidigare genererat påverkansförsök. Rädslan att utsättas för våld eller bli uthängd på internet kan alltså leda till självcensur.

Den bild som nu har beskrivits visar tydligt att något måste göras. Sådan brottslighet och påverkan som det nu är fråga om måste beivras och förebyggas. Offentliganställda behöver skyddas mot hot och våld och de behöver få verka i en trygg arbetsmiljö.

För Polismyndigheten är det angeläget att åtgärder vidtas inte minst mot bakgrund av det av regeringen satta målet att öka antalet anställda inom polisen med 10 000 personer till utgången av 2024. Polismyndigheten måste vara en attraktiv arbetsgivare och erbjuda en god arbetsmiljö för att lyckas locka fler att söka sig till myndigheten och förhindra att redan anställda lämnar sin tjänst. Här förtjänar att påpekas att regeringen i augusti 2017 gav ett uppdrag till Polismyndigheten angående förbättrad arbetsmiljö och fler karriärvägar för polisanställda (Ju2017/06645/PO). I uppdraget sägs bl.a. att det är helt oacceptabelt och ett angrepp mot demokratin att hot och våld riktas mot polisanställda. Vidare sägs att Polismyndigheten måste arbeta systematiskt och aktivt med dessa frågor, till exempel genom att ha väl inarbetade rutiner för hur hot och våld ska förebyggas och hanteras.

Vilka åtgärder bör vidtas?

För att trakasserier, hot och våld mot offentliganställda ska kunna beivras och förebyggas krävs det sannolikt att det vidtas flera olika åtgärder eller en kombination av åtgärder.

Enligt ovan nämnda rapport från Statskontoret pågår det inom flera myndigheter olika aktiviteter för att stärka skyddet för medarbetarna. Bland annat har riskerna för trakasserier, hot och våld mot de anställda analyserats, utbildningar och träning i bemötande och kommunikation genomförts och den fysiska miljön anpassats, t.ex. har inpasseringssystem införts och särskilda mötesrum med larm och dubbla utrymningsvägar har inrättats. Av Statskontorets rapport framgår också att var tredje myndighet

samarbetar eller ingår i nätverk med andra myndigheter för att utbyta erfarenheter och kunskap om att förebygga och hantera trakasserier, hot och våld (Statskontoret 2018:19 s. 7–8).

Inom ramen för Polismyndighetens arbete med att skapa en tryggare och bättre arbetsplats för polisanställda har det vidare lämnats förslag på flera olika åtgärder mot påverkansförsök. Några åtgärder som har föreslagits är att begränsa tillgängligheten av polisanställdas personuppgifter, stärka säkerheten vid polisbyggnader och personalparkeringar, utöka möjligheten att utfärda särskilda tjänstekort samt utbildning i riskerna med och formerna för otillåten påverkan och riskerna med att blanda privat- och yrkesliv på sociala medier. Ett flertal polisanställda har hört av sig till Projekt Medarbetarskydd och framfört att de känner ett starkt obehag för att visa sitt tjänstekort innehållandes namn och personnummer när de ingriper mot kriminella personer p.g.a. rädsla för påverkansförsök och hämndaktioner. Det förekommer att tjänstekorten blir fotograferade och att polisanställdas personliga uppgifter på så sätt hamnar i kriminella personers händer.

Det pågår alltså en hel del arbete för att stärka skyddet för myndighetsanställda och förslag finns på hur skyddet kan förbättras ytterligare. Vissa åtgärdsförslag råder myndigheterna själva över, som utbildning och bättre fysiskt skydd, medan andra kräver författningsändringar som regeringen eller riksdagen måste besluta om. En åtgärd som förmodligen skulle göra stor skillnad för trygghetskänslan och minska utsattheten vore att begränsa tillgången till offentliganställdas personuppgifter. Här görs därför bedömningen att åtgärder av det slaget bör vidtas.

6.2 *Ett mer anonymiserat tjänstekort*

Förslag: Det ska vara möjligt att utfärda tjänstekort som inte innehåller personnummer och fullständig namnuppgift. Det ska också vara möjligt att låta tjänstekort innehålla uppgift om annat identifikationsnummer än personnummer.

Skälen för förslaget

Av föregående avsnitt följer att tillgången till offentliganställdas personuppgifter bör begränsas. Den som har kunskap om ett personnummer kan via folkbokföringen, andra offentliga register och slagningar på internet få andra uppgifter om den person numret rör, t.ex. uppgifter om bostadsadress, telefonnummer, e-postadress, taxering, civilstånd, fastighetsinnehav, skuldsaldo och betalningsanmärkningar. Med ett personnummer kan man även få reda på uppgifter om närstående till den person numret gäller. Ett personnummer kan alltså avslöja en mängd andra uppgifter om personliga förhållanden vad gäller den person numret hör till. Detta talar för att just personnummer bör skyddas för offentliganställda.

Bör fler komma ifråga för kvalificerad skyddsidentitet?

Ett sätt att begränsa tillgången till myndighetsanställdas personnummer är att vidga kretsen av personer som kan få en fingerad identitet genom lagen om kvalificerade skyddsidentiteter. Som framgår av avsnitt 3.3.2 uttalas dock i förarbetena till den lagen att det normalt bara är ett mindre antal tjänstemän vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten som har arbetsuppgifter där det finns behov av att kunna få en kvalificerad skyddsidentitet. Att föra in fiktiva uppgifter i folkbokföringen eller i olika identitetshandlingar medför större olägenheter för enskilda och allmänna intressen

än att på andra sätt försöka minska tillgången till de verkliga personuppgifterna. En utvidgning av kretsen personer som kan komma ifråga för en kvalificerad skyddsidentitet bedöms därför inte vara en bra lösning.

Bör utformningen av ordinarie tjänstekort ändras?

Ett mindre ingripande men ändå effektivt sätt att begränsa tillgången till offentliganställdas personnummer skulle kunna vara att ändra i tjänstekortsförordningens krav på hur de ordinarie tjänstekorten ska vara utformade. Som anges i avsnitt 3.2.1 ska ordinarie tjänstekort enligt dagens reglering bl.a. innehålla uppgift om innehavarens fullständiga namn, personnummer och tjänst eller uppdrag. Detta hänger ihop med att tjänstekort syftar till att innehavaren ska kunna styrka sin identitet eller tjänsteställning (1 § tjänstekortsförordningen). I praktiken torde det variera från situation till situation om en tjänsteman behöver kunna styrka enbart identiteten eller tjänsteställningen eller både och.

För att förebygga risken för trakasserier, hot och våld mot myndighetsanställda samtidigt som tjänstekorten ska fylla sin funktion, skulle ett alternativ kunna vara att göra det möjligt att inte ha med uppgift om personnummer på korten. Det finns även namn som är så pass ovanliga att den fullständiga namnuppgiften blir identifierbar information på samma sätt som ett personnummer. Kravet på att namnuppgiften måste vara fullständig skulle kunna tas bort. I stället skulle kravet enbart kunna avse uppgift om namn. Sedan skulle det kunna överlämnas till Polismyndigheten att i verkställighetsföreskrifter ge närmare vägledning för hur namnuppgiften ska anges. Exempelvis skulle utgångspunkten kunna vara att den fullständiga namnuppgiften ska framgå, men under vissa förutsättningar skulle det kunna räcka med t.ex. tilltals- och efternamn eller förnamnet som initial i kombination med efternamnet.

En fördel med denna lösning vore att de som är anställda vid myndigheter där risken för hot och våld är stor skulle kunna få ett tjänstekort där fullständig namnuppgift och personnummer inte framgår, medan de som är anställda vid myndigheter där risken för påverkansförsök är liten skulle kunna få ett tjänstekort som uppfyller dagens krav på utformning. Den flexibilitet som detta innebär vore av stor betydelse särskilt för de myndigheter som har anställda som löper stor risk att drabbas av otillåten påverkan, men där myndigheten saknar möjlighet att utfärda särskilda tjänstekort. Även en enskild anställd vid en myndighet som inte generellt är drabbad, men som har arbetsuppgifter av sådan karaktär att risken för hot eller våld är stor skulle kunna få ett tjänstekort som saknar fullständig namnuppgift och personnummer.

Något som skulle kunna tala emot denna lösning är den öppenhet som bör eftersträvas i all offentlig maktutövning. Om fullständig namnuppgift och personnummer inte framgår av det ordinarie tjänstekortet blir det svårare för den som blir föremål för en myndighetsåtgärd att identifiera tjänstemannen. Som framgår av avsnitt 3.2.1 finns det dessutom enligt polisförordningen en skyldighet för poliser att under tjänstgöring kunna legitimera sig med tjänstekort för polisman (polislegitimation). JO har vidare vid flera tillfällen uttalat att det i princip föreligger en skyldighet för en enskild polisman att i samband med tjänsteutövning lämna erforderliga identitetsuppgifter om det inte finns särskilda omständigheter, t.ex. risk för trakasserier (se bl.a. JO 2010/11 s. 134, dnr 5561-2008 och JO:s beslut 2013-11-12, dnr 1566-2013). Syftet med regleringen i polisförordningen kan antas vara att den som berörs av ett polisingripande ska ha möjlighet att kontrollera att den som gör ingripandet verkligen är en polisman och att det i den meningen finns laga stöd för ingripandet. Ett tjänstekort som innehåller uppgift om namn, tjänst, utfärdande myndighet, kortnummer, giltighetstid och var kontroll av kortet

kan göras, och som är försett med ett välliknande fotografi av innehavaren, skulle kunna användas för att styrka tjänsteställning och visa att det finns laga stöd för en myndighetsåtgärd. Vad gäller identifieringsfrågan så är det, som anges i avsnitt 3.1, viktigt att den som anser sig ha blivit felaktigt behandlad av en myndighetsanställd har möjlighet att identifiera honom eller henne. Myndighetsåtgärderna måste gå att granska i efterhand och kunna bli föremål för en straffrättslig prövning. Genom att det ordinarie tjänstekortet med den lösning det nu är fråga om fortfarande skulle innehålla uppgift om kortnummer, skulle det gå att identifiera innehavaren av ett visst kort i efterhand. Inom vissa myndigheter tillämpas internt andra identifikationsnummer än personnummer. I syfte att underlätta identifieringen skulle det kunna vara tillåtet att låta tjänstekorten innehålla uppgift om även dessa identifikationsnummer. JO:s uttalanden om polisers skyldighet att identifiera sig lämnar slutligen utrymme för att någon identifieringsskyldighet inte föreligger vid risk för trakasserier.

Bör möjligheten att utfärda särskilda tjänstekort utökas?

De flesta tjänstekort som utfärdas i dag är ordinarie tjänstekort. Det skulle kunna argumenteras för att ett ordinarie tjänstekort utan personnummer och fullständig namnuppgift blir så likt ett särskilt tjänstekort, att möjligheten att utfärda särskilda tjänstekort bör utökas i stället för att de ordinarie tjänstekorten görs mer anonyma.

I avsnitt 3.2.1 anges att kraven för att kunna få ett särskilt tjänstekort är att man är anställd av en i förordningen uppräknad myndighet och att man där har arbetsuppgifter som medför en påtaglig risk att man själv eller någon närstående utsätts för hot eller våld. Av avsnittet följer också att det finns tillkommande krav gällande användningen av särskilt tjänstekort i föreskrifter utfärdade av de aktuella myndigheterna. Dessa myndighetsföreskrifter skulle kunna ändras så att tilldelningen av särskilda tjänstekort blir mer generös.

Det är dock endast ett begränsat antal myndigheter som har möjlighet att utfärda särskilda tjänstekort. Generösare föreskrifter skulle av den anledningen endast gynna anställda vid de myndigheterna. Som framgår av problembeskrivningen i avsnitt 5 är problemet med trakasserier, hot och våld mot offentliganställda utbrett och gäller många myndigheter. Ett sätt att skydda anställda inom större delar av den offentliga förvaltningen vore att utöka kretsen myndigheter som är behöriga att utfärda särskilda tjänstekort. Om alla offentliganställda som riskerar att utsättas för otillåten påverkan skulle få särskilda tjänstekort i stället för ordinarie tjänstekort, skulle följden bli att antalet särskilda tjänstekort ökade markant. Bara inom Polismyndigheten visar enkätundersökningen från 2018 att nära var fjärde polisanställd hade utsatts för otillåten och/eller otillbörlig påverkan minst en gång under det senaste året.

Med tanke på intresset av insyn i offentlig förvaltning vore en sådan ökning av antalet särskilda tjänstekort inte önskvärd. Den som blir föremål för myndighetsåtgärder upplever det sannolikt mer transparent att få tillgång till tjänstemannens namn och tjänsteställning jämfört med att endast få tillgång till ett tjänstgöringsnummer. Ur tjänstemannens perspektiv kan det också finnas fördelar med att inte särskilja sig genom att visa upp ett särskilt tjänstekort. Tjänstemän skulle i och för sig kunna ha både ett ordinarie och ett särskilt tjänstekort för en situationsanpassad användning, men som framgår av avsnitt 4 finns det flera nackdelar med det.

För att skydda offentliganställda mot otillåten eller otillbörlig påverkan är det mot denna bakgrund inte tillräckligt att de myndigheter som i dag kan utfärda särskilda tjänstekort utfärdar sådana kort till fler antal anställda. Det är heller inte lämpligt att

utöka kretsen myndigheter som får utfärda särskilda tjänstekort när man som alternativ kan använda sig av mer anonymiserade ordinarie tjänstekort.

Slutsats

Med hänsyn till de för- och nackdelar som har lyfts fram ovan med ett mer anonymiserat ordinarie tjänstekort respektive en utökad användning av särskilda tjänstekort bedöms det förstnämnda alternativet vara att föredra. Därmed inte sagt att de myndigheter som enligt dagens reglering är behöriga att utfärda särskilda tjänstekort inte skulle kunna ändra i sina föreskrifter i syfte att göra det möjligt för fler anställda att komma ifråga för särskilt tjänstekort.

Intresset av att göra det frivilligt om fullständig namnuppgift och personnummer ska anges på ordinarie tjänstekort får anses väga tyngre än insynsintresset, särskilt som kort innehavaren skulle gå att identifiera med hjälp av kortnumret eller annat identifikationsnummer genom ett telefonsamtal till den kortutfärdande myndigheten. Vid intresseavvägningen får också beaktas att problemet med trakasserier, hot och våld mot offentliganställda är oroväckande stort och inte bara får följder för tjänstemännens hälsa, privatliv och arbetsmiljö utan även för deras myndighetsutövning (se avsnitt 5).

Det föreslås alltså att tjänstekortsförordningen ändras så att det, i stället för att vara ett krav, blir en valmöjlighet att låta tjänstekort innehålla uppgift om fullständigt namn och personnummer. Vidare föreslås att det blir möjligt att låta tjänstekort innehålla uppgift om annat identifikationsnummer.

Här kan lyftas fram vissa förarbetsuttalanden till 39 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen som gjordes i samband med att det förstärkta sekretesskyddet i andra stycket infördes. Det poängterades då att rätten till insyn i myndigheternas verksamhet först och främst kräver att allmänheten kan ta del av sådant som rör anställdas tjänst och tjänsteutövning och att den anställda kan nås på arbetsplatsen. Något starkare intresse av att allmänheten ska kunna nå en tjänsteman i hemmet ansågs inte finnas. Regeringen uttalade vidare att det knappast kan finnas något egentligt insynsintresse när det gäller offentliga funktionärers personnummer (prop. 1993/94:165 s. 34). Detta resonemang stödjer att de föreslagna ändringarna i tjänstekortsförordningen bör kunna genomföras.

Det förtjänar också att påpekas att de förordningsändringar som nu föreslås rimmar med den ändring av 39 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen som trädde i kraft den 1 januari 2018. Som framgår av avsnitt 3.3.1 utökades då sekretesskyddet inom den personaladministrativa verksamheten genom att det stärkta skyddet för offentliganställdas privata kontaktuppgifter kom att gälla inom hela den offentliga förvaltningen. Tidigare hade det stärkta skyddet bara gällt hos Riksdagens ombudsmän och vissa andra myndigheter som regeringen bestämt. Bakgrunden till ändringen var att det enligt regeringen fanns ett behov av stärkt skydd för offentliganställda för att minska risken för hot och trakasserier och på så sätt stärka den offentliga förvaltningens motståndskraft mot odemokratiska metoder för att påverka den offentliga maktutövningen (prop. 2016/17:208 s. 61). När det gäller offentliganställdas personnummer och födelsedatum ansåg regeringen, som anges i avsnitt 3.3.1, att insynsintresset vägde tyngre än sekretessintresset varför det starkare sekretesskyddet för sådana uppgifter inte kom att utökas till en vidare krets av offentliganställda. Enligt regeringen föll dock intresseavvägningen annorlunda ut när det är fråga om uppgifter om anställda hos myndigheter där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men. Det starkare sekretesskyddet för personnummer och födelsedatum gäller i linje med det fortfarande för anställda hos Riksdagens ombudsmän och de myndigheter som räknas upp i 10 § offentlighets- och sekretessförordningen. De myndigheter som räknas upp i

10 § offentlighets- och sekretessförordningen är betydligt fler än de som i dag är behöriga att utfärda särskilda tjänstekort där uppgift om namn och personnummer utelämnats.

Det har alltså relativt nyligen vidtagits författningsåtgärder för att stärka skyddet för offentliganställda. De föreslagna ändringarna i tjänstekortsförordningen ligger i linje med den utvecklingen. Mot bakgrund av det sekretesskydd som nu gäller enligt 39 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen får det anses motiverat att en tjänstemans personuppgifter inte röjs via tjänstekortet i situationer där tjänstemannen riskerar att utsättas för olika typer av påverkansförsök. Med de ändringar som föreslås i tjänstekortsförordningen skulle offentliganställdas personnummer kunna skyddas inte bara när de förekommer i personaladministrativ verksamhet utan också i situationer av tjänsteutövning.

6.3 *Särskilda tjänstekort för anställda inom Polismyndigheten och Säkerhetspolisen*

Förslag: Om någon har arbetsuppgifter som medför en påtaglig risk att han eller hon eller någon närstående utsätts för hot eller våld, ska ett särskilt tjänstekort få utfärdas om han eller hon är polisman eller annan anställd hos Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.

Skälen för förslaget

För att en anställd vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska kunna få ett särskilt tjänstekort krävs det enligt 4 § tjänstekortsförordningen att han eller hon dels har arbetsuppgifter som medför en påtaglig risk att utsättas för hot eller våld, dels är antingen polis eller annan anställd som deltar i brottsbekämpande verksamhet, se avsnitt 3.2.1. Civilanställda vid Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kan alltså inte få ett särskilt tjänstekort såvida de inte deltar i verksamhet som klassas som brottsbekämpande.

Som framgår av avsnitt 4.2 visar en nyligen genomförd enkätundersökning att behovet av särskilt tjänstekort i annan verksamhet än den brottsbekämpande i vart fall inom Polismyndigheten för närvarande är litet. Samtidigt framfördes i samband med undersökningen att det finns visst behov av särskilt tjänstekort inom gränskontrollverksamheten och vid ärendehandläggning som rör djur eller tillstånd.

Vad gäller anställda vid Kustbevakningen och Tullverket uppställer tjänstekortsförordningen inte samma krav på deltagande i brottsbekämpande verksamhet. Särskilda tjänstekort får vid de myndigheterna utfärdas till kustbevakningstjänstemän och tulltjänstemän som har arbetsuppgifter som medför en påtaglig risk att utsättas för hot eller våld. Inte heller anställda hos Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan eller länsstyrelserna måste delta i brottsbekämpande verksamhet för att kunna få ett särskilt tjänstekort. Beträffande dem kräver tjänstekortsförordningen utöver arbetsuppgifter som medför en påtaglig risk för hot eller våld endast att de tillhör fältpersonal. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas varför det för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen finns en begränsning till brottsbekämpande verksamhet.

Med beaktande av den problembeskrivning som ges i avsnitt 5 framstår begränsningen till brottsbekämpande verksamhet som både olycklig och omotiverad. Av avsnittet framgår att även civila polisanställda som deltar i annan verksamhet än brottsbekämpande utsätts för påverkansförsök. Bland manliga civilanställda som arbetar som telefonister, arrestantvakter, delgivningsmän och gränskontrollanter uppgår andelen

utsatta för trakasserier till 20 procent. Det framgår också att civila yrkesgrupper vid icke brottsbekämpande myndigheter som Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan utsätts för trakasserier, våld, skadegörelse och otillbörliga erbjudanden. En gemensam nämnare för de mest utsatta sägs i avsnittet vara att det i yrkesrollen ingår omfattande kontakter med allmänheten. Inom Polismyndigheten finns det flera civilanställda i annan verksamhet än den brottsbekämpande som har omfattande kontakter med allmänheten, t.ex. anställda i gränskontrollverksamheten, passverksamheten och vapentillståndsverksamheten.

Det synes alltså finnas flera skäl att inte begränsa kretsen anställda vid Polismyndigheten och Säkerhetspolisen som kan komma ifråga för ett särskilt tjänstekort, till dem som deltar i brottsbekämpande verksamhet. Även om Polismyndighetens färskta enkätundersökning inte pekar på något större akut behov av särskilda tjänstekort utanför den brottsbekämpande verksamheten kan ett sådant behov komma att uppstå i framtiden. Det gäller särskilt som det i Brå:s rapport från 2016 konstateras att upplevelsen av utsatthet har ökat och det i intervjuer som låg till grund för rapporten talades om en hårdare attityd från allmänheten.

Här kan tilläggas att för att Polismyndigheten ska kunna nå det av regeringen satta målet med 10 000 fler polisanställda vid utgången av år 2024 beräknas, med hänsyn till personalomsättning och avgångar, att totalt cirka 20 000 poliser och civila med olika kompetenser behöver rekryteras fram till och med 2024. Med en ökning av civila kompetenser kan det tänkas att antalet civilanställda inom myndigheten som riskerar att utsättas för hot, våld och andra påverkansformer kommer att öka och därmed torde även behovet av särskilda tjänstekort för civilanställda komma att öka. Det eventuella ökade behovet av skydd i form av ett tjänstekort med endast tjänstgöringsnummer, får då antas komma att gälla både civilanställda som deltar i brottsbekämpande verksamhet och civilanställda som deltar i annan verksamhet.

En omständighet som skulle kunna tala emot att alla anställda vid Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får möjlighet att erhålla ett särskilt tjänstekort, är att sådana tjänstekort är tänkta att förekomma endast i undantagsfall. Den ändring som nu föreslås innebär dock inte att alla anställda vid dessa två myndigheter kommer att kunna få ett särskilt tjänstekort. Kravet att man har arbetsuppgifter som medför en påtaglig risk att man själv eller någon av ens närstående utsätts för hot eller våld måste också vara uppfyllt.

Mot nu angiven bakgrund bör det bli möjligt för Polismyndighetens och Säkerhetspolisens civilanställda som deltar i annan verksamhet än den brottsbekämpande att få ett särskilt tjänstekort utfärdat, under förutsättning att de har arbetsuppgifter som medför en påtaglig risk att drabbas av hot eller våld.

6.4 Myndighetsföreskrifter om särskilt tjänstekort

Förslag: Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Tullverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan och länsstyrelserna ska för sina verksamhetsområden få meddela närmare föreskrifter om särskilt tjänstekort.

Skälen för förslaget

Enligt 4 § fjärde stycket tjänstekortsförordningen ska de myndigheter som är behöriga att utfärda särskilda tjänstekort utfärda närmare föreskrifter om vid vilka tillfällen ett

särskilt tjänstekort får användas. Bakgrunden till detta normgivningsbemyndigande är att särskilt tjänstekort var tänkt att kunna användas endast i vissa situationer.

Möjligheten att utfärda särskilda tjänstekort infördes 1998. Initiativet kom från dåvarande Rikspolisstyrelsen som i en framställning till regeringen föreslog att det vid behov skulle gå att utfärda särskilda tjänstekort till poliser där uppgift om namn och personnummer skulle ersättas med ett tjänstgöringsnummer. Enligt framställningen skulle en polis med ett särskilt tjänstekort även disponera ett ordinarie tjänstekort. Syftet med det var att polisen skulle ha ett kort som, förutom anställningen som polis, skulle styrka hans eller hennes identitet. Innehavaren av ett särskilt tjänstekort skulle alltså ha kvar sitt ordinarie tjänstekort. Både Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern yttrade sig över Rikspolisstyrelsens framställning. Båda myndigheterna ansåg att särskilda tjänstekort endast borde förekomma i undantagsfall. Enligt Riksdagens ombudsmän borde sådana tjänstekort endast komma ifråga för poliser vilkas arbetsuppgifter var av sådan art att de eller deras närstående efter ingripandet eller åtgärder löpte en särskilt risk att utsättas för hot, våld eller annat allvarligt men. Enligt Justitiekanslern borde det i kompletterande föreskrifter närmare anges i vilka situationer och för vilka poliser särskilda tjänstekort skulle kunna komma ifråga.

När bestämmelsen om särskilt tjänstekort infördes i tjänstekortsförordningen gavs ett bemyndigande till Rikspolisstyrelsen att utfärda närmare föreskrifter om vid vilka tillfällen ett särskilt tjänstekort får användas. Detta bemyndigande har med tiden kommit att avse fler myndigheter eftersom det numera är flera myndigheter som vid sidan av Polismyndigheten är behöriga att utfärda särskilda tjänstekort. Formuleringen "vid vilka tillfällen ett särskilt tjänstekort får användas" i bemyndigandet speglar avsikten att användningen av ett särskilt tjänstekort ska vara situationsanpassad.

Som anges i avsnitt 4.2 har det dock inom Polismyndigheten inte ansetts genomförbart med ett situationsanpassat användande. I avsnittet beskrivs närmare varför det inte har ansetts lämpligt att samtidigt inneha både ett ordinarie och ett särskilt tjänstekort. Det handlar bl.a. om att innehavarens identitet röjs så snart det ordinarie tjänstekortet visas upp och då kan det särskilda tjänstekortet inte längre fylla sitt syfte. Samtidigt förekommer det inom Polismyndigheten att en anställd har tillgång till både ett ordinarie och ett särskilt tjänstekort och att det sistnämnda kortet då används endast vid särskilda uppdrag. Av avsnitt 4.2 framgår vidare att det bland polisanställda finns önskemål om att kunna förfoga över både ett ordinarie och ett särskilt tjänstekort, för att utifrån den situation man står inför kunna välja vilket av korten som bör användas. Det kan inte uteslutas att det även inom andra myndigheter har ansetts olämpligt att inneha dubbla tjänstekort, eller att det tvärtom hos andra myndigheter finns behov av att ha både ett ordinarie och ett särskilt tjänstekort utfärdat att användas situationsanpassat.

För att skapa flexibilitet och tydliggöra att det går att ersätta ett ordinarie tjänstekort med ett särskilt tjänstekort (dvs. att inneha endast ett särskilt tjänstekort) eller att inneha både ett ordinarie och ett särskilt tjänstekort samtidigt, föreslås att bemyndigandet inte ska ta sikte på ett situationsanpassat användande. Formuleringen i normgivningsbemyndigandet bör i stället vara att de aktuella myndigheterna, för sina verksamhetsområden, får meddela närmare föreskrifter om särskilt tjänstekort. Att Polismyndigheten enligt 13 § tjänstekortsförordningen får meddela ytterligare föreskrifter om tjänstekort hindrar inte detta. För Polismyndighetens del skulle normgivningsbemyndigandena möjligen endast anses överlappa varandra.

7 Konsekvenser av förslagen

Bedömning: Förslagen medför endast marginella ekonomiska konsekvenser. Eventuella merkostnader ryms inom befintliga anslag. Förslagen väntas medföra en bättre arbetsmiljö för offentliganställda och en effektivare myndighetsutövning.

Skälen för bedömningen

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget att inte ha med uppgift om personnummer och fullständigt namn på de ordinarie tjänstekorten är inte tvingande, utan innebär endast en möjlighet att utfärda tjänstekort utan dessa uppgifter. Även förslaget att låta ordinarie tjänstekort innehålla uppgift om annat identifikationsnummer än personnummer innebär endast en val-möjlighet. Utfärdare av ordinarie tjänstekort kommer framöver alltså att kunna välja vilka personuppgifter som ska framgå av korten. Denna förändring medför inga ekonomiska konsekvenser. För de myndigheter som är behöriga att utfärda särskilt tjänstekort innebär förslagen också en mer generell föreskriftsrätt. Inte heller denna förändring medför några ekonomiska konsekvenser. För Polismyndigheten och Säkerhetspolisen medför förslagen ytterligare en förändring i och med att särskilt tjänstekort kommer att kunna komma ifråga för alla anställda. Möjligen kommer både Polismyndigheten och Säkerhetspolisen därmed att utfärda fler särskilda tjänstekort, vilket skulle kunna leda till ökade kostnader. Samtidigt syftar förslagen till att tydlig-göra att en innehavare av ett särskilt tjänstekort inte också behöver inneha ett ordinarie tjänstekort, vilket möjligen leder till minskade kostnader. Med valfriheten att inte ha med personnummer och fullständig namnuppgift på ordinarie tjänstekort är det vidare inte säkert att antalet utfärdade särskilda tjänstekort kommer att öka. Tvärtom kan följderna bli att de myndigheter som får utfärda särskilda tjänstekort kommer att göra det i mindre omfattning. Det är alltså svårt att uppskatta om förslagen kommer att få några ekonomiska konsekvenser för de myndigheter som kan utfärda särskilda tjänstekort, men för det fall merkostnader skulle uppstå bedöms dessa vara marginella och rymmas inom befintliga anslag.

Övriga konsekvenser

Det utökade skyddet för offentliganställdas personliga uppgifter som förslagen innebär, väntas få positiva konsekvenser för arbetsmiljön inom offentlig förvaltning och medföra en mer effektiv myndighetsutövning. Genom det ökade skyddet blir det svårare att ut-sätta myndighetsanställda för olika typer av påverkansförsök. Tryggare personal vid myndigheterna kommer mer sällan att dra sig för att utföra sina tjänsteåligganden. Vidare får antas att anställda som känner sig mer trygga kommer att må bättre och påverkas mindre i privatlivet. Förslagen bedöms följaktligen även medföra positiva konsekvenser för offentliganställdas hälsa.

Förslagen väntas inte få några övriga konsekvenser som avses i 14 eller 15 § kommittéförordningen (1998:1474) eller 6–8 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Förordningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2020.

Bedömning: Det behövs inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget och bedömningen

De förordningsändringar som föreslås kräver inte några särskilda anpassningar eller åtgärder som påverkar ikraftträdandet. I samband med omorganisationen av svensk polis den 1 januari 2015 ägde, genom en övergångsbestämmelse till tjänstekorts-förordningen, tjänstekort som Rikspolisstyrelsen, en polismyndighet eller Statens kriminaltekniska laboratorium hade utfärdat fortsatt giltighet under kortets återstående giltighetstid, dock längst till utgången av 2016. I praktiken kom övergångsbestäm-melsen att tillämpas i den mån polisanställda väntade med att byta ut sina tjänstekort. En stor del av de anställda bytte dock ut sina tjänstekort när ombildningen skedde, eller i vart fall under första halvan av 2015. Detta medför att många tjänstekort som Polis-myndigheten har utfärdat löper ut under första halvan av 2020, med start den 1 januari 2020. För Polismyndighetens del är det därför angeläget att ändringarna träder i kraft så snart som möjligt. Första möjliga tidpunkt för ikraftträdande torde vara den 1 januari 2020.

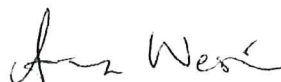
Förslagen att det ska bli valbart att låta ordinarie tjänstekort innehålla fullständigt namn, personnummer och annat identifikationsnummer, att särskilt tjänstekort ska gå att utfärda till samtliga anställda vid Polismyndigheten och Säkerhetspolisen och att norm-givningsbemyndigandet ska avse särskilt tjänstekort generellt och inte bara använd-ningen av kortet kräver inte några övergångsbestämmelser. Det är fråga om ändringar som skapar större flexibilitet för de tillämpande myndigheterna och som inte kräver att myndigheterna vidtar någon förändring vad gäller tjänstekortshanteringen.

Denna hemställan har beslutats av chefen för rättsavdelningen Martin Valfridsson efter föredragning av juristen Anna Westin. I den slutliga beredningen har gruppchefen Sofie Lindblom deltagit. Rikspolischefen har informerats om hemställan.

POLISMYNDIGHETEN



Martin Valfridsson



Anna Westin