

Dnr Ju2024/00057
Justitiedepartementet

YTTRANDE ÖVER BETÄNKANDET ETT STARKARE SKYDD FÖR OFFENTLIGANSTÄLLDA MOT VÅLD, HOT OCH TRAKASSERIER (SOU 2024:1)

SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders har ombetts lämna synpunkter på rubricerat betänkande.

Civil Rights Defenders välkomnar att åtgärder för att stärka skyddet för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier utreds och anser att vissa av utredningens förslag utgör lämpliga åtgärder för detta ändamål.

Civil Rights Defenders avstyrker dock förslaget om ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman. Lagändringar som innebär kriminalisering bör föregås av en noggrann bedömning av kriminaliseringens konsekvenser för mänskliga fri- och rättigheter samt av dess proportionalitet i förhållande till eventuella rättighetsinskränkningar. Vi anser att den bedömning som utredningen gjort i detta avseende är bristfällig.

Civil Rights Defenders avstyrker även förslagen om en skärpt straffskala för våld eller hot mot tjänsteman samt för brottet som föreslås rubriceras angrepp mot tjänsteman. Vi anser att de föreslagna straffskärpningarna varken är ändamålsenliga eller har grundats i forskning och erfarenhet.

Civil Rights Defenders instämmer i utredningens bedömning att det inte bör införas en reglering som möjliggör att namn ersätts med en anonym beteckning vid dokumentation av beslut och andra åtgärder. Civil Rights Defenders avstyrker därför det alternativa förslaget om minskad exponering av namn i polisiär verksamhet. Vi bedömer att förslaget skulle ha begränsad påverkan på polisens utsatthet för våld, hot och trakasserier och anser följaktligen att förslaget inte utgör vare sig en ändamålsenlig eller en proportionerlig åtgärd.

I övrigt avstår Civil Rights Defenders från att yttra sig över utredningens förslag.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter och har endast kommenterat de delar av förslaget där vi har synpunkter. Sammantaget anser vi att utredningens analys av de straffrättsliga förslagens konsekvenser för mänskliga fri- och rättigheter är bristfällig. Detta gäller särskilt förslaget om ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman. För det fall förslaget om ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman tas vidare anser Civil Rights Defenders därför att en djupgående och nyanserad

analys av hur förslaget kan komma att inskränka rättigheter, och i synnerhet yttrandefriheten, måste tillkomma.

Mot bakgrund av att omfattande forskning tyder på att strängheten av ett straff har en mycket liten eller ingen inverkan på en gärningspersons agerande är det oundgängligt att det straffrättsliga skyddet för offentliganställda kompletteras med ett kontinuerligt arbete för att minska offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier. Civil Rights Defenders vill i detta sammanhang även understryka vikten av att förslagen i SOU 2021:94 om ett utökat skydd mot diskriminering skyndsamt tas vidare av regeringen. Förslagen innebär inte endast att i princip all offentlig verksamhet skulle omfattas av diskrimineringslagens förbud mot diskriminering, utan även att arbetsgivarens skyldigheter att ha riktlinjer och rutiner för verksamheten i syfte att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier skulle omfatta även trakasserier från tredje part. Förslagen kan således bidra dels till ett ökat skydd för enskilda mot diskriminerande myndighetsutövning, dels till ett mer omfattande skydd mot trakasserier för offentliganställda.

NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG

9 Ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman

Utredningen har föreslagit att ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman införs i brottsbalken. Civil Rights Defenders avstyrker förslaget. De som utövar myndighet omfattas redan av det straffrättsliga skyddet mot förolämpning som stadgas i 5 kap. 3 § brottsbalken, och såsom även utredningen konstaterat bör dubbla kriminaliseringar undvikas såvida det inte finns särskilda skäl. Civil Rights Defenders anser inte att sådana särskilda skäl föreligger.

Brottsbekämpning kan visserligen vara ett godtagbart ändamål för att inskränka vissa rättigheter. Det är dock viktigt att lagändringar, och i synnerhet kriminalisering, föregås av en djupgående och nyanserad analys av hur dessa kan komma att inskränka mänskliga rättigheter och rättsstatens principer. I en rättsstat är det ytterst viktigt att enskilda känner att de kan kritisera myndighetsutövning, även i mindre väl valda ordalag. Utredningen har bedömt att förslaget kommer att öka antalet lagföringar, och vi menar att det inte går att bortse från risken att straffstadgandet kan verka dämpande på benägenheten att framföra även motiverad kritik av myndighetsutövning och myndighetsbeslut. I utredningen saknas det dock en analys av vilka konsekvenser förslaget skulle kunna få avseende yttrandefriheten.

Stor försiktighet bör iakttagas då kriminalisering av yttranden övervägs, och i synnerhet då det är fråga om yttranden som förekommer inom ett ojämnt maktförhållande. Myndighetsutövning är ett uttryck för statens maktbefogenheter gentemot den enskilde, och i detta förhållande är den enskilde den svaga parten. Medan tjänstemän som utövar myndighet i vissa fall har långtgående befogenheter gentemot enskilda, exempelvis en rätt att använda våld eller på annat sätt inskränka rättigheter, har enskilda individer begränsade möjligheter att motsätta sig åtgärder och beslut eller att hålla tjänstemän ansvariga för tjänstefel. Det särskilda straffrättsliga skyddet i 17 kap. brottsbalken hänger samman med det straffansvar enligt 20 kap. brottsbalken som kan aktualiseras då den som utövar myndighet missbrukar sin ställning. Genom ämbetsansvarsreformen 1976 skedde en omfattande avkriminalisering av gärningar som tidigare reglerades i 20 kap. brottsbalken och följaktligen skedde förändringar även i 17 kap. brottsbalken. Brottet missfirmelse mot tjänsteman avskaffades alltså i samband med att det straffrättsliga ansvaret för tjänstemän lättades upp. Att princip återinföra detta brott utan någon motvikt i form av något ökat ansvar för tjänstemän kommer att ytterligare

försvaga den enskildes ställning i förhållande till det allmänna, vilket är oroande mot bakgrund av att bestämmelsen föreslås kunna tillämpas även vid oriktig myndighetsutövning.

Straffansvar för förolämpning mot tjänsteman föreslås utsträckas till att omfatta de personer som avses i 17 kap. 5 § 1 st. och 17 kap. 6 § brottsbalken, men inte till de personer som avses i 17 kap. 5 § 2 st. brottsbalken. Utredningen har dock konstaterat att förolämpningar är ett problem för många offentliganställda, och inte bara för dem med myndighetsutövande funktioner. Vidare är ett uttalat syfte med utredningens straffrättsliga förslag att sända en tydlig signal om att samhället ser allvarligt på brott som riktar sig mot tjänstemän, liksom de grupper som jämställs med utövare av myndighet samt utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner.¹ Mot denna bakgrund framstår det som märkligt att utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner, såsom anställda inom skola eller vård och omsorg, inte skulle omfattas av bestämmelsen om förolämpning mot tjänsteman. Det sänder en signal om att denna grupp – som dessutom saknar de befogenheter gentemot enskilda som myndighetsutövande tjänstemän har – skulle vara mindre skyddsvärd än personer med myndighetsutövande funktioner (och de som likställs med utövare av myndighet enligt 17 kap. 5 § 1 st. och 17 kap. 6 § brottsbalken).

11 Skärpta straff för vissa brott mot tjänstemän

Utredningen har föreslagit höjningar av både minimi- och maximistraffet för grovt våld eller hot mot tjänsteman samt för grov förgripelse mot tjänsteman (som föreslås rubriceras angrepp mot tjänsteman). Vidare har straffskärpningar föreslagits avseende maximistraffet för både våld eller hot mot tjänsteman och för förgripelse/angrepp mot tjänsteman av normalgraden. Förslagen innebär en större överlappning av straffskalorna för brott av normalgraden och grovt brott, både vad gäller våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse/angrepp mot tjänsteman. Som utredningen konstaterar har det i flera lagstiftningssammanhang förordats en minskad överlappning av straffskalor för gradindelade brott, bland annat för att undvika en situation där det redan på förhand är givet att stora delar av straffskalan inte kommer att användas i praktiken. Utredningen har även konstaterat att den praktiskt tillämpliga straffskalan för ett brott av normalgraden regelmässigt får anses sluta där minimistraffet för den svårare graden börjar, trots att skalorna överlappar varandra.² Mot denna bakgrund ifrågasätter Civil Rights Defenders nödvändigheten av de föreslagna höjningarna av maximistraffet för våld eller hot mot tjänsteman samt förgripelse/angrepp mot tjänsteman av normalgraden.

De ifrågavarande förslagen på straffskärpningar innebär en kraftig höjning av straffskalorna, särskilt mot bakgrund av att straffskalan för grovt våld eller hot mot tjänsteman skärptes senast år 2020. Civil Rights Defenders anser att det saknas en gedigen bedömning av straffskärpningarnas proportionalitet. Särskilt förslaget som innebär att presumtion för häktning skulle gälla vid misstanke om grovt våld eller hot mot tjänsteman borde ha blivit föremål för en bedömning av förslagets proportionalitet i förhållande till de rättighetsinskränkningar som häktning innebär. Vidare har ett stort antal lagändringar som inneburit straffskärpningar och obligatorisk häktning i fler fall föreslagits och trätt i kraft under

¹ SOU 2024:1 s. 470.

² A.bet. s. 288.

de senaste åren. Detta sammantaget med de utökade befogenheter som brottsbekämpande myndigheter fått och föreslås få innebär att den allmänna repressionsnivån ökat. Påföljdssystemet måste ses som en helhet och om det inte görs en samlad översyn över straffskalorna i brottsbalken riskerar systemet att bli osammanhängande, med en risk för att straffen för olika brott inte längre står i rätt proportion till varandra. Civil Rights Defenders vill därför understryka vikten av att en sådan översyn görs.

Slutligen kan det konstateras att det saknas empiriskt stöd i forskningen för att straffskärpningar skulle fungera brottsförebyggande. Forskningen tyder snarare på att det kan ha motsatt effekt, eftersom hårdare straff ökar risken för återfall i brott. Civil Rights Defenders anser därför att de föreslagna straffskärpningarna inte är ändamålsenliga.

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

Civil Rights Defenders instämmer i utredningens bedömning att det inte bör införas en reglering som möjliggör att namn ersätts med en anonym beteckning vid dokumentation av beslut och andra åtgärder. Civil Rights Defenders avstyrker därför utredningens alternativa förslag om minskad exponering av namn i polisiär verksamhet. Vi delar utredningens bedömning att förslaget sannolikt skulle ha begränsad påverkan för polisens utsatthet för våld, hot och trakasserier och anser att förslaget inte utgör vare sig en ändamålsenlig eller proportionerlig åtgärd. Såsom utredningen påpekar är möjligheten att kunna ta reda på vem som företrätt en myndighet i ett visst ärende eller ingripande väsentligt för att statens maktutövning gentemot enskilda ska vara transparent och rättssäker. Vikten av tydlig dokumentation gör sig särskilt gällande i verksamheter, såsom den polisiära, där det förekommer ingripande åtgärder gentemot enskilda. Att enskilda har god insyn och möjlighet till ansvarsutkrävande är dessutom väsentligt för tilltron till myndigheter. Att minska insynen i den polisiära verksamheten riskerar dock att bidra till att tilltron till myndigheten minskar, vilket följaktligen kan försvåra polisens arbete.

Remissvaret har beretts av Hannah Lampinen.

Stockholm som ovan,

John Stauffer
Chefsjurist