

Remiss av SOU 2024:1, Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (Ju2024/00057)

Sammanfattning

Journalistförbundet har tagit del av förslagen i utredningen "Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier". Journalistförbundets remissvar begränsas till de delar av utredningen som handlar om inskränkningar av yttrandefriheten och minskad exponering av namn i beslut och skydd för uppgifter om offentliganställda.

Utredningen föreslår att det införs ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman i brottsbalken. Det nya brottet innebär de facto en inskränkning av yttrandefriheten. Utredningen föreslår inga förändringar på det grundlagsskyddade området. Enligt Journalistförbundet är det också uppenbart att det saknas motiv att införa bestämmelsen på det grundlagsskyddade området.

Journalistförbundet vill inledningsvis erinra om att tryckfrihetsförordningen nyligen utsågs till världsminne av UNESCO. Just rätten att ta del av allmänna handlingar, offentlighetsprincipen, slås fast redan i 1766 års tryckfrihetsförordning. Och redan i 1766 års tryckfrihetsförordning framgår det att handlingar ska lämnas ut "genast" och att beslutsfattarens hela namn ska sättas ut på beslutet.

Utredningen anser inte att det bör införas en reglering som möjliggör att namn ersätts med en anonym beteckning vid dokumentation av beslut och andra åtgärder eftersom det finns starka

skäl för att bevara den nuvarande ordningen. Journalistförbundet delar utredningens slutsats i denna del och tillstyrker därmed utredningens förslag.

Utredningen föreslår att det ska införas en ny bestämmelse i förvaltningslagen som innebär att myndigheten i en underrättelse om ett beslut i vissa särskilda fall får utelämna uppgift om beslutsfattarens namn. Enligt Journalistförbundet strider det mot syftet bakom tryckfrihetsförordningen, det vill säga att medborgare snabbt ska kunna få reda på vem som fattat beslut i en viss fråga. Journalistförbundet avstyrker därför förslaget. Journalistförbundet ser också vissa risker med hur bestämmelserna kan komma att tillämpas för att fördröja offentlighet av beslut, vilket i praktiken kommer att minska journalisters och andras möjlighet till insyn.

Utredningen innehåller ett förslag om att polismän som har beviljats särskilt tjänstekort får möjlighet att vid viss dokumentation enligt polislagen ange ett tjänstgöringsnummer i stället för namn. För en journalist som ska granska polisen är dessa förslag att föredra framför anonyma beslut, eftersom det fortfarande kommer att gå att få reda på polismannens namn även om det blir krångligare. Enligt Journalistförbundet medför förslagen dock en kraftig försämring av möjligheten till insyn. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslagen.

Utredningen föreslår ingen förändring av den personaladministrativa sekretessen. Så sent som 2018 infördes nya sekretessbestämmelser i syfte att motverka hot mot offentliganställda. Journalistförbundet delar utredningens uppfattning att det inte bör införas ytterligare sekretessbestämmelser på området och tillstyrker därmed förslaget.

Utredningen anser att den befintliga sekretessregleringen i folkbokföringen, i förening med möjligheten till sekretessmarkering och övriga skyddsåtgärder, är väl anpassad för att dels skydda den anställde mot hot och förföljelse, dels möjliggöra användningen av uppgifter från folkbokföringen i samhället. Journalistförbundet anser i likhet med utredningen att den befintliga sekretessregleringen i folkbokföringen är ändamålsenlig och tillstyrker därmed förslaget.

Utredningen innehåller ett förslag om att uppgifter om en enskilds personliga förhållanden ges ett starkare skydd inom personaladministrativ verksamhet. Förslaget innebär att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter som närmare anger bestämmelsens tillämplighet. Journalistförbundet anser inte att det bör göras någon skärpning av sekretessen i personaladministrativ verksamhet. Journalistförbundet avstyrker följaktligen förslaget.

Ett nytt brott i 17 kapitlet brottsbalken

Utredningen föreslår att det införs ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman i brottsbalken. Bestämmelsen föreslås få följande lydelse:

Den som i annat fall än som avses i 2 § angriper en tjänsteman vid hans eller hennes myndighetsutövning genom att rikta beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot tjänstemannen döms, om gärningen är ägnad att kränka hans eller hennes självkänsla eller värdighet, för förolämpning mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst sex månader. För förolämpning mot tjänsteman döms även den som på ett sådant sätt angriper en tjänsteman för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning.

Journalistförbundet vill inledningsvis understryka att kränkande uttalande mot myndighetsperson inte är acceptabelt. Det är inte heller ett något som bör få förekomma på några arbetsplatser. Enligt Journalistförbundet kan det dock ifrågasättas om kriminalisering är det bästa sättet att motverka problemen. Vi vet redan idag att brott mot myndighetspersonal inte alltid anmäls, vilket framgår av utredningen. Även bland Journalistförbundets medlemmar är anmälningsbenägenheten vid brott som olaga hot låg, vilket bland annat antas bero bland annat på ett lågt förtroende för polisens möjligheter att utreda brotten. Enligt Journalistförbundet finns en uppenbar risk att brottet förolämpning mot tjänsteman blir ett brott som många begår men få lagförs för. Det kan i sig vara negativt för såväl myndighetspersonalens trygghet som tilliten till polisens förmåga att lagföra kriminella.

Det nya brottet innebär de facto en inskränkning av yttrandefriheten. Det kan inledningsvis konstateras att de yttranden som den nya bestämmelsen avser att kriminalisera ligger nära vad som får anses utgöra kritik mot myndighetspersonal. Enligt Journalistförbundet är det viktigt att det i en demokrati finns stora möjligheter att kritisera myndighetspersonal.

Utredningen föreslår inga förändringar på det grundlagsskyddade området. Det innebär att bestämmelsen inte är tillämplig på yttrande som görs i grundlagsskyddade medier. Journalistförbundet noterar att utredningen skriver att: "Huruvida förolämpning mot tjänsteman ska utgöra ett särskilt tryck- och yttrandefrihetsbrott (...) får ses över i särskild ordning." Syftet med bestämmelsen är att minska kränkningar mot myndighetspersonal i deras kontakt med medborgare. Enligt Journalistförbundet är det uppenbart att det saknas motiv att införa bestämmelsen på det grundlagsskyddade området.

Historik tryckfrihetsförordningen och offentlighetsprincipen

Tryckfrihetsförordningen blev nyligen utsedd till ett världsminne av UNESCO. Det som gör vår svenska lagstiftning världsunik är att Sverige redan år 1766, som första land i världen, antog en lag som reglerade rätten till det fria ordet. Detta hade föregåtts av en debatt inspirerad av 1700-talets frihetstid och inte minst Peter Forsskåls uppmärksammade skrift Tankar om borgerliga friheten (1759).

Genom tryckfrihetsförordningen fick medborgarna i Sverige rätt att uttrycka sig fritt och att ta del av allmänna handlingar. Just rätten att ta del av allmänna handlingar, offentlighetsprincipen, slås fast redan i 1766 års tryckfrihetsförordning. Och redan i 1766 års tryckfrihetsförordning framgår det att handlingar ska lämnas ut "genast" och att beslutsfattarens hela namn ska sättas ut på beslutet. Ordet genast har följt med grundlagen och återfinns idag i 2 kapitlet, 15 §, tryckfrihetsförordningen.

Minskad exponering av namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder

Utredningen har haft i uppgift att undersöka behovet av en minskad exponering av offentliganställdas namn i syfte att motverka våld, hot och trakasserier. Journalistförbundet delar uppfattningen att det är mycket problematiskt att offentliganställda utsätts för hot och våld. Utöver det lidande det innebär för den utsatte, riskerar det också att bli ett demokratiskt problem om myndigheter inte kan utföra sitt uppdrag på grund av att personalen känner sig otrygga. Enligt Journalistförbundet finns det olika sätt att angripa problemet och bidra till ökad trygghet för personalen. Att begränsa den grundlagsskyddade rätten att ta del av allmänna handlingar kan på kort sikt framstå som ett effektivt sätt att motverka problemen. Det är dock en åtgärd som ger andra negativa effekter för demokratin i form av minskad insyn, vilket i sin tur riskerar att leda till minskad tillit till myndigheterna och därmed till vår demokrati. Enligt Journalistförbundet finns det många arbetsmiljöaspekter när det gäller frågan om hot och våld och det är därför glädjande att utredningen lyfter behovet av att vidta förebyggande åtgärder. Enligt Journalistförbundet är det åtgärder som bör prioriteras framför andra åtgärder som innebär begränsningar i offentlighetsprincipen, eftersom det som framgår ovan har andra negativa effekter.

Utredningen anser inte att det bör införas en reglering som möjliggör att namn ersätts med en anonym beteckning vid dokumentation av beslut och andra åtgärder eftersom det finns starka skäl för att bevara den nuvarande ordningen. Utredningen anser inte att det är en ändamålsenlig eller

proportionerlig åtgärd för att minska offentliganställdas utsatthet mot våld, hot och trakasserier i särskilt utsatta sektorer. Journalistförbundet delar utredningens bedömning och tillstyrker därmed förslaget.

Utredningen föreslår att det ska införas en ny bestämmelse i förvaltningslagen som innebär att myndigheten i en underrättelse om ett beslut i vissa särskilda fall får utelägna uppgift om beslutsfattarens namn. Detsamma ska gälla uppgift om vem eller vilka som har varit föredragande, och vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet. Namn får utelämnas om det kan befaras att personalen kommer att utsättas för våld eller annan allvarlig olägenhet. Journalistförbundet vill inledningsvis understryka att det förslag som läggs fram av utredningen är bättre än vissa andra alternativ som att införa anonyma beslut. Det förslag som läggs fram är dock inte oproblematiskt ur grundlagssynpunkt. Enligt Journalistförbundet strider det mot syftet bakom tryckfrihetsförordningen, det vill säga att medborgare snabbt ska kunna få reda på vem som fattat beslut i en viss fråga. Journalistförbundet avstyrker därför förslaget.

Journalistförbundet ifrågasätter också hur denna underrättelse förhåller sig till rekvisitet "expediera" i tryckfrihetsförordningen (se 2 kapitlet, 10 §). Att en handling expedieras är en viktig förutsättning för att den ska vara en allmän handling och därmed omfattas av offentlighetsprincipen. Utredningens förslag bygger på att den underrättelse som expedieras kommer att vara anonym medan beslutsfattarens namn kommer att framgå av själva beslutet. Det kommer därmed att finnas en handling, underrättelsen, som expedieras och därmed blir allmänhandling när den skickas till personen som beslutet gäller och en annan handling, själva beslutet, där beslutsfattarens namn framgår, som blir allmän handling när den anses upprättad. En handling är upprättad "när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt", vilket framgår av TF 2 kapitlet, 10 §. Enligt Journalistförbundet finns det redan idag stora problem med att myndigheter, främst kommuner, tar lång tid på sig att justera handlingar i syfte att fördröja offentlighet av beslut. Det finns en uppenbar risk att möjligheten att dröja med att justera beslut för att de inte ska anses upprättade kommer att användas för att fördröja offentlighet av såväl beslut som beslutsfattarens namn. Enligt Journalistförbundet behöver det förtydligas hur underrättelsen ska diarieföras och hur det påverkar när beslutshandlingen ska anses upprättad.

Journalistförbundet ser en uppenbar risk för att utredningens förslag kommer att leda till att det uppstår missförstånd avseende vilken handling som begärs ut – underrättelsen eller själva beslutet. Detta särskilt eftersom journalister i hög grad använder sig av myndigheters diaries för att ta del av allmänna handlingar. I de fall en journalist begär ut en underrättelse riskerar journalisten med utredningens förslag att få ut en handling utan beslutsfattarens namn. Journalisten kommer därefter att kunna begära ut beslutet och därmed få reda på beslutsfattarens namn, men det kommer att ta längre tid vilket gör att skyndsamhetskravet i praktiken undergrävs.

Att det snabbt går att få reda på vem som fattat ett beslut i en viss fråga är av stor praktisk vikt för journalistförbundets medlemmar när det till exempel ska komma i kontakt med rätt person för en intervju. Journalister behöver i vissa fall gå igenom stora mängder handlingar. Att namnet på beslutsfattarens framgår av handlingen kan vara avgörande för att upptäcka jäv eller andra oegentligheter. Enligt Journalistförbundet riskerar förslaget att skapa en praxis som gör att betydelsen av offentlighetsprincipen i praktiken urholkas.

Utredningen föreslår också att motsvarande bestämmelsen införs i 17 kapitlet 3 § skatteförfarandeförordningen det vill säga ett undantag som innebär att uppgift om vem som har fattat ett beslut och i förekommande fall vem som har varit föredragande får utelämnas i vissa särskilda fall vid underrättelse om ett beslut. Journalistförbundet gör samma bedömning i denna fråga som avseende den föreslagna förändringen av förvaltningslagen och avstyrker förslaget.

En möjlighet att använda tjänstgöringsnummer vid dokumentation enligt 27 § polislagen

Utredningen innehåller ett förslag om att polismän som har beviljats särskilt tjänstekort får möjlighet att, vid dokumentation enligt 27 § polislagen, ange ett tjänstgöringsnummer i stället för namn. Journalistförbundet vill inledningsvis understryka att utredningens förslag är betydligt bättre än det

förslag som tagits fram inom ramen för justitiedepartementets promemoria "Stärkt skydd för vissa polisanställda", som innebär att anonyma beslut införs inom polisen i vissa fall. Utredningens förslag betyder i praktiken att det går att få ut namnet på polisen som fattat beslutet, men det blir lite krångligare. För en journalist som ska granska polisen är det att föredra framför anonyma beslut. Enligt Journalistförbundet medför förslaget dock en kraftig försämring av möjligheten till insyn. Enligt Journalistförbundet strider det mot syftet bakom tryckfrihetsförordningen, det vill säga att medborgare snabbt ska kunna få reda på vem som fattat beslut i en viss fråga. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget.

Minskad exponering av namn i förundersökningsprotokoll

Utredningen innehåller ett förslag om att uppgift om polismans namn som ersatts med ett tjänstgöringsnummer enligt 27 a §, polislagen, och som inte är av betydelse för brottsutredningen får antecknas på en särskild handling till förundersökningsprotokollet. Det sker genom en ändring i förundersökningskungörelsen. Regleringen innebär i praktiken att det går att ta reda på polismannens namn även om det antecknas på en särskild handling till förundersökningsprotokollet, men det blir lite krångligare eftersom det krävs att den handlingen begärs ut. Journalistförbundet gör samma bedömning av detta förslag som av föregående det vill säga, det är betydligt bättre än anonyma beslut. Det innebär dock en kraftig försämring av möjligheterna till insyn. Enligt Journalistförbundet strider det mot syftet bakom tryckfrihetsförordningen, det vill säga att medborgare snabbt ska kunna få reda på vem som fattat beslut i en viss fråga. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget.

Personaladministrativ sekretess

Utredningen föreslår ingen förändring av den personaladministrativa sekretessen. Så sent som 2018 infördes nya sekretessbestämmelser i syfte att motverka hot mot offentliganställda. Journalistförbundet delar utredningens uppfattning att det inte bör införas ytterligare sekretessbestämmelser på området och tillstyrker därmed förslaget.

Skyddet i folkbokföringen är ändamålsenligt för att skydda mot hot och förföljelse

Utredningen anser att den befintliga sekretessregleringen i folkbokföringen, i förening med möjligheten till sekretessmarkering och övriga skyddsåtgärder, är väl anpassad för att dels skydda den anställde mot hot och förföljelse, dels möjliggöra användningen av uppgifter från folkbokföringen i samhället. Precis som offentliganställda är journalister utsatta för brott kopplade till yrkesutövningen. Det handlar främst om hot men även våld förekommer. Journalistförbundet delar bedömningen att en sekretessmarkering innebär praktiska svårigheter för den enskilde, trots det är sekretessmarkering ett viktigt verktyg för att skydda de värst utsatta.

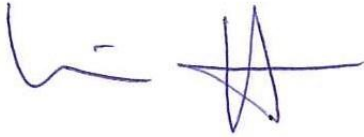
Journalistförbundet anser i likhet med utredningen att den befintliga sekretessregleringen i folkbokföringen är ändamålsenlig och tillstyrker därmed förslaget.

Alternativt förslag om ett starkare skydd för uppgifter inom den personaladministrativa verksamheten

Utredningen innehåller ett förslag om att uppgifter om en enskilds personliga förhållanden ges ett starkare skydd inom personaladministrativ verksamhet. Förslaget innebär att regeringen bemyndigas meddela föreskrifter som närmare anger bestämmelsens tillämplighet. Utredningen gör också bedömningen att rätten att meddela och offentliggöra uppgifter ska ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen.

Som framgår av ovan delar Journalistförbundet utredningens slutsats att det inte bör göras någon skärpning av sekretessen i personaladministrativ verksamhet. Journalistförbundet avstyrker följaktligen förslaget. För det fall regeringen avser att gå vidare med förslaget tillstyrker

Journalistförbundet utredningens förslag om att meddelarfriheten ska ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av förslaget.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'U' followed by a series of loops and a horizontal line.

*Ulrika Hyllert
Förbundsordförande
Journalistförbundet*