

2024-04-09

Justitiedepartementet
Enheten för lagstiftning om allmän ordning och säkerhet

Magnus Lundberg
079-00 63 412
magnus.lundberg@tco.se

Remissyttrande över betänkandet Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier, SOU 2024:1

Ju2024/00057

Tjänstemännens centralorganisation, TCO, har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier*, SOU 2024:1. TCO lämnar kommentarer och synpunkter på de förslag eller konsekvenser av förslaget som är av särskilt intresse för TCO.

Inledning/övergripande synpunkter

Hot, våld och trakasserier utgör sådan otillåten påverkan som riskerar att medföra att tjänstemän inte fullt ut utför sitt arbete och inte tillämpar den demokratiskt beslutade lagstiftningen och att viktiga rättsprinciper åsidosätts. Det kan även ta sig uttryck som att undvika att ta befattning med vissa typer av ärenden, så kallad självzensur. Det riskerar också att medföra att allmänhetens tilltro till det allmännas olika institutioner minskar.

Hot, våld och trakasserier är också en fara för effektiviteten i förvaltningen, eftersom det kan försvåra handläggningen och kompetensförsörjningen för myndigheterna, vilket i sin tur riskerar att ytterligare försvaga allmänhetens tilltro till staten och demokratin.

Det är därför TCO anser att hot och våld mot tjänstemän inte enbart ska betraktas som ett straffrättsligt problem; det är även ett arbetsmiljöproblem, ett organisatoriskt problem och också ett demokratiproblem.

Ur arbetsmiljöperspektivet vill TCO påpeka att ett systematiskt förebyggande arbetsmiljöarbete, där ledningsfrågor, organisatoriska rutiner och säkerhetsåtgärder är centrala delar i arbetet med att få bukt med dessa problem. Det är viktigt ur förebyggande synpunkt med introduktion till säkerhetsrutiner, löpande utbildning och utvärdering av hur rutinerna fungerar för att offentliganställda tjänstemän ska känna sig trygga i skarpt läge. Säkerhetsrutiner måste

också gälla digitala händelser och tydliga anmälningsrutiner behövs. TCO anser att ett för ensidigt fokus på straffrättsliga åtgärder för att motverka hat, hot och våld inte är tillräckligt och riskerar att leda till att arbetsmiljöaspekterna hamnar i skymundan. Fokus på förändringar i arbetsmiljölagstiftningen och förebyggande arbete är minst lika centralt, för att förhindra att hotfulla situationer överhuvudtaget uppstår. TCO uppmanar därför regeringen att i det fortsatta arbetet tydligare lyfta arbetsmiljöperspektivet och behovet av förändringar också på det området, samt att säkerställa att det offentliga fullt ut tar sitt arbetsmiljöansvar som arbetsgivare.

För den som har ett utsatt och kanske samhällsbärande arbete är det viktigt att hot, våld och trakasserier tas på allvar och leder till kännbara konsekvenser. Ingen ska behöva utstå hot, våld och trakasserier i eller på grund av sitt arbete. Det är också en viktig signal att den här typen av handlingar inte tolereras i ett demokratiskt samhälle.

Det är viktigt att denna utveckling i samhället och inom arbetslivet bekämpas. Det är ett stort ansvar för lagstiftaren att se till att hot- och våldsfrågan hålls ihop som en helhet och att hitta lösningar som förtydligar, förstärker och förbättrar den lagstiftning som finns, att täppa till de luckor som identifierats och besluta om nödvändiga kompletteringar till befintlig lagstiftning, men utan att skapa ett oöverskådligt lappverk av regler. Det kommer att vara en utmaning, men den måste antas eftersom demokratin (så som vi känner den i dag) kan stå på spel.

Offentliga tjänstemän arbetar ytterst på medborgarnas uppdrag och är en viktig del av ett demokratiskt samhälle. Deras rätt till en god arbetsmiljö och ett arbetsliv utan otillåten påverkan måste värnas. För att åstadkomma detta krävs inte bara ett samlat grepp om relevant lagstiftning, utan även att frågor om t.ex. resurser, kompetensutveckling och en förbättrad och utökad statstjänstemannautbildning som även omfattar kommunala tjänstemän lyfts i det fortsatta arbetet att bevara och stärka den svenska demokratin.

6.5 Överväganden och förslag

Utredningen föreslår att bestämmelserna om brott mot tjänstemän ska omfatta vissa angrepp som sker *vid* myndighetsutövning, istället för att som idag omfatta angrepp som sker *i* myndighetsutövning. Bestämmelserna ska också omfatta angrepp för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning. TCO delar utredningens uppfattning om att hänvisningen till begreppet myndighetsutövning i bestämmelserna om brott mot tjänstemän i 17

kap. brottsbalken (BrB) bör förtydligas för att närmare stämma överens med hur bestämmelserna har kommit tillämpas, och för att närmare överensstamma med tjänstefelsansvaret i 20 kap. BrB.

TCO tillstyrker förslaget.

Utredningen föreslår vidare att tillämpningsområdet i detta avseende i övrigt inte bör ändras. I samband med utredningens resonemang om korrelationen mellan förtydligandet av myndighetsutövning och det skydd som gäller för utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner vill TCO påpeka att dessa olika konstruktioner fortfarande torde kunna innebära skillnader i skyddet för olika grupper. Som TCO påpekade i remissvaret till *En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner* (SOU 2022:2) kan man mycket väl föreställa sig en situation där t.ex. en uniformerad polis (som vid tillfället inte utövar myndighet) utsätts för våld eller hot enbart för att denne tydligt representerar en myndighet. En polisman som agerar inom ramen för polisens hjälpande verksamhet eller serviceverksamhet, som typiskt sett anses falla utanför området för myndighetsutövning, och angrips just för att denne är polis kommer inte att falla under det nuvarande skyddet i 17 kap. BrB och omfattas inte heller av definitionen av utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Det innebär att skyddet för polismän i praktiken riskerar att bli svagare än för andra yrkesgrupper. Detsamma torde gälla för t.ex. tulltjänstemän, kustbevakningspersonal och annan uniformerad personal.

Trots att utredningen anger att ”en alltför restriktiv tolkning av begreppet myndighetsutövning enligt 17 kap. 1 och 2 §§ BrB skulle kunna medföra att tjänstemän som ägnar sig åt myndighetsutövning får ett svagare skydd än utövare av samhällsnyttiga funktioner, vilket inte kan ha varit avsett” är det alltså det som kan inträffa med gällande regelverk.

Utredningen för vidare ett resonemang om att motivet för en gärning alltid ska beaktas vid straffmätning, och att ett brott riktar sig mot någon på grund av hans eller hennes befattning kan beaktas i skärpande riktning inom ramen för den allmänna straffvärdebedömning som alltid ska göras (29 kap. 1 § BrB).

I det sammanhanget vill TCO påpeka att TCO ser positivt på det förslag som lämnades av Blåljusutredningen¹ 2018 om att en ny straffskärpningsgrund ska införas i 29 kap. 2 § BrB, där domstolen ska se särskilt allvarligt på fall där den tilltalade med våld eller hot har angripit någon i eller med anledning av dennes yrkesutövning.

¹ Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner, SOU 2018:2.

Detta ledde inte till förändringar i lagstiftningen då, men i ljuset av den senaste tidens utveckling anser TCO att en sådan ändring skulle kunna vara en del av en helhetslösning.

7.3.5 Det straffbara området för hot mot tjänsteman bör utvidgas

För att i större utsträckning omfatta hot om annat än våld och även subtila hot föreslår utredningen att 17 kap. 1 § BrB om hot mot tjänsteman bör omfatta hot om brottslig gärning.

TCO tillstyrker förslaget. TCO uppmanar vidare regeringen att i det fortsatta arbetet ytterligare exemplifiera hur sådana subtila hot skulle kunna vara utformade, utan att för den skull föregripa en prövning i det enskilda fallet.

7.3.6 Brottets anknytning till myndighetsutövning

TCO tillstyrker förslaget (se kommentar till 6.5).

8.5.2 Gärningens anknytning till myndighetsutövning och vem som skyddas

Utredningen föreslår, som tidigare avhandlats, att bestämmelsen i 17 kap. 2 § BrB ska omfatta gärningar som syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd *vid* myndighetsutövning. I utredningen tydliggörs vidare att gärningar som riktas mot tjänstemannens närstående i sådant syfte omfattas av bestämmelsen, samt att gärningar som riktar sig mot en tjänsteman efter att denne lämnat sin anställning ska omfattas av straffansvar.

TCO delar utredningens bedömning om behovet av att motsvarande skydd mot hämndåtgärder efter avslutad anställning som idag återfinns i 17 kap. 1 § BrB också ska gälla för 17 kap. 2 § BrB. TCO välkomnar vidare utredningens förslag att gärningar riktade mot tjänstemannens närstående uttryckligen bör omfattas av bestämmelsen. TCO instämmer i utredningens bedömning att brottslighet som riktas mot närstående utgör ett allvarligt angrepp både mot den enskilde tjänstemannen och innebär särskilda risker för allmän verksamhet.

TCO tillstyrker förslagen.

8.5.3 Förhållandet till andra brottsliga gärningar bör tydliggöras

Utredningen föreslår att bestämmelsen i 17 kap. 2 § BrB ska omfatta brottslig gärning som begås mot en tjänsteman eller dennes

närstående om gärningen syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning. Vid brottsliga gärningar som vidtas i sådant syfte ska det inte krävas att gärningen härutöver har lett till lidande, skada eller annan olägenhet.

TCO tillstyrker förslaget, och delar vidare utredningens bedömning om att bestämmelsen i 17 kap. 2 § BrB bör ses som en kvalificerad form av andra brottstyper, med egna rekvisit, där bl.a. förtal kan ingå. TCO instämmer i utredningens bedömning att då förtal sker i visst syfte utgör det ett eget brott enligt 17 kap. 2 § BrB, som hör under allmänt åtal. Detta innebär att den särskilda åtalsregeln i 5 kap. 5 § BrB inte ska gälla i dessa fall och att åklagaren är oförhindrad att väcka åtal utan någon särskild prövning.

I sammanhanget vill TCO påpeka att de föreslagna regleringarna i 17 kap. 1 § BrB och 17 kap. 2 § BrB, lästa tillsammans, tycks innebära att hot om brottslig gärning enligt 17 kap. 1 § BrB kan komma att bedömas strängare än den faktiska brottsliga gärningen (om den inte innefattar våld) enligt 17 kap. 2 § BrB, då straffskalorna skiljer sig åt. Ett hot om t.ex. skadegörelse blir föremål för bedömning enligt 17 kap. 1 § BrB, med ett föreskrivet fängelsestraff på upp till tre år enligt förslaget, medan skadegörelse i sig hänför sig till 17 kap. 2 § BrB, med fängelse i upp till två år i straffskalan.

Detta kan vara avsiktligt, och utredningen gör också i ett annat sammanhang bedömningen att det kan fylla en funktion att våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden ges ett högre abstrakt straffvärde än angrepp mot tjänsteman av normalgraden som är subsidiär till 17 kap. 1 § BrB. Såvitt TCO kan se utvecklas dock detta resonemang inte närmare.

8.5.4 Även andra otillbörliga gärningar kan utgöra brott

Utredningen föreslår att straffansvar ska gälla även för den som på annat sätt än genom brottslig gärning angriper en tjänsteman eller hans eller hennes närstående genom annan otillbörlig gärning som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hot om en sådan gärning, under förutsättning att gärningen syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning.

TCO vill inledningsvis påpeka att det är positivt att subtila och förtäckta hot om brottslig gärning enligt utredningens förslag i högre grad kommer att omfattas av 17 kap. 1 § BrB, men inte alla subtila hot kommer att utgöra hot om brottslig gärning. Just det subtila och förtäckta gör att det sannolikt kommer att förekomma gråzoner.

TCO uppmanar regeringen att ytterligare exemplifiera vad som kan utgöra otillbörliga gärningar enligt 17 kap. 2 § BrB. Det skulle

tydliggöra rättsläget och minska risken för att praxis med tiden ändras av andra skäl än de som utredningen nu har att beakta. Det är angeläget att subtila hot som inte utgör hot om brottslig gärning kommer att omfattas av 17 kap. 2 § BrB.

Som framkommer i utredningen har det i doktrinen ifrågasatts om exempelvis spottning i ansiktet kan anses medföra sådant lidande, skada eller annan olägenhet som krävs enligt 17 kap. 2 § BrB. Samma fråga har uppstått i förhållande till hot om självmord. TCO vill i sammanhanget påpeka att motsvarande fråga kan komma att uppstå vad gäller subtila hot som inte utgör brottslig gärning.

Utan att föregripa en prövning i det enskilda fallet anser TCO därför att det i det fortsatta arbetet bör tydliggöras att t.ex. spottning i ansiktet, hot om självmord och subtila hot som inte utgör brottslig gärning typiskt sett torde anses medföra sådant lidande, skada eller annan olägenhet som krävs enligt den föreslagna regleringen, för att undvika tillämpningssvårigheter och för att bestämmelsen ska erbjuda ett verkningsfullt skydd.

I sammanhanget vill TCO dock påpeka att TCO instämmer i utredningens inställning att det måste finnas långtgående möjligheter att ifrågasätta och kritisera tjänstemäns myndighetsutövning utan att för den skull göra sig skyldig till brott.

Med detta sagt så tillstyrker TCO utredningens förslag.

8.5.5 Brottet ska betecknas angrepp mot tjänsteman

TCO delar utredningens uppfattning om att brottsbeteckningen "förgripelse mot tjänsteman" i sammanhanget framstår som ålderdomlig och tillstyrker utredningens förslag om att brottets beteckning moderniseras till "angrepp mot tjänsteman".

8.5.6 Kvalifikationsgrunder för grovt brott

Enligt utredningens förslag ska särskilda kvalifikationsgrunder införas i 17 kap. 2 § BrB avseende grovt angrepp mot tjänsteman. Enligt förslaget ska det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt beaktas om gärningen har innefattat våld eller hot av allvarligt slag mot tjänstemannens närstående, har avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada, eller annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

TCO delar utredningens bedömning att den brottslighet som omfattas av 17 kap. 2 § BrB kan medföra samma risker för allmän verksamhet som när hot och våld riktas mot en tjänsteman. Brottsligheten kan få allvarliga konsekvenser om den leder till att tjänstemän räds att fatta beslut, eller ingripa eller påverkas på annat

sätt. TCO instämmer i utredningens bedömning att detta bör, tillsammans med de allvarliga konsekvenser brottet kan få för den enskilde, återspeglas i särskilda kvalifikationsgrunder. TCO tillstyrker förslaget.

8.5.7 Förstadier till brott

Utredningen föreslår att försök, förberedelse och stämpling till angrepp mot tjänsteman av normalgraden kriminaliseras.

TCO instämmer i utredningens bedömning att bestämmelserna om brott mot tjänstemän är väsentliga för tilltron till och funktionen hos allmän verksamhet. TCO anser det vara befogat att kriminalisera förstadier av brott enligt 17 kap. 2 § BrB, även vid brott av normalgraden, för en bättre överensstämmelse med vad som idag gäller för brott enligt 17 kap. 1 § BrB. TCO tillstyrker förslaget.

8.6 Ett starkare skydd mot upprepade trakasserier

Utredningen föreslår att bestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman (17 kap. 1 § BrB), angrepp mot tjänsteman (17 kap. 2 § BrB) samt utredningens förslag om förolämpning mot tjänsteman (17 kap. 3 § BrB) läggs till i uppräknningen av brott som kan utgöra olaga förföljelse enligt 4 kap. 4 b § BrB. Förslaget får betydelse även för personer som omfattas av 17 kap. 5 och 6 §§ BrB.

TCO delar utredningens bedömning om att det straffrättsliga skyddet för tjänstemän mot brott som sker upprepat i trakasserande syfte behöver stärkas. Precis som utredningen konstaterar omfattas en tjänsteman som utsätts för våld, hot eller förgripelse mot tjänsteman inte idag av den särskilda straffbestämmelsen om olaga förföljelse, vilket innebär att tjänstemän i vissa fall hamnar i ett sämre läge än andra brottsoffer. TCO välkomnar, och tillstyrker, därför förslaget.

9.7.2 Behovet av ett förstärkt skydd mot förolämpningar

9.7.3 Ett nytt brott i 17 kap. brottsbalken

Utredningen föreslår att ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman införs i brottsbalken.

TCO delar utredningens bedömning att det behövs ett förstärkt straffrättsligt skydd för tjänstemän mot förolämpningar. Som utredningen konstaterar utgör förolämpningar ett angrepp i tjänsten som försvårar myndighetsutövningen. Förolämpningarna innebär därmed inte bara ett angrepp på tjänstemannens självkänsla och värdighet utan även mot verksamheten i sig. Det utgör ett störande av allmän verksamhet på samma sätt som våld, hot och andra

angrepp i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ BrB. TCO delar vidare utredningens bedömning att även om en minskning av utsattheten för förolämpningar bland tjänstemän inte enbart kan uppnås med hjälp av straffrättsliga åtgärder, kan sådana åtgärder bidra till att tryggheten hos och respekten för de personer som arbetar med myndighetsutövning inom offentlig verksamhet kan öka.

TCO tillstyrker förslaget.

9.7.4 Vad ska vara brottsligt?

Enligt utredningens förslag ska straffansvar gälla för den som angriper en tjänsteman vid hans eller hennes myndighetsutövning genom att rikta beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot tjänstemannen, om gärningen är ägnad att kränka hans eller hennes självkänsla eller värdighet. Detsamma bör gälla om någon på ett sådant sätt angriper en tjänsteman för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning.

TCO tillstyrker förslaget.

9.7.5 Åtalsreglering för det nya brottet

Utredningen föreslår att förolämpning mot tjänsteman ska ligga under allmänt åtal utan någon särskild åtalsregel.

Som skäl för detta anger utredningen bl.a. att trakasserier i form av kränkande yttranden utgör ett angrepp både mot den enskilde och mot allmän verksamhet. Brottet rör alltså per definition inte enbart ett enskilt intresse, utan även ett allmänt. Någon särskild åtalsregel bör därför inte ställas upp utan brottet bör – på samma sätt som gällde för missfirmelse mot tjänsteman – ligga under allmänt åtal.

TCO tillstyrker förslaget.

9.8 Det nya brottet och förhållandet till övriga yrkesgrupper i 17 kap. brottsbalken

Utredningen föreslår att straffansvar för förolämpning mot tjänsteman utsträcks till att omfatta de personer som avses i 17 kap. 5 § första stycket och 17 kap. 6 § BrB.

TCO tillstyrker förslaget.

Avslutningsvis kan nämnas att utredningen inte lämnar något förslag avseende frågan om ett utsträckt ansvar för förolämpning mot tjänsteman till vissa samhällsnyttiga funktioner, mot bakgrund att det inte ingår i utredningens uppdrag. TCO vill i det sammanhanget

påpeka att TCO ser ett behov av att frågan om ett utsträckt ansvar för förolämpning mot tjänstemän till vissa samhällsnyttiga funktioner enligt 17 kap. 5 § utreds, och uppmanar regeringen att hantera frågan i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

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

TCO avstår från att ta ställning till de förslag som härrör från detta kapitel och hänvisar till remissvaren från TCO-förbunden Fackförbundet ST, Journalistförbundet, Polisförbundet, Vision och Vårdförbundet.

14.14.1 Personaladministrativ sekretess

Utredningen bedömer att den personaladministrativa sekretessen inte bör ändras.

Som utredningen konstaterar genomfördes så sent som 2018 nya sekretessbestämmelser i syfte att motverka hot och trakasserier mot offentliganställda, och den nuvarande ordningen framstår som en lämplig avvägning mellan behovet av sekretesskydd för namn och intresset av offentlighet inom personaladministrativ verksamhet.

TCO delar därmed utredningens bedömning.

14.14.2 Starkare skydd för offentliganställdas kontaktuppgifter utanför personaladministrativ verksamhet?

Utredningen bedömer att den befintliga sekretessregleringen i folkbokföringen, i förening med möjligheten till sekretessmarkering och övriga skyddsåtgärder, är väl anpassad för att dels skydda den anställda mot hot och förföljelse, dels möjliggöra användningen av uppgifter från folkbokföringen i samhället.

TCO delar utredningens bedömning, och anser vidare att regeringen bör uppdra åt relevanta arbetsgivare att ta fram eller förbättra stödet till de anställda som är i behov av eller redan har skyddade personuppgifter.

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

Utredningen har, som ovan nämnts, bedömt att det nuvarande skyddet som finns för offentliganställdas uppgifter inom personaladministrativ verksamhet utgör en lämplig avvägning mellan behovet av sekretesskydd och intresset av offentlighet. Enligt

tilläggsdirektiven ska emellertid utredningen, oavsett ställningstagande i sak, när det gäller offentliganställda som med anledning av sina arbetsuppgifter löper en förhöjd risk för att utsättas för våld, hot, trakasserier eller annan otillbörlig påverkan, lämna författningsförslag som innebär ett starkare skydd för offentliganställda och deras närstående.

I enlighet med det alternativa förslaget ges uppgifter om en enskilds personliga förhållanden ett starkare skydd inom personaladministrativ verksamhet, och regeringen bemyndigas meddela föreskrifter som närmare anger bestämmelsens tillämplighet. Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter ska ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen.

TCO avstyrker förslaget mot bakgrund av att TCO delar utredningens huvuduppfattning om att den personaladministrativa sekretessen inte bör ändras och att nuvarande sekretessreglering är väl avvägd.

Therese Svanström
Ordförande

Magnus Lundberg
Jurist