Regeringens proposition 2024/25:141

Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier m.m.

Prop. 2024/25:141

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 mars 2025

Ulf Kristersson

Gunnar Strömmer
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Offentliganställda är i hög grad utsatta för våld, hot och trakasserier. Utsattheten har blivit vanligare och förekommer inom i princip hela förvaltningen. Brott och andra otillbörliga gärningar som begås mot en person på grund av hans eller hennes tjänsteutövning är ett angrepp inte bara mot den som utsätts utan i förlängningen även mot demokratin och samhället som sådant. Det går inte att bortse från att det finns offentliganställda som medvetet eller omedvetet underlåter att vidta tjänsteåtgärder eller fatta korrekta beslut av rädsla att utsättas för t.ex. trakasserier. Det innebär att grundläggande principer om objektivitet, legalitet och likabehandling sätts åt sidan.

Frågan om offentliganställdas utsatthet är komplex och spänner över flera områden i samhället. För att minska offentliganställdas utsatthet är det angeläget att vidta åtgärder inom flera olika områden. Regeringen föreslår därför bl.a. följande:

- Det straffrättsliga skyddet för tjänstemän och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner i brottsbalken moderniseras och stärks.
- Straffskalorna skärps och ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman införs.
- Det införs ett uttryckligt stöd för att i vissa fall utelämna beslutsfattarens namn i skriftliga underrättelser.
- Sekretessen i personaladministrativ verksamhet stärks.

I propositionen föreslår regeringen även att åtal där handlingarna innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska tas upp av Stockholms tingsrätt.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 2 juli 2025.

Innehållsförteckning

1 Förslag till riksdagsbeslut 5

2 Lagtext 6
2.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken 6
2.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken 11
2.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 12
2.4 Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (2017:900) 14

3 Ärendet och dess beredning 15

4 Offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier 16
4.1 Utsattheten är allvarlig och har ökat 16
4.2 Utsattheten utgör ett demokratiproblem och kräver åtgärder 18

5 Det straffrättsliga skyddet för offentliganställda 20
5.1 Brott mot tjänstemän i 17 kap. brottsbalken 20
5.2 Det behövs ett förstärkt straffrättsligt skydd för tjänstemän mot våld, hot och trakasserier 21

6 Ett starkare skydd för tjänstemän mot våld eller hot 23
6.1 Dagens reglering 23
6.2 Ett starkare skydd mot våld och hot mot tjänsteman 26
6.2.1 Tydligare hänvisning till myndighetsutövning 26
6.2.2 Ett utvidgat straffrättsligt skydd vid hot mot tjänsteman 28
6.2.3 Straffskalorna skärps 32

7 Angrepp mot tjänsteman – ett starkare skydd mot trakasserier 39
7.1 Dagens reglering 39
7.2 Ett starkare skydd vid trakasserier mot tjänstemän 41
7.2.1 Förgripelsebrottet moderniseras och rubriceras som angrepp mot tjänsteman 41
7.2.2 Myndighetsbegreppet och vem som ska skyddas 43
7.2.3 Brottsliga gärningar utgör angrepp mot tjänsteman även utan en påvisad effekt 44
7.2.4 Kvalifikationsgrunder för grovt brott införs 49
7.2.5 Straffskalorna skärps 52
7.2.6 Förstadier till brottet angrepp mot tjänsteman ska kriminaliseras 56

8 Ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman införs 59
8.1 Bakgrund 59
8.2 Förolämpning enligt 5 kap. 3 § brottsbalken 59
8.3 Förolämpning mot tjänsteman införs som brott 60
8.3.1 Ett förstärkt skydd vid förolämpningar mot tjänstemän 60

8.3.2 Bestämmelsens omfattning ... 64
8.3.3 Åtalsreglering för det nya brottet ... 67
8.3.4 Straffansvaret utsträcks till vissa andra yrkesgrupper i 17 kap. brottsbalken ... 68
8.3.5 Straffskalan ... 71
8.3.6 Den särskilda åtalsregeln kvarstår ... 71

9 En modernisering av våldsamt motstånd ... 72

10 Olaga förföljelse – ett starkare skydd mot upprepade trakasserier ... 74

11 Beslutsfattares namn i underrättelser ... 77
11.1 Dagens reglering ... 77
11.2 Ett uttryckligt stöd för att utelämna beslutsfattares namn ... 80

12 Skydd för offentliganställdas uppgifter ... 85
12.1 Sekretess för uppgifter i personaladministrativ verksamhet ... 85
12.2 Sekretess för uppgifter om studenter på polisutbildningen ... 90

13 En ny forumregel för brottmål där det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ... 95

14 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser ... 101

15 Konsekvenser av förslagen ... 102
15.1 Konsekvenser av förslagen som rör offentliganställda ... 102
15.1.1 Ekonomiska konsekvenser ... 102
15.1.2 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ... 105
15.1.3 Övriga konsekvenser ... 107
15.2 Konsekvenser av förslaget som rör en ny forumregel för brottmål där det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ... 108

16 Författningskommentar ... 109
16.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken ... 109
16.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken ... 117
16.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ... 118
16.4 Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen (2017:900) ... 119

Bilaga 1 Sammanfattning av betänkandet Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (SOU 2024:1) ... 121

Bilaga 2 Betänkandets lagförslag ... 137

Bilaga 3 Förteckning över remissinstanserna ... 145

Bilaga 4 Sammanfattning av promemorian Särskild forumregel för vissa säkerhetsmål ... 146

Bilaga 5 Promemorians lagförslag 147
Bilaga 6 Förteckning över remissinstanserna 148
Bilaga 7 Lagrådsremissens lagförslag 149
Bilaga 8 Lagrådets yttrande 158
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2025 160

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i brottsbalken.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
4. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (2017:900).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken

dels att 4 kap. 4 b § och 17 kap. 1, 2, 4–6 och 16 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 17 kap. 3 §, av följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2024/25:123	*Föreslagen lydelse*
4 kap.	
4 b §	
Den som förföljer en person genom att begå eller på annat sätt medverka till brottsliga gärningar som utgör	
1. misshandel enligt 3 kap. 5 § eller försök till sådant brott som inte är ringa,	
2. olaga tvång enligt 4 kap. 4 § första stycket,	
3. olaga hot enligt 4 kap. 5 § första stycket,	
4. hemfridsbrott enligt 4 kap. 6 § första stycket eller olaga intrång enligt 4 kap. 6 § andra stycket,	
5. kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a §,	
6. olovlig identitetsanvändning enligt 4 kap. 6 b §,	
7. olaga integritetsintrång enligt 4 kap. 6 c §,	
8. ofredande enligt 4 kap. 7 §,	
9. uppmaning till självmord eller oaktsam uppmaning till självmord enligt 4 kap. 7 a §,	
10. förtal eller grovt förtal enligt 5 kap. 1 eller 2 §,	
11. sexuellt ofredande mot barn enligt 6 kap. 10 § första stycket eller sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 § andra stycket,	
12. skadegörelse enligt 12 kap. 1 § eller försök till sådant brott,	
13. ringa skadegörelse enligt 12 kap. 2 §, *eller*	13. ringa skadegörelse enligt 12 kap. 2 §,
	14. våld eller hot mot tjänsteman enligt 17 kap. 1 § första stycket eller försök till sådant brott,
	15. angrepp mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § första och andra styckena eller försök till sådant brott,
	16. förolämpning mot tjänsteman enligt 17 kap. 3 §, eller
14. överträdelse av kontaktförbud eller överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud	*17.* överträdelse av kontaktförbud eller överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud

döms, om var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet, för *olaga förföljelse* till fängelse i högst fyra år.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
17 kap.	
1 §[1]	
Den som med våld eller hot om *våld förgriper sig på* en tjänsteman *i* hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga *tjänstemannen till eller hindra honom eller henne från* en åtgärd *i* myndighetsutövningen *eller för att hämnas för en sådan åtgärd* döms för <u>*våld eller hot mot tjänsteman*</u> till böter eller fängelse i högst *två* år. Detsamma gäller om någon på detta sätt *förgriper sig mot* en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet för vad han eller hon har gjort eller *underlåtit att göra i* myndighetsutövningen.	Den som med våld eller hot om *brottslig gärning angriper* en tjänsteman *vid* hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga *fram, hindra eller hämnas för* en åtgärd *vid* myndighetsutövningen döms för <u>*våld eller hot mot tjänsteman*</u> till böter eller fängelse i högst *tre* år. Detsamma gäller om någon på detta sätt *angriper* en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet för vad han eller hon har gjort eller *inte gjort vid* myndighetsutövningen.
Om brottet är grovt döms för <u>*grovt våld eller hot mot tjänsteman*</u> till fängelse i lägst *ett* och högst *sex* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen	Om brottet är grovt döms för <u>*grovt våld eller hot mot tjänsteman*</u> till fängelse i lägst *ett år och sex månader* och högst *åtta* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har innefattat våld av allvarligt slag,
2. har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller
3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

2 §[2]	
Den som, *på något* annat *sätt* än som *anges* i 1 *§*, *otillbörligen utför en gärning som syftar till att tvinga eller hindra en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning eller att hämnas för en åtgärd i myndighetsutövningen och som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hotar med en sådan gärning, döms*	Den som, *i* annat *fall* än som *avses* i 1 *och 3 §§*, *angriper en tjänsteman eller dennes närstående genom en brottslig gärning vid tjänstemannens myndighetsutövning eller för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövningen, döms för* <u>*angrepp mot tjänsteman*</u> till böter eller fängelse i högst *två år.*

[1] Senaste lydelse 2019:1162.
[2] Senaste lydelse 2016:508.

för förgripelse mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst *sex månader.*	*Detsamma gäller den som i sådant syfte angriper en tjänsteman eller dennes närstående genom någon annan otillbörlig gärning som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hot om sådan gärning.* *För angrepp mot tjänsteman döms även den som genom en sådan gärning som avses i första stycket angriper en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet, eller dennes närstående, för vad tjänstemannen har gjort eller inte gjort vid myndighetsutövningen.*
Om brottet är grovt döms för *grov förgripelse mot tjänsteman* till fängelse i *högst fyra år*.	Om brottet är grovt döms för *grovt angrepp mot* tjänsteman till fängelse i *lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen* *1. har innefattat våld av allvarligt slag mot tjänstemannens närstående,* *2. har innefattat hot mot tjänstemannens närstående som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag,* *3. har avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada, eller* *4. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art*.
	3 §[3] *Den som angriper en tjänsteman vid hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövningen, genom att rikta beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot tjänstemannen döms, om gärningen är ägnad att kränka tjänstemannens självkänsla eller värdighet, för förolämpning mot*

[3] Tidigare 17 kap. 3 § upphävd genom 1975:667.

	tjänsteman till böter eller fängelse i högst sex månader.

4 §[4]

Den som, *utan att* fall *är för handen som förut i detta kapitel är sagt*, genom att sätta sig till motvärn eller *eljest* med våld *söker* hindra *någon i* hans myndighetsutövning, *dömes* för *våldsamt motstånd* till böter eller fängelse i högst sex månader.	Den som, i *annat* fall *än som avses i 1 och 2 §§*, genom att sätta sig till motvärn eller *annars* med våld *försöker* hindra *en tjänsteman vid* hans *eller hennes* myndighetsutövning, *döms* för *våldsamt motstånd* till böter eller fängelse i högst sex månader.

5 §[5]

Bestämmelserna i 1*, 2 och* 4 §§ ska också tillämpas, om någon på sätt som anges där *förgriper sig mot* eller hindrar den som enligt särskild föreskrift ska ha samma skydd som är förenat med myndighetsutövning eller den som är eller har varit kallad att biträda förrättningsman vid en åtgärd som omfattas av sådant skydd.	Bestämmelserna i 1–4 §§ ska också tillämpas, om någon på sätt som anges där *angriper* eller hindrar den som enligt särskild föreskrift ska ha samma skydd som är förenat med myndighetsutövning eller den som är eller har varit kallad att biträda förrättningsman vid en åtgärd som omfattas av sådant skydd.
Bestämmelserna i 1 och 2 §§ ska också tillämpas, om någon på sätt som anges där *förgriper sig mot* en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning.	Bestämmelserna i 1 och 2 §§ ska också tillämpas, om någon på sätt som anges där *angriper* en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning.

Med utövare av viss samhällsnyttig funktion avses
1. hälso- och sjukvårdspersonal,
2. socialtjänstpersonal,
3. räddningstjänstpersonal, och
4. utbildningspersonal inom skolväsendet och högskolan.

6 §[6]

Tjänstemän vid Internationella brottmålsdomstolen ska i sin tjänsteutövning vara skyddade enligt bestämmelserna i 1*, 2 och* 4 §§ på motsvarande sätt som om det hade varit fråga om svensk myndighetsutövning. För försök eller förberedelse till brott enligt 1 § mot en sådan person tillämpas 16 §.	Tjänstemän vid Internationella brottmålsdomstolen ska i sin tjänsteutövning vara skyddade enligt bestämmelserna i 1–4 §§ på motsvarande sätt som om det hade varit fråga om svensk myndighetsutövning. För försök eller förberedelse till brott enligt 1 *eller 2* § mot en sådan person tillämpas 16 §.

[4] Senaste lydelse 1975:667.
[5] Senaste lydelse 2023:494.
[6] Senaste lydelse 2009:1281.

16 §[7]

För försök, förberedelse eller stämpling till våld eller hot mot tjänsteman, grovt våld eller hot mot tjänsteman, *grov förgripelse* mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak, skyddande av brottsling eller grovt skyddande av brottsling döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök eller förberedelse till främjande av flykt.	För försök, förberedelse eller stämpling till våld eller hot mot tjänsteman, grovt våld eller hot mot tjänsteman, *angrepp mot tjänsteman, grovt angrepp* mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak, skyddande av brottsling eller grovt skyddande av brottsling döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök eller förberedelse till främjande av flykt.

Denna lag träder i kraft den 2 juli 2025.

[7] Senaste lydelse 2023:494.

2.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

dels att 19 kap. 12 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 19 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	19 kap.
	2 a §
	Åtal ska tas upp av Stockholms tingsrätt, om handlingarna innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585).
	Vid sådana åtal ska 3 § första stycket inte tillämpas, i den del åtal får väckas vid annan rätt än Stockholms tingsrätt.
	Vid sådana åtal ska inte heller 12 § andra stycket tillämpas.
12 §[1]	
Det som sägs i detta kapitel ska tillämpas även i fråga om domstolarnas befattning med förundersökning och användande av tvångsmedel. En sådan fråga får tas upp även av rätten i en annan ort än som följer av reglerna i detta kapitel, om beslut i frågan bör fattas utan dröjsmål.	*Detta* kapitel ska tillämpas även i fråga om domstolarnas befattning med förundersökning och användande av tvångsmedel. En sådan fråga får tas upp även av rätten i en annan ort än som följer av reglerna i detta kapitel, om beslut i frågan bör fattas utan dröjsmål *och utredningen inte innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585)*.

Åtal för brott som ska prövas gemensamt med en fråga om häktning enligt 24 kap. 13 a § får tas upp även av rätten i en annan ort än som följer av reglerna i detta kapitel.

---

1. Denna lag träder i kraft den 2 juli 2025.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för åtal som har väckts före ikraftträdandet.

[1] Senaste lydelse 2021:285.

2.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 23 kap. 8 § och 39 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 23 kap. 5 a §, och närmast före 23 kap. 5 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	23 kap.
	Polisprogrammet
	5 a § *Sekretess gäller i utbildningsverksamhet vid universitet och högskolor som avser grundutbildning till polisman för uppgift om en enskilds personnummer, födelsedatum, bostadsadress och privata telefonnummer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men.* *För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.*
8 §[1]	
Den tystnadsplikt som följer av 1 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.	
Den tystnadsplikt som följer av 2–5 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift som hänför sig till annat än ett ärende om tillrättaförande av en elev eller skiljande av en elev från vidare studier.	Den tystnadsplikt som följer av 2–5 *a* §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift som hänför sig till annat än ett ärende om tillrättaförande av en elev eller skiljande av en elev från vidare studier.

[1] Senaste lydelse 2018:1919.

39 kap.

3 §[2]

Sekretess gäller i annat fall än som avses i 1 och 2 §§ 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.

I annat fall än som avses i 1 och 2 §§ gäller även sekretess, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i den personaladministrativa verksamheten hos en myndighet där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs.

Vidare 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.

Sekretess gäller också 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.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 2 juli 2025.

[2] Senaste lydelse 2017:1076.

2.4 Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (2017:900)

Härigenom föreskrivs att 33 § förvaltningslagen (2017:900) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

33 §

En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt.

Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till. Myndigheten ska samtidigt upplysa parten om avvikande meningar som har antecknats enligt 30 § eller enligt särskilda bestämmelser i någon annan författning. En underrättelse om hur man överklagar ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid.

Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det. Underrättelse får ske genom delgivning.

En skriftlig underrättelse behöver inte innehålla uppgift om en sådan person som avses i 31 §, om det kan befaras att personen utsätts för hot, trakasserier eller annan allvarlig olägenhet.

Denna lag träder i kraft den 2 juli 2025.

3 Ärendet och dess beredning

I april 2022 fick en särskild utredare i uppdrag att överväga olika författningsändringar för att minska offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier. Syftet var både att förbättra situationen för de anställda och att värna den offentliga verksamheten (dir. 2022:31). Regeringen beslutade i februari 2023 om tilläggsdirektiv som innebar att utredaren fick i uppdrag att, oavsett ställningstagande i sak, bl.a. lämna vissa förslag om att stärka skyddet för offentliganställda som med anledning av sina arbetsuppgifter löper en förhöjd risk för att utsättas för våld, hot, trakasserier eller annan otillbörlig påverkan samt föreslå att straffet för våld eller hot mot tjänsteman skärps och att ett nytt brott som tar sikte på förolämpningar mot tjänstemän införs (dir. 2023:16). Utredningen, som tog namnet Utredningen om åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet, överlämnade i januari 2024 betänkandet Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (SOU 2024:1). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (www.regeringen.se) och i lagstiftningsärendet (Ju2024/00057).

Vidare har Domstolsverket i promemorian Särskild forumregel för vissa säkerhetsmål lämnat förslag om att det ska införas en ny forumregel i rättegångsbalken för åtal som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 4*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 5*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (www.regeringen.se) och i lagstiftningsärendet (Ju2024/01383).

Riksdagen har vid två tillfällen tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om en särskild brottsrubricering för brottet våld mot tjänsteman (bet. 2016/17:JuU16 punkt 24, rskr. 2016/17:211 och bet. 2019/20:JuU8 punkt 8, rskr. 2019/20:43). Av tillkännagivandena följer att våld mot tjänsteman ska ges en egen brottsrubricering där straffet ska vara minst fängelse i sex månader (bet. 2016/17:JuU16 s. 54 och bet. 2019/20:JuU8 s. 18). Riksdagen har vidare tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om skärpta straff för angrepp mot väsentliga samhällsfunktioner såsom akutmottagningar (bet. 2017/18:JuU14 punkt 14, rskr. 2017/18:240). Av tillkännagivandet följer att våld mot personal inom hälso- och sjukvården och andra vitala samhällsfunktioner ska ha ett minimistraff på sex månaders fängelse (bet. 2017/18:JuU14 s. 50). Tillkännagivandena behandlas i avsnitt 6.2.3. Regeringen anser att tillkännagivandena är slutbehandlade.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om straffrättsligt skydd för Tullverkets och Kustbevakningens personal (bet. 2019/20:JuU8 punkt 5, rskr. 2019/20:43). Av tillkännagivandet följer att Tullverkets och Kustbevakningens personal bör omfattas av samma straffrättsliga skydd som poliser (bet. 2019/20:JuU8 s. 17). Tillkännagivandet behandlas i avsnitt 5.2. Regeringen anser att tillkännagivandet är slutbehandlat.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om ytterligare åtgärder för att göra polisens arbetsmiljö säkrare (bet. 2020/21:JuU3 punkt 2, rskr. 2020/21:57). Av tillkännagivandet följer att regeringen ska ge en lämplig myndighet i uppdrag att ta fram ett underlag som allsidigt belyser polisers utsatthet för brott och därefter återkomma med förslag på åtgärder för att göra arbetsmiljön säkrare för poliser i yttre tjänst (bet. 2020/21:JuU3 s. 10). Tillkännagivandet behandlas i avsnitt 4.2. Regeringen anser att tillkännagivandet är slutbehandlat.

Riksdagen har även tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om förstärkt skydd för polisers personuppgifter (bet. 2020/21:JuU41 punkt 6, rskr. 2020/21:389). Av tillkännagivandet följer att skyddet för poliser behöver förstärkas, bl.a. genom att polisers personuppgifter ges ett starkare skydd i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (bet. 2020/21:JuU41 s. 33). Tillkännagivandet behandlas i avsnitt 12.1. Regeringen anser att tillkännagivandet är slutbehandlat.

I denna proposition behandlar regeringen dels merparten av lagförslagen i betänkandet, dels lagförslagen i promemorian. Regeringen avser inte att gå vidare med övriga förslag.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 6 februari 2025 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 7*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 8*. Regeringen följer inte Lagrådets synpunkter, som behandlas i avsnitt 11.2.

4 Offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier

4.1 Utsattheten är allvarlig och har ökat

Offentliganställda som grupp är generellt mer utsatta för våld, hot och trakasserier än den arbetande befolkningen som helhet. Enligt flera undersökningar har utsattheten också blivit allt mer vanligt förekommande och bedöms utgöra ett allvarligt problem. Utsattheten förekommer i princip i hela förvaltningen men har under den senaste tiden uppmärksammats särskilt i förhållande till socialtjänsten och brottsbekämpande myndigheter. I uppdraget att överväga åtgärder för att förbättra situationen för offentliganställda har utredningen kartlagt denna utsatthet. Utredningen har vidare analyserat behovet av åtgärder för att skydda personalen i offentlig verksamhet utifrån tre områden; en förstärkning av det straffrättsliga skyddet i vissa avseenden, minskad exponering av namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder samt ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda.

Av kartläggningen av utsattheten framgår att risken att utsättas för våld och hot i arbetet ökar vid direktkontakt med utomstående, t.ex. vid ingripanden eller möten, samt för de som arbetar med myndighetsutövning, t.ex. vid beslutsfattande. Det föreligger en högre risk att utsättas i

större myndigheter där personalen har omfattande medborgarkontakter och när myndigheten utövar verksamhet som påverkar enskilda medborgare, t.ex. myndigheter som har brottsbekämpande uppdrag, utövar tillsyn eller beslutar om tillstånd, ersättningar eller bidrag.

Vid trakasserier, hot, våld och otillbörlig påverkan är det vanligaste motivet att den som utövar detta vill åstadkomma ett resultat. Det kan till exempel handla om att få tjänstemannen att ändra eller avstå från att fatta ett beslut till påverkarens eller någon annans fördel, att påverka ett beslutsunderlag eller att få företräde i handläggningen. Undersökningar visar på en särskilt hög utsatthet för anställda hos Polismyndigheten och personal inom socialtjänsten, som också omfattar personal på Statens institutionsstyrelse. Därutöver framträder en högre utsatthet hos Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket och Kriminalvården, liksom för anställda vid Åklagarmyndigheten och Försäkringskassan. Även anställda som arbetar med olika former av tillstånd och kontroller på länsstyrelserna och inom kommunal verksamhet utgör utsatta grupper. Det är emellertid viktigt att understryka att utsattheten för trakasserier, hot och våld mot offentliganställda är ojämnt fördelade och kan variera över tid (se bl.a. Riksrevisionens rapport RiR 2022:26). Förändringar i omvärlden och i myndigheternas uppdrag är faktorer som kan påverka utsattheten, liksom aktuella frågor i samhällsdebatten. Även när det gäller vilken typ av angrepp som offentliganställda utsätts för skiljer det sig åt, både mellan och inom olika verksamheter. Utredningen konstaterar att våld är relativt ovanligt och något som förekommer främst i verksamheter där en stor del av arbetsuppgifterna består av ingripanden och kontroller av olika slag. Hot som riktas mot offentliganställda beskrivs däremot som mycket vanligt förekommande, oavsett verksamhetens uppgifter, och kan t.ex. ta sig uttryck som anspelningar på den anställdas personliga förhållanden och sfär. Det är även vanligt med subtila hot såsom anspelningar på våldskapital. Det kan också röra sig om händelser på fritiden, såsom krypkörningar förbi den anställdes bostad eller fotografering av den anställde tillsammans med anhöriga. Utredningen slår fast att den allra vanligaste formen av angrepp är olika former av trakasserier. Det inbegriper allt från obehagliga telefonsamtal, förolämpningar, uthängningar på internet till att påverkaren hotar att ta sitt liv om tjänstemannen utför sitt uppdrag. Även här beskrivs en stor spridning i typen av trakasserier som riktar sig mot tjänstemän i olika myndigheter.

Utredningen konstaterar att såväl den faktiska som den upplevda utsattheten bland offentliganställda ökar. Ett hårdnande samhällsklimat där respekten för myndighetspersoner minskar och att vissa former av trakasserier till följd av teknikutveckling blivit enklare att genomföra anges som faktorer som bedöms ligga bakom den ökade utsattheten. Det har också blivit vanligare att anställda kontaktas privat, t.ex. via sociala medier eller att anställdas privata kontaktuppgifter används på annat sätt. En annan faktor som lyfts är att toleransnivån – i negativ mening – har ökat på så sätt att det skett en normförskjutning för vad en offentliganställd upplever sig behöva acceptera. Att också en ökad upplevd utsatthet, och inte bara en faktisk sådan, är ett problem understryks då redan en rädsla för att bli utsatt kan få allvarliga konsekvenser.

4.2 Utsattheten utgör ett demokratiproblem och kräver åtgärder

Anställda som utsätts för obehagliga eller brottsliga ageranden kan bl.a. påverkas fysiskt och psykiskt men det kan även medföra sociala konsekvenser. Utöver detta innebär utsattheten för våld, hot och trakasserier även konsekvenser för tjänsteutövningen. Rädsla och ökad otrygghet kan medföra att den anställde undviker vissa platser, personer och situationer. När en enskild medarbetare utsätts påverkar det även arbetsmiljön och övriga på arbetsplatsen. Utsattheten innebär därmed inte bara ett arbetsmiljö- och säkerhetsproblem för den enskilde tjänstemannen och för verksamheten, utan även ett rättssäkerhets- och demokratiproblem för samhället i dess helhet (se bl.a. prop. 2016/17:208 s. 55 f.). Brottsförebyggande rådet (Brå) har i flera studier om otillåten påverkan uppmärksammat och undersökt just hur företeelser som trakasserier och hot i förlängningen kan bli ett hot mot demokratin (Brå 2005:18, Brå 2009:7, Brå 2009:13, Brå 2016:13 och Brå 2016:14).

Den vanligaste följden av våld, hot och trakasserier är att den anställda övervägt att lämna yrket. Även att den anställda förändrat beteendet i privatlivet, bytt eller lämnat uppdrag och tvekat inför en åtgärd eller undvikit en arbetsuppgift lyfts fram som konsekvenser (Brå kortanalys 6/2020). Enligt en undersökning från fackförbundet Akavia har nära hälften av de svarande uppgett att en sådan händelse påverkat den egna yrkesutövningen. Var tredje har förändrat beteendet i privatlivet, och fler än tre av tio har övervägt att byta arbete eller uppdrag till följd av händelserna de utsatts för (Hot, våld och trakasserier mot medarbetare i medborgarnas tjänst, Akavia, 2021).

Rädslan för att utsättas för våld, hot och trakasserier, eller att bli uthängd och ifrågasatt på internet, påverkar yrkesutövningen genom att anställda kan tveka inför eller undvika vissa arbetsuppgifter. Även rädsla för hot och trakasserier från personer inom kriminella strukturer har sådan påverkan. Av samma skäl låter anställda bli att polisanmäla att de blivit utsatta. Redan risken för att otillåten påverkan får inflytande på bl.a. korrekt beslutsfattande har i sig bedömts så allvarlig att den motiverar åtgärder (se SOU 2018:2 s. 142 och prop. 2018/19:155 s. 32).

En hög utsatthet kan också leda till rekryterings- och kompetensförsörjningsproblem. Färre söker sig till eller vill stanna kvar på tjänster eller i befattningar där utsattheten för våld, hot eller trakasserier är hög. Att personal slutar eller byter tjänst på grund av utsatthet för våld, hot och trakasserier är ett reellt problem i flera samhällsviktiga verksamheter.

Offentliganställdas faktiska och upplevda utsatthet för våld, hot och trakasserier utgör sammantaget ett demokratiproblem. Det går inte att bortse från att det finns offentliganställda som, medvetet eller omedvetet, underlåter att vidta tjänsteåtgärder eller fatta beslut. Det förekommer också att beslut anpassas på grund av risken att bli utsatt för våld eller hot. I en undersökning från Fackförbundet ST uppgav exempelvis fem procent av deltagarna att de anpassat ett beslut för att minska risken för att bli utsatt (ST:s arbetsmiljöundersökning 2024). En rapport från fackförbundet Vision visar att åtminstone sex procent av de socialsekreterare som deltog har låtit bli att fatta beslut om insatser av rädsla för förtal, hot och våld

(Ryktet går – en kortrapport om desinformation om socialtjänsten och dess konsekvenser, fackförbundet Vision, 2023). I en rapport från Akademikerförbundet SSR framgår att sju procent av socialsekreterarna uppgav att de i ärenden de arbetat med undvikit att ingripa enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga på grund av hot eller rädsla (Socialsekreterare i utsatta områden, Akademikerförbundet SSR, 2021).

Sådana ageranden, dvs. att t.ex. anpassa ett beslut eller undvika att fatta ett beslut helt, innebär att grundläggande principer om objektivitet, legalitet och likabehandling sätts åt sidan. Det påverkar också enskilda negativt när sakliga beslut inte fattas. Även den offentliga förvaltningens effektivitet riskerar att bli lidande när stora resurser får sättas in för att hantera situationer som uppstått på grund av t.ex. trakasserier. En fortsatt negativ utveckling riskerar även att påverka allmänhetens tillit till myndigheterna och rättssamhället i stort. Situationen är systemhotande och utgör en fara för vårt demokratiska samhälle som i förlängningen även riskerar att underlätta för brottslig verksamhet. Det är en utveckling som måste tas på stort allvar.

Frågan om våld, hot och trakasserier i arbetslivet spänner över många områden inom samhället. En central del utgörs av arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön, i vilken det ingår att förebygga och hantera våld, hot och trakasserier mot personalen. Förebyggande och trygghetsskapande åtgärder från arbetsgivarens sida utgör ett mycket viktigt medel för att minska personalens utsatthet. Problembilden avseende offentliganställdas utsatthet är dock mångfacetterad och behöver belysas i olika sammanhang och ur skilda perspektiv. Även om arbetsgivaransvaret är en viktig del i det arbetet står det klart att problemet kan behöva adresseras även genom åtgärder på andra områden, exempelvis genom förändringar av det straffrättsliga regelverket.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om ytterligare åtgärder för att göra polisens arbetsmiljö säkrare (bet. 2020/21:JuU3 punkt 2, rskr. 2020/21:57). Utredningen om åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet (Ju2022:02) tillsattes bl.a. med anledning av tillkännagivandet. Utredningens betänkande innehåller förslag som avser bl.a. att minska polisanställdas utsatthet och stärka skyddet för dem. Betänkandet utgör grund för flertalet av förslagen i denna proposition. Genom utredningens kartläggning av utsattheten och de förslag som regeringen lämnar i denna proposition tillgodoses tillkännagivandet. Regeringen anser därmed att tillkännagivandet är slutbehandlat.

Att stärka skyddet för offentliganställda är ett angeläget och pågående arbete som alltså kräver åtgärder inom flera olika områden. I januari 2020 infördes ett särskilt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet genom ett nytt brott om sabotage mot blåljusverksamhet. Ändringen var en följd av de återkommande angrepp på polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård som skett runtom i landet. Samtidigt skärptes straffskalan för grovt våld eller hot mot tjänsteman (prop. 2018/19:155). I augusti 2023 trädde lagändringar i kraft som stärker det straffrättsliga skyddet för bl.a. utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner (prop. 2022/23:106). Lagändringarna innebär bl.a. att bestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman numera även kan omfatta hälso- och sjukvårdspersonal, socialtjänstpersonal, räddningstjänstpersonal och utbildningspersonal inom skolväsendet och högskolan. Efter att regeringen hösten

2023 uppmärksammats på att polisanställda som arbetar mot den organiserade brottsligheten har en hög utsatthet för olika typer av angrepp, bl.a. i syfte att försöka hindra polisanställda från att fatta vissa beslut, togs det skyndsamt fram förslag för att stärka skyddet för de polisanställda. Författningsändringarna trädde i kraft i april 2024 och innebär att polisanställda som arbetar mot den organiserade brottsligheten i vissa fall ska kunna använda en annan uppgift än sitt namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder, samt att sekretess ska gälla för uppgifter som kan bidra till upplysning om identiteten på den anställda (prop. 2023/24:102). Vidare beslutade regeringen i oktober 2023 att en särskild utredare skulle se över grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör personuppgifter om adress, telefonnummer, civilstånd och andra uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden, detta i syfte att stärka skyddet för den personliga integriteten (dir. 2023:145). I november 2024 överlämnade den särskilda utredaren betänkandet Personuppgifter och mediegrundlagarna (SOU 2024:75). Betänkandet har remitterats och bereds i Regeringskansliet.

5 Det straffrättsliga skyddet för offentliganställda

5.1 Brott mot tjänstemän i 17 kap. brottsbalken

Brottsbalken innehåller viss särskild reglering angående brott som riktar sig mot allmän verksamhet. Straffbestämmelserna i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken skyddar intresset av att det allmännas verksamhet ska kunna fortgå obehindrad. Bestämmelserna utgör därför ett skydd inte bara mot angrepp på eller hot mot en enskild person, utan också för allmän verksamhet.

Flera av bestämmelserna ger ett förstärkt straffrättsligt skydd mot gärningar som utgör brott även enligt andra bestämmelser. Ett brott enligt 17 kap. brottsbalken som samtidigt utgör ett brott enligt 3 eller 4 kap. brottsbalken, t.ex. misshandel, anses regelmässigt vara allvarligare och mer straffvärt än motsvarande gärning i dessa kapitel, eftersom brottet har begåtts mot en tjänsteman med bäring på dennes myndighetsutövning. Brotten i 17 kap. brottsbalken omfattar alltså både enskilda och allmänna skyddsintressen. När våld eller hot ingår som moment i sådan brottslighet sker därför straffvärdebedömningen som utgångspunkt med beaktande av både allvaret i våldet eller hotet mot den enskilde och av det allmänna intresse som överträtts.

Brotten mot tjänstemän i 17 kap. brottsbalken anknyter i stor utsträckning till begreppet myndighetsutövning. Med myndighetsutövning avses beslut och åtgärder som är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter gentemot enskilda. Det avser åtgärder som gäller utövandet av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet eller annat jämförbart förhållande, eller ingrepp i enskildas frihet eller egendom (se NJA 2016 s. 880). Den som utövar myndighet befinner sig ofta i en utsatt

situation samtidigt som det är av vikt att myndighetsutövningen är effektiv och opartisk. Det särskilda straffskyddet samverkar med ett särskilt straffansvar enligt 20 kap. brottsbalken för den som missbrukar sin ställning som utövare av myndighet.

I 17 kap. 5 § första stycket brottsbalken utsträcks kriminaliseringen gentemot vissa ytterligare personkategorier som i detta avseende ska anses jämställda med utövare av myndighet. Det gäller dels den som enligt särskild föreskrift ska ha samma skydd som den som utövar myndighet (t.ex. väktare), dels den som är kallad att biträda förrättningsman vid åtgärd som omfattas av skydd som är förenat med myndighetsutövning.

Sedan den 1 augusti 2023 gäller straffbestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman även när någon förgriper sig mot en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning. Med utövare av viss samhällsnyttig funktion avses hälso- och sjukvårdspersonal, socialtjänstpersonal, räddningstjänstpersonal och utbildningspersonal inom skolväsendet och högskolan (17 kap. 5 § andra stycket).

5.2 Det behövs ett förstärkt straffrättsligt skydd för tjänstemän mot våld, hot och trakasserier

Regeringens bedömning: Utvecklingen och problembilden när det gäller offentliganställdas utsatthet innebär att det finns skäl att stärka det straffrättsliga skyddet för tjänstemän.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: I princip alla remissinstanser instämmer i bedömningen eller kommenterar den inte särskilt.

Skälen för regeringens bedömning: Offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier är hög. Utsattheten har också ökat under senare år. Det handlar bl.a. om ett generellt sett uppskruvat och hårdnande samtalsklimat, inte minst i digitala miljöer. Detta berör befolkningen i allmänhet men tycks särskilt drabba representanter för det allmänna och personer inom opinionsskapande verksamhet, som t.ex. förtroendevalda och journalister samt tjänstemän och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner (se prop. 2018/19:154 och prop. 2022/23:106). Problembilden hänger delvis samman med den grova brottsligheten i kriminella nätverk och grupperingar som ofta är knutna till vissa geografiska områden. Dessa områden kännetecknas bl.a. av att det finns ett lägre förtroende för polisen och andra myndigheter (se Brås rapport 2018:6 och prop. 2021/22:186 s. 22). Brottsligheten påverkar i sin tur myndigheterna och deras företrädare som verkar i området. I bekämpandet av organiserad brottslighet sker också ökade insatser från en rad olika myndigheter, vilket ytterligare kan öka utsattheten för de anställda.

Även om flera lagstiftningsåtgärder redan har vidtagits, t.ex. vad gäller straffskärpningar och olika åtgärder för att motverka organiserad brottslighet, innebär utvecklingen och problembilden att det finns ett angeläget behov av att vidta ytterligare åtgärder för att stärka det straffrättsliga skyddet för tjänstemän. Behovet av ytterligare åtgärder har framhållits av

flera myndigheter. Arbetsgivarverket och Polismyndigheten har i varsin hemställan till regeringen begärt en översyn av det straffrättsliga skyddet för tjänstemän och efterfrågat åtgärder för att minska de offentliganställdas utsatthet (Ju2019/02310 och Ju2021/02378). Att ytterligare åtgärder vidtas är nödvändigt för att kunna fortsätta ha offentliga funktioner och tjänstemän som är tillgängliga, vilket är en viktig faktor och en förutsättning för en väl fungerande offentlig förvaltning och främjandet av demokratin. Samhället gynnas av och behöver t.ex. polismän som är synliga och kända i området samt socialsekreterare med god kontakt med klienter och andra som behöver socialtjänstens stöd. Samhället tjänar också på att myndigheter med omfattande medborgarkontakter, som exempelvis Skatteverket och Försäkringskassan, finns tillgängliga genom olika kommunikationsvägar för att kunna tillhandahålla god service.

Att arbeta i allmän verksamhet och med myndighetsutövning innebär också att man fattar ingripande beslut gentemot enskilda. Medborgare har rätt att ifrågasätta beslut och ingripanden, kontrollera att handläggning sköts på ett korrekt sätt samt att i övrigt granska offentlig verksamhet. Detta är grundläggande förutsättningar för rättssamhället och den demokratiska debatten. I annat fall ökar risken för misstro till myndigheternas arbete, och det finns en risk att medborgarna inte följer gällande regelverk och de beslut som myndigheter har fattat.

På motsvarande sätt försvagas demokratin om tillgängligheten till myndigheterna minskar på grund av rädsla för våld, hot eller andra brottsliga handlingar. Om utsatthet och oro också leder till att anställda påverkas i sin tjänsteutövning genom att inte vidta en tilltänkt åtgärd eller att inte våga fatta vissa beslut är det särskilt allvarligt. En sådan utveckling är inte bara förtroendeskadlig utan direkt systemhotande.

För att allmän verksamhet ska kunna fortsätta att vara öppen och tillgänglig är det av vikt att det finns en tydlig gräns för vad man kan uttrycka och göra för att visa sitt missnöje över en tjänstemans åtgärder eller beslut. Det är därför avgörande att det finns ett starkt straffrättsligt skydd för brott mot tjänstemän som är tidsenligt, effektivt och anpassat till dagens behov.

Av bl.a. Polismyndighetens och Arbetsgivarverkets skrivelser, men även utredningens kartläggning som redovisas i avsnitt 4.1, framkommer att utsattheten bland offentliganställda till stor del består av hot, trakasserier och andra kränkningar. Handlingarna tar sig många olika uttryck, men innebär ofta att den enskilde tjänstemannen hamnar i fokus. Det sker exempelvis genom hotfulla antydningar och anspelningar på tjänstemannens adress, familj och personliga förhållanden i övrigt. Brottsligheten tycks i större utsträckning ske genom angrepp på den enskilde tjänstemannens frihet och frid.

Gemensamt för brotten mot någons frid, såsom olaga hot och ofredande i 4 kap. brottsbalken, är att dessa syftar till att skydda mot kränkningar av rent personliga intressen. Flera av dessa brott, liksom ärekränkningsbrotten förtal och förolämpning i 5 kap. brottsbalken, har setts över i närtid. Ändringarna har bl.a. inneburit att straffbestämmelserna om olaga hot, ofredande och förolämpning förtydligats och moderniserats.

Trots de förändringar som skett av fridsbrotten så har bestämmelserna till skydd för tjänstemän i princip varit oförändrade sedan 1948 års strafflag. Det väcker frågor om hur bestämmelserna om brott mot tjänstemän i 17 kap. brottsbalken förhåller sig till ändringar i andra kapitel gällande

framför allt olika typer av hot, kränkningar och andra trakasserier. Det finns enligt regeringen därmed skäl att se över bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken i ljuset av den beskrivna utvecklingen. Detta för att säkerställa att dessa bestämmelser ger ett starkt straffrättsligt skydd för tjänstemän. Det behöver vidare säkerställas att det straffrättsliga skyddet är anpassat så att nya kommunikationsformer och företeelser som inte fanns vid lagstiftningens tillkomst kan omfattas. Det gäller inte bara teknikutvecklingen utan även andra samhällsförändringar, t.ex. utvecklingen av den organiserade eller gängrelaterade brottsligheten och olika typer av påverkanskampanjer mot offentlig verksamhet.

Med hänsyn till att det finns indikationer på att viss brottslighet riktad mot tjänstemän har blivit grövre finns det också behov av straffskärpningar för att säkerställa att straffskalorna är ändamålsenligt utformade och återspeglar brottens allvar.

Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen anfört att Tullverkets och Kustbevakningens personal bör omfattas av ett mer övergripande och heltäckande straffrättsligt skydd och att deras verksamhet därför bör omfattas av brottet sabotage mot blåljuspersonal i 13 kap. 5 c § brottsbalken (bet. 2019/20:JuU8 punkt 5, rskr. 2019/20:43). Utredningen lämnar inga sådana förslag. I den här propositionen föreslås dock ett flertal straffrättsliga ändringar som stärker skyddet för tjänstemän vid myndighetsutövning, vilket även omfattar anställda vid Tullverket och Kustbevakningen. Förslagen avseende 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken innebär att bestämmelserna utvidgas och förtydligas (se avsnitt 6 och 7). Till följd av detta anser regeringen att anställda vid Tullverket och Kustbevakningen ges ett starkare och mer enhetligt straffrättsligt skydd. Mot denna bakgrund finns det därutöver inte anledning att vidta de lagstiftningsåtgärder som följer av tillkännagivandet. Regeringen anser därmed att tillkännagivandet är slutbehandlat.

6 Ett starkare skydd för tjänstemän mot våld eller hot

6.1 Dagens reglering

Våld eller hot mot tjänsteman

För våld eller hot mot tjänsteman döms den som, med våld eller hot om våld, förgriper sig på en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga tjänstemannen till eller hindra honom eller henne från en åtgärd i myndighetsutövningen eller för att hämnas för en sådan åtgärd. Detsamma gäller om någon på detta sätt förgriper sig mot en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet för vad han eller hon har gjort eller underlåtit att göra i myndighetsutövningen (17 kap. 1 § brottsbalken). Bestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman har i huvudsak haft samma sakliga innehåll sedan 1948. Den 1 juli 2016 delades bestämmelsen upp i dels brott av normalgraden med en straffskala på böter eller fängelse i högst två år, dels grovt brott med en straffskala på fängelse i

lägst sex månader och högst fyra år. Samtidigt infördes kvalifikationsgrunder för grovt brott. I samband med detta togs brottstypen ringa brott bort och bestämmelsen moderniserades språkligt. Vidare kriminaliserades stämpling till grovt våld eller hot mot tjänsteman (se prop. 2015/16:113). Den 1 januari 2020 ändrades straffskalan för det grova brottet till fängelse i lägst ett och högst sex år (se prop. 2018/19:155). Våld eller hot mot tjänsteman samt grovt våld eller hot mot tjänsteman är straffbart på försöks- och förberedelsestadiet. Från den 1 augusti 2023 är även stämpling till våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden straffbart (se prop. 2022/23:106).

Innebörden av uttrycket våld och hot

Enligt förarbetena är våldsbegreppet i 17 kap. 1 § brottsbalken detsamma som i samma balk om rån, dvs. att det ska vara fråga om våld på person (jfr NJA II 1948 s. 301 f.). Det innebär att såväl misshandel som vissa frihetsbrott, t.ex. människorov eller olaga frihetsberövande, kan utgöra våld mot tjänsteman om övriga förutsättningar i bestämmelsen är uppfyllda. Även om våld mot tjänsteman i 17 kap. 1 § brottsbalken inte föreskriver något uttryckligt krav på effekt av våldet så förutsätts att en person tillfogas kroppskada, sjukdom eller smärta eller försätts i vanmakt eller något annat sådant tillstånd (jfr NJA 1992 s. 528 och NJA 2015 s. 668).

Hotbegreppet i 17 kap. 1 § brottsbalken omfattar enligt förarbetena allt hot om våld medan hot om annat än våld betecknas som förgripelse mot tjänsteman (prop. 1948:80 s. 156). Vad som krävs är att det är fråga om hot om våld som innefattar åtminstone misshandel eller ett allvarligt betvingande av personens rörelsefrihet, exempelvis människorov eller olaga frihetsberövande. Det innebär att hotets innehåll inte överensstämmer med vad som gäller för olaga tvång eller olaga hot, där hotet består i hot om brottslig gärning, som även kan avse åtgärder riktade mot tredje person. Till skillnad från vad som gäller vid olaga hot krävs dock inte att hotet om våld har varit ägnat att framkalla allvarlig rädsla hos den utsatte. Vidare krävs det inte att hotet för den hotade innebär eller framstår som trängande fara (jfr rån enligt 8 kap. 5 §). Däremot krävs att hotet måste vara sådant att det framstår som allvarligt menat (se NJA 2021 s. 215). Det krävs inte att hotet påverkat tjänstemannen på så sätt att gärningspersonen lyckats tvinga fram eller hindra viss åtgärd.

Sedan 2016 anges tre kvalifikationsgrunder som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Uppräkningen är inte uttömmande utan frågan om ett brott är grovt ska avgöras med beaktande av samtliga omständigheter (se prop. 2015/16:113 s. 82 f. och 92).

Innebörden av uttrycket myndighetsutövning

Uttrycket myndighetsutövning avses ha huvudsakligen samma betydelse i de olika författningar där det förekommer. Det kan emellertid konstateras att begreppet används i skilda syften i olika författningar, vilket kan påverka tolkningen av dess innebörd. Bestämmelsernas räckvidd kan också påverkas av hur hänvisningen är utformad till uttrycket.

Det allmännas skadeståndsansvar enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) avser skador som vållats genom fel eller försummelse *vid* myndighetsutövning. Även tjänstefelsansvaret enligt 20 kap. 1 § brotts-

balken avser åsidosättande av uppgiften vid myndighetsutövning, ett uttryckssätt som infördes i bestämmelsen genom en reform 1989. Då utvidgades tjänstefelsansvaret för offentligt anställda till att omfatta inte endast gärningar som innefattar oriktig myndighetsutövning utan också vissa andra oriktiga handlingar som har nära anknytning till myndighetsutövning. Detta skedde genom att lagtexten ändrades på så sätt att uttrycket *i* myndighetsutövning byttes ut mot *vid* myndighetsutövning. Det senare uttryckssättet syftade till att inte bara omfatta åtgärder som självständigt utgör myndighetsutövning, utan även sådana åtgärder som ingår endast som ett led i myndighetsutövningen men som är offentligrättsligt reglerade och indirekt kan få rättsliga konsekvenser för den enskilde. Som exempel på vad som kom att omfattas nämns i förarbetena att ett beslut har fått ett felaktigt innehåll genom någons försummelse vid ärendets handläggning eller på grund av att ett yttrande eller annan utredning i ärendet varit felaktigt eller vilseledande. Vidare omfattas vissa andra handlingar som står i ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med myndighetsutövningen (se prop. 1972:5 s. 502 och prop. 1988/89:113 s. 12 och 23). Ändringarna syftade till att komma närmare betydelsen i skadeståndslagen, även om den lagstiftningen har andra motiv och intressen.

Brotten våld, hot och förgripelse mot tjänsteman omfattar olika angrepp *i* myndighetsutövning. En hänvisning till att något har skett i myndighetsutövning är typiskt sett avsett att omfatta åtgärder som självständigt utgör myndighetsutövning. Det kan därför uppfattas som att tjänstefelsansvaret i 20 kapitlet tar sikte på åtgärder i vidare omfattning än de som skyddas av det förstärkta straffskyddet för t.ex. våld eller hot mot tjänsteman. Avsikten tycks dock ha varit att även det förstärkta straffskyddet ska omfatta verksamhet som inte självständigt utgör myndighetsutövning. I förarbetena vid ämbetsansvarsreformen uttalades nämligen att ett angrepp mot en tjänsteman som är anställd i stat eller kommun och som har en befattning där det ingår att utöva myndighet är straffritt endast om den riktar sig mot någon arbetsuppgift som helt saknar samband med myndighetsutövningen (prop. 1975:78 s. 177). Det ifrågasattes dock vid remitteringen om den föreslagna lagtexten i 17 kap. brottsbalken medgav en sådan vid tolkning (a. prop. s. 138). Denna språkliga diskrepans har också ifrågasatts i doktrinen.

Angrepp som sker för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd

Bestämmelsen i 17 kap. 1 § brottsbalken om våld eller hot mot tjänsteman kan också omfatta angrepp som inte sker i samband med myndighetsutövning, om det har koppling till myndighetsutövningen. Enligt bestämmelsen är det nämligen också straffbart att tvinga en tjänsteman till eller hindra honom eller henne från en åtgärd i myndighetsutövningen. Dessutom är det straffbart att hämnas en åtgärd som tjänstemannen redan vidtagit eller som han eller hon underlåtit att vidta. Här krävs det att våldet eller hotet avser enskilda åtgärder, t.ex. att tjänstemannen ska meddela ett gynnande beslut.

Att tvinga någon till en åtgärd i myndighetsutövning eller att hindra någon från att vidta en åtgärd i myndighetsutövning tar sikte på olika fall där tjänstemannen, t.ex. genom våld eller hot, förmås att utföra eller underlåta myndighetsutövning. Det är fråga om ett överskjutande uppsåt;

tjänstemannen behöver inte utföra eller underlåta den åsyftade åtgärden utan brottet är fullbordat när gärningen utförts i sådant syfte. Tjänstemannen behöver inte heller vara i tjänst när gärningen företas. Som exempel omfattas att kontakta en tjänsteman i hemmet och hota denne med våld om att t.ex. upphäva ett beslut.

De åtgärder som avses med att hämnas kan vara sådant som tjänstemannen gjort eller underlåtit i myndighetsutövningen. Avseende våld eller hot mot tjänsteman är straffansvaret även utsträckt till att omfatta hämndangrepp mot någon som tidigare har utövat myndighet för vad han eller hon gjort eller underlåtit i den tidigare myndighetsutövningen, vilket alltså omfattar angrepp mot den som har slutat sin anställning.

6.2 Ett starkare skydd mot våld och hot mot tjänsteman

6.2.1 Tydligare hänvisning till myndighetsutövning

Regeringens förslag: Tillämpningsområdet för brotten våld eller hot mot tjänsteman ska tydliggöras. Brotten ska omfatta angrepp som sker vid myndighetsutövning och angrepp för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövningen. Bestämmelsen ska även moderniseras språkligt.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser, bl.a. *Akademikerförbundet SSR*, *Ekobrottsmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten*, instämmer i förslaget eller har inga invändningar mot det.

Saco delar uttryckligen bedömningen att begreppet bör förtydligas i lagtext. *Fackförbundet ST* framhåller särskilt att förslaget tydliggör att det straffrättsliga skyddet även gäller utanför arbetstid. *Polismyndigheten*, som är positiv till förslaget, ser ett behov av en reglering som i ökad utsträckning omfattar situationer där offentliganställda utsätts när angreppet föranleds av tjänsten, t.ex. en befattningshavare som framträtt i media.

Göteborgs universitet och *Södertälje kommun* anser att uttrycket tjänsteman ska ändras till tjänsteperson. *Sveriges Kommuner och Regioner* framför att begreppet tjänsteman bör analyseras mer grundligt och efterfrågar en exemplifiering av yrkeskategorier även från kommun och region.

Skälen för regeringens förslag: Även om uttrycket myndighetsutövning i stort anses ha samma betydelse i de olika författningar där det förekommer skiljer det sig åt när det gäller utformningen av hänvisningen till begreppet. Som utredningen framhåller finns det i nuläget en diskrepans när det gäller hänvisningen till myndighetsutövning i bestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman jämfört med motsvarande bestämmelse om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken (jfr avsnitt 6.1). Ordalydelsen skiljer sig åt genom att tjänstefelansvar kan bli aktuellt för gärningar *vid* myndighetsutövning, medan 17 kap. 1 § brottsbalken gäller för gärningar som förgriper tjänstemannen *i* dennes myndighetsutövning. Även om uttalanden i förarbetena kan tolkas som att de faktiska tillämpningsområdena för regelverken i stort överensstämmer kan det enligt regeringen ifrågasättas om nuvarande lagtext medger att vägledning av uttrycket i

myndighetsutövning kan hämtas från annan närliggande reglering som gäller vid myndighetsutövning.

Utifrån att bestämmelsen om våld och hot mot tjänsteman har dubbla skyddsintressen – både den enskildes och det allmännas – är det inte önskvärt att det åtalas och döms för det underliggande brottet i stället för brott enligt 17 kap. 1 § brottsbalken, även om förhållandet till myndighetsutövningen inte är helt uppenbart. Det finns emellertid en risk för att nuvarande hänvisning till myndighetsbegreppet i 17 kap. 1 § uppfattas som att t.ex. ett hämndangrepp behöver kunna härledas till en åtgärd som i sig utgör myndighetsutövning för att omfattas av bestämmelsen. En sådan snäv tolkning överensstämmer inte med syftet med regleringen i stort. För att lagtexten ska överensstämma med förarbetsuttalandena och hur bestämmelsen i allmänhet har kommit att förstås och tillämpas bör hänvisningen till begreppet, som *Saco* framhåller, ändras. En sådan ändring är också motiverad av legalitetsskäl. I likhet med utredningen anser regeringen alltså att det bör klargöras att bestämmelsen tar sikte på angrepp mot en tjänsteman vid hans eller hennes myndighetsutövning.

Fråga är vad som innefattas i det straffrättsliga skyddet med uttrycket vid myndighetsutövning. Här kan bestämmelserna i skadeståndslagen och straffbestämmelserna om tjänstefel i 20 kap. brottsbalken fortsättningsvis ge vägledning vid tolkningen av straffbestämmelserna om brott mot tjänstemän (jfr avsnitt 6.1). I likhet med vad som uttalats i förarbetena till 3 kap. 2 § skadeståndslagen och 20 kap. 1 § brottsbalken bör det straffrättsliga skyddet omfatta även åtgärder som ingår endast som ett led i myndighetsutövningen men som är offentligrättsligt reglerade och indirekt kan få rättsliga konsekvenser för den enskilde. Det bör också omfatta vissa andra handlingar som står i ett nära tidsmässigt och funktionellt samband med myndighetsutövningen. Exempel på åtgärder som har sådant samband med myndighetsutövningen kan vara handläggningsåtgärder eller faktiskt handlande – t.ex. protokollföring, registrering eller expediering – som föregår eller följer efter själva myndighetsutövningen. Det kan avse att tjänstemannen inhämtat ett yttrande eller vidtagit andra handläggande åtgärder. Det bör exempelvis kunna omfatta handläggningsåtgärder som en socialsekreterare vidtar inom ramen för ett ärende om omhändertagande av barn eller åtgärder av en handläggare på länsstyrelsen inom ramen för ett djurskyddsärende. Även polisen har långtgående befogenheter att agera i tjänsten, t.ex. genom att vidta olika åtgärder inom ramen för en förundersökning. Gärningspersonens syfte och om tjänstemannen rent faktiskt utför någon åtgärd som innefattar myndighetsutövning vid tidpunkten för våldet eller hotet saknar betydelse vid bedömningen. Skyddet är inte knutet till en viss ställning eller ett visst yrke utan i stället till att någon utövar eller har rätt att utöva myndighet. Det är tillräckligt att angreppet sker i samband med myndighetsutövningen, t.ex. under förrättning, utredningsarbete eller överhuvudtaget under tjänstgöring. Frågan om när en tjänsteman anses utöva myndighet kan därför variera beroende på personens arbetsuppgifter. Det krävs dock att tjänstemannen är berättigad att utöva myndighet och att angreppet har anknytning till myndighetsutövningen.

Även för brott som begås med ett särskilt påverkans- eller hämndsyfte bör det enligt regeringen, på samma sätt som ovan, tydliggöras att bestämmelsen om våld och hot mot tjänsteman ska skydda mot angrepp

som syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd som har samband med tjänstemannens myndighetsutövning, dvs. en åtgärd vid myndighetsutövningen. En sådan gärning som bör omfattas av bestämmelsen är att en handläggare vid en myndighet på fritiden blir misshandlad som hämnd för en åtgärd som skett som ett led i myndighetsutövning eller har ett nära samband med myndighetsutövning. Som *Fackförbundet ST* framhåller innebär detta att det straffrättsliga skyddet även kan gälla utanför arbetstid. Endast åtgärder som helt saknar samband med myndighetsutövningen faller utanför bestämmelsernas tillämpningsområde (jfr prop. 1975:78 s. 177).

Dessa förtydliganden korrelerar också bättre med det skydd som sedan den 1 augusti 2023 gäller för utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. 17 kap. 1 § ska nämligen tillämpas, om någon på sätt som anges där, förgriper sig mot en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning. En alltför restriktiv tolkning av begreppet myndighetsutövning enligt 17 kap. 1 § brottsbalken skulle kunna medföra att tjänstemän som ägnar sig åt myndighetsutövning får ett svagare skydd än utövare av samhällsnyttiga funktioner, vilket inte är avsikten.

Med anledning av *Polismyndighetens* synpunkt finns det skäl att framhålla att bestämmelsens tillämpningsområde ytterst får avgöras i rättstillämpningen.

I likhet med utredningens förslag bör bestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman moderniseras språkligt genom att uttrycket förgriper sig på ändras till angriper (se även avsnitt 7.2.1). Bestämmelsen bör även av tydlighetsskäl struktureras om. Till skillnad från *Sveriges Kommuner och Regioner* anser regeringen att det inte finns behov av en analys av uttrycket tjänsteman. Regeringen har förståelse för *Göteborgs universitets* och *Södertälje kommuns* synpunkt att termen tjänsteman skulle kunna bytas ut mot tjänsteperson. Regeringen anser emellertid att det inte finns förutsättningar att överväga en sådan ändring i den här lagstiftningsprodukten. Det saknas vidare skäl att göra en exemplifiering av vilka yrkeskategorier från kommuner och regioner som kan omfattas.

6.2.2 Ett utvidgat straffrättsligt skydd vid hot mot tjänsteman

Regeringens förslag: Bestämmelsen om hot mot tjänsteman ska utvidgas till att avse hot om brottslig gärning.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ett stort antal remissinstanser, däribland *Arbetsförmedlingen*, *Kronofogdemyndigheten* och *Polismyndigheten*, instämmer i förslaget eller har inga invändningar mot det.

Brottsoffermyndigheten framhåller särskilt att hot om annat än våld för den utsatte kan upplevas som allvarligare än hot om att själv utsättas för våld.

Borlänge kommun och *Göteborgs tingsrätt* anser att det är rimligt att bestämmelsens omfattning motsvarar vad som gäller vid olaga hot.

Flera remissinstanser, däribland *Akavia*, *Akademikerförbundet SSR*, *Fackförbundet ST* och *Sveriges Läkarförbund,* välkomnar särskilt att

utvidgningen innebär att även förtäckta och subtila hot kan omfattas. *Örebro kommun* framhåller att även hot mot kollegor bör kunna omfattas. *Göteborgs universitet* anser att förändringen kan godtas då även andra hot än just hot om våld kan framstå som trängande men poängterar vikten av att det inte får avse de allra lindrigaste brotten.

Flera av de remissinstanser som är positiva till förslaget, däribland Polismyndigheten och *TCO*, ser ett behov av att gränserna för det straffbara området vid förtäckta hot tydliggörs ytterligare. Även *Saco* efterfrågar ytterligare vägledning och exemplifiering av när förtäckta hot kan anses antyda hot om brottslig gärning och framhåller att det inte minst behövs för att undvika gränsdragningsproblem i förhållande till bestämmelsen om förgripelse mot tjänsteman.

Institutet för mänskliga rättigheter och *Justitiekanslern* betonar vikten av att i särskild ordning se över diskrepansen mellan brottet hot mot tjänsteman i brottsbalken och brottet hot mot tjänsteman på det grundlagsreglerade tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området.

Statens skolverk och *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget. Statens skolverk framför att ett behov av en utvidgning av det straffbara området inte tillräckligt tydligt har förklarats eller motiverats. Sveriges advokatsamfund framhåller att redan i dag kan hotfulla uttalanden som inte ryms under 17 kap. 1 § brottsbalken omfattas av bestämmelsen om olaga hot i 4 kap. 5 § brottsbalken och det finns en risk för att bestämmelsen blir alltför omfattande så att snudd på alla uttalanden kommer att kunna tolkas som förtäckta hot.

Skälen för regeringens förslag: Som framgår av avsnitt 4.1 och som också framhålls av bl.a. *Fackförbundet ST* och *Region Skåne* är hot mot offentliganställda vanligt förekommande. Det rör sig inte bara om hot om våld mot tjänstemannen. Det kan exempelvis även handla om hot om andra brottsliga gärningar, såsom hot om skadegörelse av tjänstemannens bostad eller annan egendom. Sådana hot är ibland uttalade, men som bl.a. *Akavia* för fram finns det även en återkommande problematik med subtila eller förtäckta hot som anspelar på tjänstemannens personliga omständigheter i övrigt, såsom bostad, hemadress och familj eller andra anhöriga, snarare än tjänstemannens person.

Bestämmelsen om hot mot tjänsteman är avgränsad genom hot om våld på tjänstemannen. Detta skiljer sig från vad som gäller avseende t.ex. olaga hot, där det straffrättsliga skyddet är utformat som att det är straffbart att hota med en brottslig gärning som har varit ägnad att framkalla allvarlig rädsla hos den utsatte. Bestämmelsen är vidare konstruerad som att den allvarliga rädslan ska avse den hotades eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid. Vid den översyn som föranledde den nuvarande utformningen konstaterades att förtäckta eller antydda hot i vissa fall kunde falla utanför det då straffbara området om hot om våld mot person. Samtidigt konstaterades att det i vissa fall kan vara uppenbart att dessa subtila hot rör sig om ett förtäckt hot om något slags brott mot person (se SOU 2016:7 s. 337 f.). Genom att bestämmelsen sedan utvidgades till att omfatta hot om brottslig gärning som också kan innefatta brott mot den enskildas integritet, träffar enligt förarbetena förtäckta hot om allvarliga brottsliga angrepp nu fler fall än tidigare (se prop. 2016/17:222 s. 53 f.). Utvidgningen, som trädde i kraft 2019, gjordes genom att den hotades frihet och frid lades till som skyddsobjekt i bestämmelsen.

Regeringen anser liksom utredningen, men till skillnad från *Statens skolverk* och *Sveriges advokatsamfund,* att det är tydligt att de skäl som föranledde utvidgningen av bestämmelsen om olaga hot gör sig gällande även i förhållande till de hot som offentliganställda utsätts för. Den nuvarande regleringen innebär att hot som rör brottsliga handlingar riktade mot tjänstemannens frihet eller frid i dagsläget inte omfattas av 17 kap. 1 § brottsbalken. Dessa hot kan emellertid uppfattas som minst lika allvarliga som hot om våld mot tjänstemannen själv, vilket även bl.a. *Brottsoffermyndigheten* framhåller. Det är också otillfredsställande att hot mot tjänstemannens egendom inte heller omfattas av 17 kap. 1 § brottsbalken. I nuläget omfattas dessa brott i stället av straffansvar enligt 17 kap. 2 § brottsbalken om förgripelse mot tjänsteman. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det är missvisande, både språkligt och rubriceringsmässigt, att på det sättet skilja på olika typer av hot mot tjänstemän. Därtill får förgripelse mot tjänsteman i regel anses vara ett lindrigare brott än hot mot tjänsteman. Det finns dock starka skäl att ifrågasätta varför de nu aktuella hoten skulle bedömas mildare rent straffrättsligt än de hot som riktas direkt mot tjänstemannen, när konsekvensen av hoten kan bli densamma.

Vidare innehåller 17 kap. 1 § brottsbalken särskilda kvalifikationsgrunder. Vid bedömningen av om hot mot tjänsteman ska ses som grovt ska särskilt beaktas bl.a. om gärningen har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art. När kvalifikationsgrunderna infördes konstaterades att brott med hotinslag spelar en central roll inom den organiserade brottsligheten (se prop. 2015/16:113 s. 61). I den mån det t.ex. rör sig om ett allvarligt hot mot en anhörig till tjänstemannen får kvalifikationsgrunderna i 17 kap. 1 § alltså i dagsläget inte genomslag, eftersom brottet normalt sett kommer bedömas som förgripelse mot tjänsteman. Att bestämmelsen om förgripelse mot tjänsteman i nuläget har en annan konstruktion än hot mot tjänsteman belyser ytterligare den skillnad i utfall som kan inträffa för två olika typer av hot som objektivt sett anses lika allvarliga. En sådan ordning är inte önskvärd.

Regeringen anser därför, i likhet med utredningen och flertalet remissinstanser, att hot om annat än våld och förtäckta hot behöver ett tydligare och förstärkt straffrättsligt skydd i förhållande till tjänstemän. Som bl.a. *Göteborgs tingsrätt* påpekar behöver en utvidgning ske både utifrån den problembild som i dag gäller och för att det straffbara området för hot mot tjänsteman ska korrelera bättre med bestämmelsen om olaga hot. En sådan ändring motiveras även av systematiska skäl då det innebär att 17 kap. 1 § blir mer renodlad på så sätt att hot om brottsliga gärningar behandlas samlat. Det finns en språklig och rubriceringsmässig logik i att alla typer av hot om brott rubriceras som hot mot tjänsteman, vilket också har ett viktigt signalvärde. Genom att utvidga bestämmelsen kommer även den högre straffskalan att bli tillämplig för fler typer av hot, och kvalifikationsgrunderna avseende grovt hot mot tjänsteman får därmed genomslag även beträffande andra typer av hot än hot om våld på person. Vidare kommer förtäckta hot, dvs. när hotet är antytt eller underförstått, att omfattas av straffbestämmelsen i fler fall än tidigare vilket välkomnas av bl.a. *Akavia*, *Akademikerförbundet SSR*, *Fackförbundet ST* och *Sveriges Läkarförbund*.

Bestämmelsen om hot mot tjänsteman bör alltså ändras på så sätt att den ska omfatta hot om brottslig gärning, vilket är ett rekvisit som förekommer på ett flertal andra håll i brottsbalken (se bl.a. 4 kap. 4 § om olaga tvång). Med hot om brottslig gärning menas typiskt sett en gärning, som av en annan person uppfattas som ett påstående om att ett brott kommer att utföras, eventuellt om inte den hotade gör något visst eller på grund av något som den hotade har gjort. Hot om alla slags brottsliga gärningar bör i och för sig omfattas, men som *Göteborgs universitet* är inne på bör det normalt krävas att det avser brott som inte tillhör de allra lindrigaste.

Sveriges advokatsamfund anför att hotfulla uttalanden som i dagsläget inte utgör hot mot tjänsteman kan utgöra olaga hot och att detta talar mot en utvidgning av 17 kap. 1 § brottsbalken. Regeringen anser dock att det finns ett värde i att ett olaga hot som riktas mot en tjänsteman, t.ex. i syfte att tvinga fram ett särskilt beslut, bedöms som hot mot tjänsteman och inte olaga hot. Att en sådan gärning rubriceras på detta sätt fyller nämligen en viktig funktion då det bl.a. tydliggör att gärningen utgör ett angrepp mot såväl enskilda som allmänna intressen. Kravet på att hotet ska avse en brottslig gärning innebär vidare en tydlig avgränsning som hindrar att bestämmelsen blir alltför omfattande. Med anledning av vad *Örebro kommun* framför om att även hot mot kollegor bör kunna omfattas av bestämmelsen kan det noteras att ett sådant hot i regel lär komma till kollegans kännedom, varpå gärningen kan komma att bedömas som ett hot mot tjänsteman avseende kollegan.

Även förtäckta hot, där den brottsliga gärningen på något sätt antyds, kan utgöra ett hot om brottslig gärning. Hotet ska rikta sig till tjänstemannen, men kan även avse hot som rör t.ex. hans eller hennes anhöriga eller egendom. På detta sätt kan hot om våld, skadegörelse eller allvarligare fridsbrott utgöra hot mot tjänsteman, oavsett om hoten uttalas explicit eller förtäckt. Det kan t.ex. handla om anspelningar på ett våldskapital eller en koppling till ett kriminellt nätverk och kommentarer om den anställdes närstående. Sådana kommentarer kan t.ex. gå ut på att uppmärksamma den anställde på en vetskap om var hans eller hennes anhöriga t.ex. arbetar eller går i skolan. Mot bakgrund av samhällsutvecklingen, den utsatthet som finns för de offentliganställda och den systemhotande brottsligheten, är det särskilt angeläget med ett sådant straffrättsligt skydd.

Andra typer av hotfulla beteenden, som inte avser brott men som ändå är otillbörliga, bör fortsatt kunna utgöra förgripelse av tjänsteman enligt 17 kap. 2 § brottsbalken. Som *Saco* är inne på är det svårt att göra en mer omfattande beskrivning av när förtäckta hot anses antyda hot om brottslig gärning, och på så sätt klargöra hur gränsdragningsfrågor i förhållande till 17 kap. 2 § brottsbalken ska bedömas. Dessa gränsdragningsproblem bör enligt regeringen dock bli relativt sällsynta då en förutsättning för att det ska röra sig om hot om brottslig gärning bör vara att det med någon form av konkretion ska gå att slå fast vilken typ av brottslig gärning hotet avsåg. Den närmare gränsdragningen får avgöras i rättstillämpningen.

Ändringen av rekvisitet till hot om brottslig gärning är inte avsedd att leda till någon förändring av hur ett hot ska bedömas. Det ska alltså även fortsättningsvis ske en prövning utifrån om hotet framstått som allvarligt menat, till skillnad från andra brott med hotinslag som i stället utgår från effekten av hotet.

De förslag som lämnas i den här propositionen innebär en utvidgning av tillämpningsområdet för brottet hot mot tjänsteman i brottsbalken. Hot mot tjänsteman är straffbart som tryck- eller yttrandefrihetsbrott om gärningen begås i grundlagsskyddade medier (7 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen). Att genomföra motsvarande förändring på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området förutsätter en grundlagsändring. Något sådant förslag lämnas inte i detta lagstiftningsärende. Det innebär, som bl.a. *Justitiekanslern* påpekar, att det kommer att finnas en skillnad mellan brottsbeskrivningarna för brottet hot mot tjänsteman i brottsbalken och motsvarande brott på tryck- och yttrandefrihetsområdet. På brottsbalkens område kommer alla hot om brottslig gärning att omfattas av straffbestämmelsen, medan brottet hot mot tjänsteman på det grundlagsskyddade området precis som i dag enbart kommer att omfatta hot om våld. Det kan noteras att hot om annan brottslig gärning än våld som begås i medier som omfattas av grundlagarna kan vara straffbart som olaga hot (7 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen). Som regeringen tidigare framhållit är en utgångspunkt att brottsbeskrivningarna i vanlig lag och grundlag bör överensstämma för de brott som finns upptagna som tryck- och yttrandefrihetsbrott (se bl.a. prop. 2016/17:222 s. 22 och 23 och prop. 2017/18:59 s. 17). En utvidgning av det straffbara området för en bestämmelse i tryckfrihetsförordningens brottskatalog bör samtidigt inte göras utan noggranna överväganden. Det krävs starka skäl för att göra en grundlagsändring och den bör vara påkallad av ett påtagligt behov. Som både utredningen och några remissinstanser har pekat på kan det finnas skäl att återkomma till frågan i ett annat sammanhang.

6.2.3 Straffskalorna skärps

Regeringens förslag: Minimistraffet för grovt våld eller hot mot tjänsteman ska höjas till fängelse i ett år och sex månader. Straffmaximum ska höjas till fängelse i åtta år. Maximistraffet för våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden ska höjas till fängelse tre år.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser, bl.a. *Sveriges Kommuner och Regioner* och *Åklagarmyndigheten*, instämmer i förslaget eller har inga invändningar mot det.

Arbetsgivarverket och *Kronofogdemyndigheten* framhåller att det finns ett starkt signalvärde i att skärpa straffen. *Malmö kommun*, som är positiv till förslaget, anser att förslaget är motiverat och att det är uppenbart att våld, hot och trakasserier mot offentliganställda ökar och att det finns ett starkt intresse av att se till att skydda tjänstepersoner mot otillåten påverkan av olika slag.

Göteborgs tingsrätt anser att det kan ifrågasättas om en höjning av straffmaximum för våld hot eller mot tjänsteman av normalgraden kommer få någon större effekt i rättstillämpningen. Angående straffskalan för grovt brott anser domstolen att det framstår som rimligt att den korresponderar med t.ex. grov misshandel som har liknande kvalifikationsgrunder. Tingsrätten framför att det bör övervägas om kvalifikations-

grunden våld av allvarligt slag vid en höjning av straffminimum bör tydliggöras i förhållande till tidigare förarbetsuttalanden om att det med formuleringen avsågs misshandel med ett straffvärde omkring sex månader eller mer.

Göteborgs universitet och *Institutet för mänskliga rättigheter* framför bl.a. att det principiellt kan ifrågasättas om skärpta straff i realiteten minskar offentliganställdas utsatthet och att det bör hållas i åtanke att straffets avskräckande effekter är omdiskuterade. Även *Kammarrätten i Stockholm* och *Umeå universitet* för fram synpunkter i linje med detta.

Några remissinstanser avstyrker förslaget. *Civil Rights Defenders* anser att föreslagna straffskärpningar varken är ändamålsenliga eller har stöd i forskning och erfarenhet. Organisationen framför vidare att förslaget innebär en större överlappning av straffskalorna för brott av normalgraden och grovt brott, trots att det i andra lagstiftningsprojekt förordats en minskad överlappning av straffskalor för gradindelade brott. *Statens skolverk* anser att det inte med tillräcklig tydlighet och tyngd har förklarats och motiverats behovet av en skärpning av straffskalan. *Sveriges advokatsamfund* lyfter fram att om förslaget genomförs blir brottet grovt våld eller hot mot tjänsteman ett brott med så kallad obligatorisk häktning, vilket historiskt varit förbehållet de allra allvarligaste brotten och Civil Rights Defenders anser att det saknas en proportionalitetsbedömning av den konsekvensen av förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Straffskalan för grovt brott ska skärpas

Samhället behöver reagera kraftfullt mot beteenden som innefattar angrepp på allmän verksamhet, myndighetsutövning och möjligheterna att upprätthålla en rättssäker förvaltning.

Offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier har enligt flera undersökningar blivit alltmer förekommande (se avsnitt 4.1). Vilka slutsatser det går att dra i frågan om utsattheten ökar eller inte ifrågasätts av bl.a. *Kammarrätten i Stockholm* och *Umeå universitet*, som särskilt ifrågasätter om det finns underlag för en ökad utsatthet som motsvarar en straffskärpning av bl.a. grovt våld eller hot mot tjänsteman. Regeringen konstaterar att utredningen har gjort en bred översyn av utsattheten hos offentliganställda. Utredningen pekar särskilt på att utsattheten har blivit mer framträdande och finns i princip i hela förvaltningen. Den problembild som framgår av utredningens kartläggning delas av ett stort antal remissinstanser, däribland *Akavia*, *Arbetsgivarverket*, *Brottsförebyggande rådet*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Försäkringskassan* och *Region Stockholm*. Begreppet offentliganställda omfattar ett stort antal anställda i många olika verksamheter, vilket i och för sig kan innebära vissa svårigheter när det gäller att dra generella slutsatser om utvecklingen av utsattheten för hela kategorin offentliganställda. Offentliganställdas utsatthet för trakasserier, hot och våld är ojämnt fördelade och kan variera över tid. Det kan även skilja sig stort när det gäller vilken typ av angrepp som offentliganställda utsätts för, både mellan och inom olika organisationer. Samtidigt visar flera undersökningar att utsattheten har ökat över tid och att det utgör ett demokratiproblem. För poliser har antalet anmälda brott ökat under de senaste åren. Det finns också indikationer på att grova brott avseende hot

och våld har ökat samt att våld mot poliser har blivit grövre. Som Kammarrätten i Stockholm också är inne på talar även statistiken för att en viss ökning har skett av inkomna anmälningar avseende grovt våld eller hot mot tjänsteman. Sedan brotten fick egna brottsbeteckningar har både antalet inkomna brottsmisstankar hos Åklagarmyndigheten och antalet lagföringar för de brotten ökat under perioden 2016–2022. Regeringen anser mot denna bakgrund att det inte finns skäl att ifrågasätta utsattheten i sig eller att den har ökat över tid.

Den eskalering i våldsutvecklingen och den grova kriminaliteten som föranlett straffskärpningar i andra avseenden påverkar även situationen för tjänstemän. Det finns exempel på mycket grovt våld med tillhyggen, sprängningar, skjutningar och våld mot offentliganställda utanför arbetstid för att hämnas en tjänsteåtgärd som han eller hon vidtagit. Hot är också vanligt förekommande i stora delar av förvaltningen. Hoten kan vara systematiska och instrumentella till sin karaktär och kan anspela på ett våldskapital. Det är enligt regeringen uppenbart att den här typen av grova angrepp medför stora risker för offentlig verksamhet. Brottsutvecklingen måste därför tas på stort allvar och kräver att åtgärder vidtas. I senare tids lagstiftning har det också anförts att betydande straffskärpningar är ändamålsenliga åtgärder mot särskilt straffvärt beteende (se t.ex. prop. 2016/17:108 och prop. 2021/22:231). Regeringen anser därför, till skillnad från bl.a. *Civil Rights Defenders*, att straffskalan för grovt våld eller hot mot tjänsteman tydligare behöver återspegla allvaret av hot och våld som riktar sig mot tjänstemän vid deras myndighetsutövning och att sådana gärningar bör tillmätas ett högre straffvärde än vad som sker i dag.

För att åstadkomma ett högre abstrakt straffvärde för denna brottstyp bör minimistraffet höjas till fängelse i ett år och sex månader. Detta innebär en väsentlig höjning och medför att minimistraffet placeras på samma nivå som minimistraffet för grov misshandel. Som Civil Rights Defenders och *Sveriges advokatsamfund* är inne på får skärpningen av minimistraffet också praktisk betydelse eftersom det sedan den 1 juli 2023 gäller en presumtion för häktning vid misstanke om brott med ett minimistraff om fängelse i ett år och sex månader eller mer (se prop. 2022/23:53). Till skillnad från nämnda remissinstanser och i likhet med bl.a. *Göteborgs tingsrätt* anser regeringen att det är rimligt att straffminimum för grovt våld eller hot mot tjänsteman korresponderar med t.ex. den för grov misshandel, vilket tydliggör att grovt våld mot tjänsteman utgör en kvalificerad form av ett sådant brott. Detta särskilt som grov misshandel också har liknande kvalifikationsgrunder som bestämmelsen om grovt våld eller hot mot tjänsteman.

Kvalifikationsgrunderna är vidare identiska med de som gäller för grov utpressning enligt 9 kap. 4 § brottsbalken, med minimistraffet fängelse två år. Även grovt övergrepp i rättssak i 17 kap. 10 § brottsbalken, som liksom grovt våld eller hot mot tjänsteman skyddar både allmänna och enskilda intressen, har ett minimistraff på fängelse i lägst två år. Det skulle kunna tala för att minimistraffet för våld eller hot mot tjänsteman bör bestämmas till motsvarande nivå. Då en sådan höjning inte närmare har övervägts av utredningen finns det enligt regeringen dock inte förutsättningar att i nuläget föreslås ett minimistraff om fängelse i två år. Detta särskilt då Straffreformsutredningen, som ska göra en samlad översyn av straff-
skalorna och reformera påföljdssystemet, ska redovisa sitt uppdrag i maj

2025 (dir. 2023:115). Det kan i sammanhanget även nämnas att grovt olaga hot har ett straffminimum om fängelse ett år. Sammantaget anser regeringen därför att ett minimistraff på fängelse i ett år och sex månader för grovt våld eller hot mot tjänsteman är proportionerligt och rimligt sett till jämförbara brott i brottsbalken, särskilt eftersom brotten rymmer såväl allvarliga hot som allvarligt våld.

I likhet med utredningen anser regeringen att maximistraffet för grovt våld eller hot mot tjänsteman bör höjas till fängelse högst åtta år. Maximistraffet kommer då att överensstämma med grovt övergrepp i rättssak och grov utpressning. Maximistraffet blir även högre än maximistraffet för grov misshandel och grovt olaga hot, vilket enligt regeringen och bl.a. *Jönköpings kommun* är rimligt då grovt våld eller hot mot tjänsteman utgör en kvalificering av dessa brott. Höjningen av maximistraffet påverkar också straffskalan för brottet hot mot tjänsteman på tryck- och yttrandefrihetsområdet, där det straffbara området för brottet hot mot tjänsteman även fortsatt kommer vara begränsat till hot om våld (se avsnitt 6.2.2).

Den straffskala som föreslås innebär en kraftig höjning sett till att den nuvarande straffskalan skärptes så sent som 2020. Till skillnad från bl.a. Umeå universitet anser regeringen emellertid att det finns goda skäl för detta. Brottsutvecklingen och angrepp på offentliganställda i påverkanssyfte är allvarlig och innebär att det finns anledning att från samhällelig synpunkt tillmäta brottstypen ett högre straffvärde och att anpassa bestämmelsen till andra allvarliga brott med liknande skyddsintressen. På detta sätt uppnås en tydlig markering av att straffvärdet för grovt våld eller hot mot tjänsteman är att anse som högre än det våld eller hot som ingår i gärningen i sig. I likhet med Arbetsgivarverket och *Kronofogdemyndigheten* anser regeringen, liksom utredningen, att det finns ett starkt signalvärde i att skärpa straffen och att det utgör en tydlig markering om hur allvarligt samhället ser på dessa angrepp. Det bedöms också motiverat för att domstolarna ska kunna beakta de kvalificerande omständigheterna att brottet har skett vid någons myndighetsutövning eller för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning.

Avsikten med förslaget är inte att påverka den nyanserade straffmätning som ska ske. Tvärtom bör straffskalans utvidgning ge förutsättningar för ytterligare nyansering vid påföljdsbestämningen. Det bör dock samtidigt understrykas att förslaget ska ses som en generell uppgradering av straffvärdet för brott av aktuellt slag. Detta bör leda till generellt något strängare straff.

En skärpning av straffskalan kan klargöra konkurrensförhållandena mellan brotten

En skärpning av straffskalan kan antas leda till att grovt våld eller hot mot tjänsteman i regel kan konsumera t.ex. grovt olaga hot och grov misshandel (jfr tidigare uttalanden i prop. 2018/19:155 s. 32). Straffskalan bör enligt regeringen typiskt sett bli tillräckligt vid för att domstolen inom ramen för 17 kap. 1 § brottsbalken kommer att kunna beakta både allvaret i våldet eller hotet mot den enskilde tjänstemannen och det allmänna intresse som kränkts. På så sätt tydliggörs konkurrensförhållandena mellan brotten, även om gärningens samlade straffvärde inte bör påverkas

nämnvärt av om det i ett enskilt fall döms endast för ett av brotten eller för båda brotten i brottskonkurrens.

Minimistraffet för grovt våld mot tjänsteman och grov misshandel kommer enligt förslaget att vara desamma. En av kvalifikationsgrunderna för grovt våld eller hot mot tjänsteman är att gärningen har innefattat våld av allvarligt slag. När kvalifikationsgrunderna för brottet infördes den 1 juli 2016 var straffskalan för brottet fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. I förarbetena uttalas att för att våldet ska anses vara av allvarligt slag bör det krävas att det rör sig om ett misshandelsbrott med ett straffvärde om fängelse kring sex månader eller mer. Det anges vidare att det med hänsyn till att även andra omständigheter ska beaktas, kan det bli aktuellt att döma för grovt brott även vid mindre allvarligt våld än så (se prop. 2015/16:113 s. 83 och s. 92). *Göteborgs tingsrätt* framför att det bör övervägas om kvalifikationsgrunden bör tydliggöras i förhållande till tidigare förarbetsuttalanden om att det med formuleringen avsågs misshandel med ett straffvärde omkring sex månader eller mer. Vid tiden för förarbetsuttalandet var minimistraffet för grov misshandel fängelse i ett år. Förarbetsuttalandet syftade alltså till att klargöra att det inte behöver röra sig om en grov misshandel enligt 3 kap. § 6 brottsbalken för att kvalifikationsgrunden våld av allvarligt slag ska vara tillämplig vid en bedömning av om våld mot tjänsteman ska rubriceras som grovt brott. Enligt regeringen ska det fortsatt finnas ett utrymme för att döma till grovt våld mot tjänsteman på grund av våldets allvar, utan att misshandeln i sig är att bedöma som grov misshandel. Det har att göra med att brotten delvis värnar olika intressen och att olika omständigheter ska beaktas vid bedömningen av vad som utgör grovt brott. Att minimistraffet för grov misshandel numera är fängelse i ett år och sex månader talar för att det i regel bör krävas att misshandeln i sig har ett något högre straffvärde än fängelse i sex månader för att kvalifikationsgrunden ska vara tillämplig (jfr NJA 2024 s. 514). Eftersom även andra omständigheter ska beaktas bör det precis som tidigare dock inte vara den avgörande faktorn. Det är alltså inte uteslutet att en misshandel med ett straffvärde om ca sex månader som riktas mot en tjänsteman vid myndighetsutövning vid en samlad bedömning även framöver kan bedömas som grovt våld mot tjänsteman.

Även i fortsättningen bör det finnas utrymme att bedöma en gärning som grovt hot mot tjänsteman i fler och andra fall än då hotet bedöms som grovt olaga hot enligt 4 kap. 5 § andra stycket brottsbalken. För dessa brott är dock kvalifikationsgrunderna för grovt brott desamma och det ska särskilt beaktas om hotet påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art. Om ett hot med sådana inslag har riktats mot en tjänsteman vid myndighetsutövningen eller för att tvinga fram, hindra eller hämnas för någons myndighetsutövning bör det abstrakta straffvärdet vara högre än om så inte är fallet. Det är därför befogat att minimistraffet för grovt hot mot tjänsteman är sex månader högre än straffskalan för grovt olaga hot, vilket blir följden av förslaget.

Förslaget att skärpa minimistraffet för grovt våld eller hot mot tjänsteman gör att det tillgängliga utrymmet för straffmätning i praktiken ökar även för normalgraden av brottet.

Det kan övervägas om böter bör tas bort från straffskalan i 17 kap. 1 § brottsbalken. Det ringa brottet för våld eller hot mot tjänsteman togs bort 2016. Innan dess var straffskalan för ringa brott böter eller fängelse högst sex månader. Lagändringen innebar att straffskalan för brott av normalgraden numera innefattar straffskalan även för det ringa brottet, dvs. böter, och uppgår till fängelse i högst två år. Bötesstraffet ska förbehållas sådana gärningar som tidigare var att bedöma som ringa brott (se prop. 2015/16:113 s. 91). Det innebär att det finns begränsade möjligheter att döma till böter vid våld mot tjänsteman. Att ta bort böter från straffskalan i 17 kap. 1 § brottsbalken skulle därmed främst ha betydelse avseende hot mot tjänsteman. När det gäller hot mot tjänsteman ansåg Blåljusutredningen att det, mot bakgrund av att även gärningar av mindre allvarlig karaktär ryms under straffbudet, inte var motiverat att straffskalan börjar på fängelse för exempelvis gärningar som avser en person som under ett ingripande uttalar något som precis når upp till att bedömas som ett hot, en bedömning regeringen delade (SOU 2018:2 s. 146 f. och prop. 2018/19:155 s. 32 f.).

I fråga om olaga hot enligt 4 kap. 5 § brottsbalken är dagsböter en relativt vanlig påföljd. Böter ingår även i straffskalan för andra brott med hotinslag, t.ex. olaga tvång samt utpressning. Det kan tala för att böter bör ingå i straffskalan även vid hot mot tjänsteman. Å andra sidan har böter tagits bort i straffskalan för övergrepp i rättssak.

Som nämns ovan finns det anledning att se allvarligt på hot mot offentliganställda. Det förslag som lämnas i avsnitt 6.2.2 innebär att samtliga hot om brottslig gärning – inte endast hot om våld – kommer att omfattas av 17 kap. 1 §. Det är en väsentlig utvidgning av tillämpningsområdet som syftar till att omfatta betydligt fler hot, däribland subtila hot och hot som riktar sig mot anhöriga. Hot kan vara mycket allvarliga, men kan också avse hot om relativt lindriga brott. Straffskalan för våld eller hot mot tjänsteman behöver därför vara vidare än straffskalan för övergrepp i rättssak.

Av det sagda följer att straffskalan för våld eller hot mot tjänsteman måste vara tillräckligt vid för att på ett adekvat sätt kunna inrymma gärningar av olika allvarlighetsgrad. Regeringen anser liksom utredningen att böter, som även i fortsättningen ska förbehållas de lindrigaste brottstyperna, därför bör finnas kvar i straffskalan.

I och med föreslagna ändringar i straffskalan för grovt brott bör enligt regeringen maximistraffet höjas för brott av normalgraden. *Göteborgs tingsrätt* ifrågasätter om det kommer få någon större effekt i rättstillämpningen då det borde vara få gärningar som kommer beröras av en höjning. Enligt regeringen är en sådan höjning dock motiverad för att straffskalan ska bli tillräckligt dynamisk för att inrymma olika gärningar av varierande svårighetsgrad. En höjning av straffmaximum ligger också i linje med andra förändringar som skett under senare tid. En sådan höjning av straffmaximum fyller också en funktion då det bl.a. klargör brottets relation till andra brott.

Som utgångspunkt är det ofta en fördel med en begränsad överlappning av straffskalor för gradindelade brott (se bl.a. prop. 2015/16:111 s. 32). Överlappande straffskalor kan dock fylla en funktion då inte alla faktorer som påverkar straffvärdet, eller i övrigt straffets längd, påverkar gradindelningen. Exempel på sådana faktorer är att gärningspersonen har ett sådant överskjutande uppsåt som avses i 29 kap. 2 § 1 brottsbalken, att det är fråga om ett sådant återfall som motiverar straffskärpning enligt 29 kap. 4 § brottsbalken, eller att gärningspersonen förmått någon annan att medverka till brottet genom missbruk av dennes ungdom (23 kap. 5 § brottsbalken). Sådana omständigheter kan ibland få genomslag på ett sätt som innebär att straffet bör bestämmas på en nivå som ligger inom straffskalan för den svårare graden av brottet. Utöver dessa skäl anser regeringen 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 § brottsbalken, samt i förhållande till olaga hot och misshandel av normalgraden. Detta eftersom våld eller hot mot tjänsteman är en kvalificerad form av dessa underliggande brott. Till skillnad från *Civil Rights Defenders* anser regeringen därför att konsekvensen att det blir ökad överlappning mellan straffskalorna för våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden och grovt brott inte talar mot en maximihöjning för brott av normalgraden. Ett höjt maximistraff till fängelse i högst tre år framstår sammantaget som väl avvägt.

Riksdagen har i två tillkännagivanden till regeringen anfört att våld mot tjänsteman ska få en egen brottsrubricering där straffet ska vara minst fängelse i sex månader (bet. 2016/17:JuU16 punkt 24, rskr. 2016/17:211 och bet. 2019/20:JuU8 punkt 8, rskr. 2019/20:43). Riksdagen har även i ett tillkännagivande till regeringen anfört att våld mot personal inom hälso- och sjukvården och andra vitala samhällsfunktioner ska ha ett minimistraff på sex månaders fängelse (bet. 2017/18:JuU14 punkt 14, rskr. 2017/18:240). Sedan augusti 2023 omfattas utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner, såsom hälso- och sjukvårdspersonal, av bestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman. Utredningen, som har gjort en saklig och språklig översyn av bestämmelsen, föreslår inte att våld mot tjänsteman ska särskiljas från hot mot tjänsteman och i stället ges en egen brottsbeteckning. De ändringar av 17 kap. 1 § brottsbalken som föreslås i den här propositionen innebär ett starkare straffrättsligt skydd för tjänstemän och vissa samhällsnyttiga funktioner, bl.a. genom en skärpt straffskala för grovt våld eller hot mot tjänsteman och ett skärpt maximistraff för brott av normalgraden. Mot denna bakgrund finns det sammantaget inte anledning att därutöver vidta de lagstiftningsåtgärder som följer av nämnda tillkännagivanden. Regeringen anser därmed att tillkännagivandena är slutbehandlade.

7 Angrepp mot tjänsteman – ett starkare skydd mot trakasserier

7.1 Dagens reglering

Allmänt om förgripelse mot tjänsteman

Den som, på något annat sätt än genom våld eller hot mot tjänsteman otillbörligen utför en gärning som syftar till att tvinga eller hindra en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning eller att hämnas för en åtgärd i myndighetsutövningen och som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hotar med en sådan gärning, döms för förgripelse mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst sex månader (17 kap. 2 § brottsbalken). Om brottet är grovt döms för grov förgripelse mot tjänsteman till fängelse i högst fyra år. Brottet förgripelse mot tjänsteman tar sikte på andra gärningar än våld eller hot om våld, som är straffbara enligt 17 kap. 1 § brottsbalken. Brottet ger ett förstärkt straffrättsligt skydd mot gärningar, som i och för sig kan vara straffbara enligt andra bestämmelser i brottsbalken, när de har anknytning till en tjänstemans myndighetsutövning och medför lidande, skada eller olägenhet för tjänstemannen. Bestämmelsen är i princip oförändrad sedan 1948 då den anslöts till den utvidgning som hade skett 1935 avseende bestämmelsen om straff för angrepp mot parter och vittnen (dåvarande 11 kap. 8 § strafflagen, numera övergrepp i rättssak som regleras i 17 kap. 10 § brottsbalken).

Den särskilda brottsbeteckningen för brottets grova grad infördes 2016, samtidigt som bestämmelsen moderniserades språkligt. Vidare kriminaliserades försök, förberedelse och stämpling till grov förgripelse mot tjänsteman (17 kap. 16 § brottsbalken).

Bestämmelsen anger inte vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Allvaret i hotet eller tvånget samt hur det framställts och hur allvarligt menat det framstått måste beaktas och kan innebära att brottet anses som grovt. Detsamma anses gälla tjänstemannens tjänsteställning. Som exempel på situationer då det enligt förarbetena kan vara fråga om grovt brott anges hot om repressalier mot anhöriga eller hot om förtal i syfte att framtvinga en viss utnämning eller ett visst utslag från domstol (se NJA II 1948 s. 309).

Gärning som medför lidande, skada eller annan olägenhet eller hot om sådan gärning

Brottet förgripelse mot tjänsteman förutsätter att någon utför en gärning som medför lidande, skada eller annan olägenhet för tjänstemannen eller hotar med en sådan gärning. Lidande, skada eller annan olägenhet som sammansatta rekvisit förekommer enbart i den aktuella bestämmelsen och den om övergrepp i rättssak.

Med rekvisitet lidande avses psykiskt lidande som inte är så allvarligt att det leder till en medicinskt påvisbar effekt (ett sådant lidande faller i stället in under våld mot tjänsteman). Rekvisitet skada förekommer i flera andra brottsbeskrivningar, bl.a. om stöld, bedrägeri och förskingring, och med det sådan ekonomisk skada som uppstår t.ex. genom skadegörelse. Rekvisitet olägenhet förekommer bl.a. i straffbestämmelserna om olovligt

brukande och olovlig identitetsanvändning. Med olägenhet avses betydande obehag samt andra rättsförluster än ekonomisk skada och risk för ekonomisk skada. Även hot om en gärning som orsakar någon av de uppräknade effekterna är kriminaliserat. Med det avses hot om en gärning som, om hotet fullföljdes, skulle medföra lidande, skada eller annan olägenhet. Dessa fall är ofta att jämföra med försök till utpressning. På samma sätt som det är straffbart att skaffa sig ekonomisk vinning av någon enskild genom utpressning är det enligt 17 kap. 2 § brottsbalken straffbart att pressa sig till eller hindra en tjänsteåtgärd. Det kan avse hot om annat än våld på person, exempelvis hot om förtal eller skadegörelse.

Brott eller hot som riktar sig direkt mot tjänstemannens anhöriga omfattas också av bestämmelsen, under förutsättning att det leder till någon av de uppräknade effekterna hos tjänstemannen.

Kravet på otillbörlighet och visst syfte

En betydelsefull begränsning av bestämmelsens tillämpningsområde ligger i det särskilda rekvisitet om otillbörlighet. Rekvisitet är av betydelse eftersom bestämmelsen omfattar gärningar som i sig inte är brottsliga. I vissa fall kan påtryckningar mot en tjänsteman vara legitima. Uttrycket medger att hänsyn tas till omständigheter som gör att handlingen framstår som i viss mån ursäktlig eller förklarlig. Genom otillbörlighetskravet utesluts sådana fall där det inte är påkallat med straffansvar. Det måste t.ex. anses legitimt och tillbörligt att i syfte att åstadkomma rättelse hota en domare med anmälan till Justitieombudsmannen för att domaren inte iakttar föreskrivna expeditionstider. Det kan dock vara otillbörligt att hota med en sådan anmälan om avsikten i stället är att förmå domaren att i ett mål döma på visst sätt (jfr prop. 1948:80 s. 158). Bedömningen av om ett hot om en i och för sig laglig gärning ska anses utgöra förgripelse mot tjänsteman får alltså avgöras genom en avvägning mellan mål och medel.

Om gärningen eller hotet om en gärning avser en i sig brottslig gärning, föreligger en presumtion för att agerandet är otillbörligt. Begreppet används inte i bestämmelsen om övergrepp i rättssak eftersom angrepp på vittnen och andra förhörspersoner praktiskt taget aldrig kan vara tillbörliga. Någon reell skillnad mellan bestämmelserna bör dock inte vara avsedd.

För att förgripelse mot tjänsteman ska föreligga måste gärningen ha skett i ett särskilt syfte, nämligen för att tvinga eller hindra någon i hans eller hennes myndighetsutövning, eller för att hämnas en åtgärd i myndighetsutövningen. Till skillnad från vad som gäller för våld eller hot mot tjänsteman är det alltså inte tillräckligt med ett angrepp mot någon i dennes myndighetsutövning, utan ansvar förutsätter alltid ett överskjutande uppsåt att tvinga, hindra eller hämnas. Något krav på att effekten inträtt, dvs. att tjänstemannen gjort eller underlåtit vad som avsetts, ställs inte upp.

7.2 Ett starkare skydd vid trakasserier mot tjänstemän

7.2.1 Förgripelsebrottet moderniseras och rubriceras som angrepp mot tjänsteman

Regeringens förslag: Det straffrättsliga skyddet ska stärkas för trakasserier som riktar sig mot tjänstemän. Brottet förgripelse mot tjänsteman ska byta rubricering till angrepp mot tjänsteman samt förtydligas, moderniseras och anpassas till dagens problembild.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens. Utredningen utformar dock bestämmelsen på ett något annorlunda sätt än regeringen.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser, bl.a. *Jönköpings kommun*, *Migrationsverket* och *Region Stockholm*, instämmer i förslaget eller har inga invändningar mot det.

Fackförbundet ST och *Örebro kommun* framhåller särskilt att förslaget utgör en lämplig modernisering som bättre beskriver vilka brott som avses.

Malmö universitet anser att det saknas ett resonemang om vad ändringen av begreppet innebär rent språkligt, då det inte framstår som självklart att det är en modernisering utan ändring i sak. Att förgripelse får anses vara ett vidare begrepp än angrepp, och att bestämmelsen enligt förslaget ska omfatta bl.a. vissa otillbörliga gärningar, talar enligt universitetet för att förgripelse mot tjänsteman ska behållas som rubricering.

Skälen för regeringens förslag: Som framgår av avsnitt 7.1 är bestämmelsen om förgripelse mot tjänsteman i 17 kap. 2 § brottsbalken vid i sitt tillämpningsområde. Som utredningen konstaterar är antalet lagföringar dock relativt få. Det låga antalet lagföringar kan t.ex. bero på att anmälningsbenägenheten för denna typ av brott är lägre än för exempelvis våld. Eftersom gärningar som omfattas av bestämmelsen också kan vara straffbara enligt andra bestämmelser kan även konkurrensfrågor mellan olika brott påverka antalet lagföringar. Till exempel bedöms ibland förhållandet mellan ofredande och förgripelse mot tjänsteman olika i rättstillämpningen. Att spotta en tjänsteman i ansiktet rubriceras ibland som ofredande och ibland som förgripelse mot tjänsteman, trots att omständigheterna kan vara likartade.

I likhet med utredningen anser regeringen att det är tydligt att bestämmelsen om förgripelse mot tjänsteman infördes i en tid då samhället och brottsligheten såg annorlunda ut än i dag. Samhällsutvecklingen på senare tid har lett till att utsattheten och problembilden som beskrivs för tjänstemän är större. Detta inte minst p.g.a. att antalet kontaktvägar mellan enskilda och tjänstemän har ökat, med nya sätt att kommunicera. Även andra samhällsförändringar, såsom utvecklingen av den organiserade brottsligheten och olika typer av påverkanskampanjer, är av betydelse i sammanhanget. Sedan tillkomsten av 17 kap. 2 § brottsbalken har vidare flera brott ändrats och det har också tillkommit nya brottsbestämmelser, inte minst i 4 kap. brottsbalken om brott mot frihet och frid.

Dessa omständigheter talar i sig för att det finns ett behov av en översyn och en allmän modernisering av bestämmelsen. En stor del av utsattheten

för offentliganställda i dag består av oacceptabla kränkningar, inte sällan kopplade till den anställdes frid eller integritet. Handlingarna tar sig många olika uttryck men innebär ofta att den enskilde tjänstemannen hamnar i fokus. Sådana kränkningar innebär även ett angrepp mot allmän verksamhet då gärningarna kan leda till att den offentliganställda påverkas i sin tjänsteutövning, t.ex. genom att undvika att fatta ett visst beslut. Det är också vanligt med trakasserier. Som *Akavia* är inne på kan ett stärkt och förtydligat skydd vad gäller bl.a. trakasserier också vara av stor betydelse för att förbättra arbetsmiljön och tryggheten för offentliganställda. Det kan även bidra till att motverka en höjd toleransnivå mot den typen av handlingar. Sammantaget finns det skäl att modernisera bestämmelsen. Den behöver bli mer tydlig och förutsägbar, inte minst när det gäller gärningar där utsattheten bland offentliganställda är som störst, nämligen vid kränkningar och trakasserier.

En modernisering bör omfatta brottsrubriceringen. Brottet förgripelse mot tjänsteman infördes 1948 men uttrycket är inte särskilt vanligt förekommande i brottsbalken i övrigt (se dock 18 kap. 2 § brottsbalken om förgripelse mot Konungen eller annan medlem av konungahuset och 19 kap. 11 § brottsbalken om förgripelse å främmande makts statsöverhuvud eller representant här i riket). Som utredningen pekar på är brottsbeteckningen förgripelse mot tjänsteman ålderdomlig och den framstår inte heller lika inarbetad som uttryck såsom våld eller hot mot tjänsteman. I och med förslagen i den här propositionen får bestämmelsen en delvis annan struktur än den nu gällande. Brottet kommer att omfatta och utgöra en kvalificerad form av en rad allvarliga brottsliga gärningar som t.ex. hemfridsbrott, skadegörelse och ofredande. Syftet med en egen brottsrubricering för kvalificerade fall av andra brott är att tjänstemän inte ska hindras i genomförandet av viktiga arbetsuppgifter för det allmänna, såsom att t.ex. fatta beslut om allt från tillstånd, ersättningar och bidrag. I likhet med *Akademikerförbundet SSR* och *Fackförbundet ST* anser regeringen, som utredningen också föreslår, att brottet därför bör ges en ny brottsbeteckning. Detta inskärper också allvaret i brottet.

En brottsbeteckning bör utformas så att den är kort, informativ och inte förväxlingsbar med andra brottsbeteckningar. En ny rubricering behöver inte heller utgöra en synonym till den gamla brottsbeteckningen. Till skillnad från *Malmö universitet* men i likhet med utredningen anser regeringen att brott enligt 17 kap. 2 § brottsbalken bör benämnas som angrepp mot tjänsteman. I likhet med *Örebro kommun* anser regeringen att det är en lämplig modernisering som bättre beskriver vilka brott som avses, samtidigt som det inte innebär en ändring i sak. Begreppet överensstämmer också med de andra ändringar som föreslås i 17 kap. brottsbalken, genom vilka begreppet ”förgriper” genomgående ersätts med begreppet ”angriper” (se avsnitt 6.2.2 och 9).

7.2.2 Myndighetsbegreppet och vem som ska skyddas

Regeringens förslag: Brottet angrepp mot tjänsteman ska omfatta gärningar vid myndighetsutövning och gärningar som syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövningen. Gärningar som riktas mot tjänstemannens närstående i sådant syfte och gärningar som riktar sig mot en tjänsteman efter att han eller hon har lämnat sin anställning ska omfattas av straffansvar.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Migrationsverket* och *Åklagarmyndigheten*, instämmer i förslaget eller har inga invändningar mot det.

Flera remissinstanser, däribland *Akademikerförbundet SSR*, *TCO*, *Umeå kommun* och *Örebro kommun*, är särskilt positiva till att gärningar ska omfattas som syftar till att tvinga, fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning.

Ett stort antal remissinstanser, däribland *Borlänge kommun*, *Fackförbundet ST*, *Malmö universitet*, *Migrationsverket*, *Saco* och *Sveriges lärare*, välkomnar särskilt att det tydliggörs att gärningar som riktas mot tjänstemannens närstående ska omfattas av bestämmelsen. Fackförbundet ST och Saco framhåller att angrepp mot närstående är ett allvarligt angrepp både mot den enskilde tjänstemannens privatliv och på allmän verksamhet.

Flera remissinstanser, däribland *Akavia*, Malmö universitet och Sveriges lärare, är uttryckligen positiva till att även gärningar som riktar sig mot en tjänsteman efter att han eller hon har lämnat sin anställning ska omfattas av straffansvar.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelsen om förgripelse mot tjänsteman i 17 kap. 2 § brottsbalken är konstruerad på så sätt att otillbörliga gärningar som sker i vissa syften omfattas av straffansvar om det finns en koppling till en åtgärd i tjänstemannens myndighetsutövning. I avsnitt 6.2.1 föreslås att hänvisningen till myndighetsutövning i 17 kap. 1 § brottsbalken ska klargöras på så sätt att det ska anges att bestämmelsen tar sikte på angrepp mot tjänsteman vid hans eller hennes myndighetsutövning. En motsvarande ändring bör ske avseende brottet angrepp mot tjänsteman i 17 kap. 2 § brottsbalken. Det bör därmed röra sig om en åtgärd vid myndighetsutövning. På så sätt tydliggörs att den åtgärd som någon vidtar för att påverka eller hämnas för inte i sig behöver utgöra myndighetsutövning, men att åtgärden ska ha samband med eller utgöra ett led i myndighetsutövning (jfr avsnitt 6.2.1).

Bestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman omfattar uttryckligen även angrepp mot en tjänsteman som tidigare utövat myndighet för vad han eller hon gjort eller underlåtit i myndighetsutövningen, vilket ger ett skydd mot hämndåtgärder även efter exempelvis avslutad anställning. Utredningen föreslår en sådan utvidgning utifrån att ett sådant agerande utgör ett lika stort angrepp mot allmän verksamhet som om den anställde fortfarande hade kvar sin tjänst eller numera utför andra slags uppgifter. Regeringen instämmer i detta resonemang och anser, liksom bl.a. *Malmö universitet* och *Sveriges lärare*, att det finns skäl att låta det förstärkta

straffrättsliga skyddet i 17 kap. 2 § brottsbalken gälla även om gärningen riktar sig mot en person efter att han eller hon har lämnat sin tjänst eller numera utför andra uppgifter. Regeringen föreslår därför att personkretsen i bestämmelsen ska utvidgas till att omfatta angrepp mot en tjänsteman som tidigare utövat myndighet för vad han eller hon har gjort eller inte gjort vid myndighetsutövning.

Angrepp mot tjänsteman omfattar i praktiken även brott som är riktade mot närstående, även om det inte framgår uttryckligen av lagtexten. Som bl.a. *Saco* framhåller är angrepp mot närstående som en följd av tjänstemannens myndighetsutövning ytterst allvarliga och utgör ett angrepp även på allmän verksamhet. Det förekommer att anhöriga utsätts för brott i syfte att påverka tjänstemannen. Denna aspekt berördes också vid översynen av ett förstärkt skydd för brott mot förtroendevalda och journalister. I förarbetena konstateras att brott mot närstående kan få samma faktiska konsekvenser som om ett brott begåtts direkt mot den förtroendevalde eller journalisten. Sådana brott kan utgöra ett lika allvarligt hot mot demokratin varför de särskilda straffskärpningsgrunderna i 29 kap. 2 § brottsbalken, som tar sikte på brott mot förtroendevalda och journalister, även omfattar brott mot deras närstående (se prop. 2018/19:154 s. 26 och prop. 2022/23:106 s. 22). Samma skäl gör sig gällande i förhållande till tjänstemän. Som utredningen konstaterar utgör brottslighet som riktas mot närstående ett allvarligt angrepp mot den enskilde tjänstemannen och innebär särskilda risker för allmän verksamhet. Som flera remissinstanser för fram, däribland Malmö universitet, *Migrationsverket* och Sveriges lärare, bör skyddet för angrepp som riktas mot närstående därför tydligare lyftas fram i författningstexten. Det gäller även angrepp mot närstående till en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet. Även i fortsättningen ska domstolen döma särskilt för brottet som har riktats mot den närstående eftersom det är två olika brott som begås. Det kan t.ex. handla om att en anhörig till en tjänsteman ofredas som en hämnd för ett beslut som tjänstemannen har fattat. En sådan gärning ska alltså inte enbart prövas som ett angrepp mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § brottsbalken, utan också som ett ofredande av tjänstemannens närstående enligt 4 kap. 7 § brottsbalken.

7.2.3 Brottsliga gärningar utgör angrepp mot tjänsteman även utan en påvisad effekt

Regeringens förslag: Bestämmelsen om förgripelse mot tjänsteman ska omfatta brottsliga gärningar vid en tjänstemans myndighetsutövning eller mot en tjänsteman eller dennes närstående för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövningen. Det ska inte krävas att gärningen härutöver har lett till lidande, skada eller annan olägenhet. Även andra otillbörliga gärningar ska fortsatt kunna omfattas av straffansvar.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser, bl.a. *Arbetsförmedlingen* och *Region Stockholm*, instämmer i förslaget eller har inga invändningar mot det.

Några av de remissinstanser som är positiva, däribland *Länsstyrelsen i Jämtlands län* och *Offentliganställdas Förhandlingsråd*, välkomnar särskilt att det förtydligas att det är intentionen i gärningen, och inte dess effekt, som ska bedömas.

TCO, som tillstyrker förslaget, lyfter fram att ett hot om skadegörelse mot en tjänsteman kommer bedömas enligt 17 kap. 1 § brottsbalken medan en faktisk skadegörelse i stället kommer bedömas som angrepp mot tjänsteman, med en lägre straffskala.

Några remissinstanser som är positiva efterfrågar vissa förtydliganden. *Försäkringskassan* och TCO efterfrågar ett klargörande av om t.ex. hot om självmord omfattas. *Kronofogdemyndigheten* efterfrågar en utökning eller ett förtydligande av tillämpningsområdet för att fler typer av problematiska trakasserier ska kunna lagföras. *Linköpings kommun* anser att det fortfarande är oklart om vissa former av diffusa trakasserier såsom skuldbeläggning omfattas. Kommunen tycker även att det vore önskvärt att överväga möjligheten att utforma brottet med ett så kallat abstrakt farerekvisit, då konstruktionen som ett effektbrott bl.a. innebär att medarbetare måste blotta sina känsloliv. *Sundsvalls tingsrätt* efterfrågar klargörande av hur rekvisitet annan otillbörlig gärning är avsett att tillämpas och på vilket sätt tidigare förarbetsuttalanden och praxis fortfarande ska ha bäring.

Skälen för regeringens förslag

Det tydliggörs att det rör sig om en allvarligare form av andra brott

Enligt gällande rätt förutsätter straffansvar enligt 17 kap. 2 § brottsbalken att någon otillbörligen utför en gärning. Om gärningen avser en i sig brottslig gärning, föreligger en presumtion för att agerandet är otillbörligt. Bestämmelsen är dock konstruerad som ett eget brott – med egna skaderekvisit – och är på så sätt fristående från andra brottsliga gärningar i brottsbalken och vad som enligt de bestämmelserna utgör brott. Även i förhållande till andra brott ställs krav på lidande, skada eller annan olägenhet. Detta leder i vissa fall till tillämpningsproblem som medför att det förstärkta straffrättsliga skyddet för det allmännas intressen i praktiken inte får fullt genomslag, eftersom det i stället åtalas och döms för det underliggande brottet.

I likhet med utredningen och *TCO* anser regeringen att det bör tydliggöras att angrepp mot tjänsteman utgör en kvalificerad form av andra brottsliga gärningar när de begås mot tjänstemän. Det som kvalificerar brottet är förhållandet att det riktas mot en tjänsteman i syfte att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning. Vid brottsliga gärningar som vidtas i sådant syfte bör det inte krävas att gärningen härutöver har lett till lidande, skada eller annan olägenhet. Det bör gälla oavsett om den brottsliga gärningen har riktat sig mot tjänstemannen eller en närstående till tjänstemannen. Det innebär, till skillnad från dagens ordning, att domstolen i den inledande prövningen har att ta ställning till om brott har begåtts utifrån den underliggande brottsbestämmelsen och dess brottsförutsättningar. Om så är fallet har domstolen att pröva om den brottsliga gärningen har syftat till att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning. På så sätt säkerställs att brott som begås med sådant syfte omfattas av ett förstärkt straffrättsligt skydd.

I avsnitt 6.2.2 föreslås att bestämmelsen avseende hot mot tjänsteman ska utvidgas till att avse hot om brottslig gärning, vilket innebär att det brottet kommer omfatta t.ex. ett hot om skadegörelse mot en tjänsteman. Som TCO är inne på kommer en fullbordad skadegörelse däremot att utgöra ett angrepp på tjänsteman, trots att straffskalan är lägre för det brottet än för hot mot tjänsteman. Enligt regeringen är det dock en naturlig följd av bestämmelsernas konstruktioner och att flera av brotten i 17 kap. brottsbalken är delvis överlappande. Bestämmelserna är utformade för att omfatta många olika gärningar av bl.a. varierande allvarlighetsgrad. Det är därmed naturligt att ett brott som utgör angrepp mot tjänsteman i vissa fall kan vara allvarligare än t.ex. ett hot mot tjänsteman. Av den anledningen föreslår regeringen nedan också förändringar av straffskalorna som ger domstolarna utrymme att beakta samtliga relevanta faktorer vid straffmätningen (se avsnitt 6.2.3 och 7.2.5).

Den lagtekniska konstruktionen

När det gäller den lagtekniska konstruktionen av vilka brottsliga gärningar som bör kunna utgöra angrepp mot tjänsteman kan olika alternativ övervägas. För att tydliggöra konkurrensförhållanden och det straffbara området är ett alternativ att införa en uppräkning av de specifika brott som kan begås mot tjänstemän eller deras närstående. En sådan uppbyggnad skulle ha likheter med t.ex. bestämmelsen om olaga förföljelse i 4 kap. 4 b § brottsbalken, som också utgör en kvalificerad form av andra brott. Bestämmelsen om förgripelse mot tjänsteman innehåller enligt den nuvarande lydelsen dock inte någon begränsning av vilka otillbörliga – innefattande brottsliga – handlingar som kan omfattas av bestämmelsen. En uppräkning av möjliga brott skulle alltså bli mycket omfattande. En sådan reglering skulle därför inte kunna utgöra en fullständig konkurrensreglering likt olaga förföljelse. Eftersom brott enligt 17 kap. brottsbalken skyddar både allmänna och enskilda intressen finns det behov av att även i fortsättningen kunna döma särskilt för gärningar, i den mån det enskilda intresset inte beaktas i tillräcklig mån. Domstolen skulle med en reglering bestående av uppräkning av brott alltså ändå ställas inför frågeställningar rörande konkurrens mellan brott. I likhet med utredningen bedömer regeringen sammanfattningsvis att en uppräkning av brott inte låter sig göras och att en sådan uppräkning inte heller skulle underlätta förståelsen av bestämmelsen eller tydliggöra det straffbara området.

Även i fortsättningen bör brottet angrepp mot tjänsteman kunna omfatta alla handlingar som utgör brott enligt andra bestämmelser i brottsbalken och som riktar sig mot en tjänsteman, dennes närstående eller en tidigare tjänsteman, för vad han eller hon gjort i tjänsten. Att det förhåller sig på det viset bör framgå uttryckligen av bestämmelsen. En hänvisning till brottsliga gärningar är enligt regeringen mest lämplig, trots att vissa brottstyper knappast borde kunna utföras med det särskilda syfte som bestämmelsen förutsätter. Detta eftersom det straffbara området avgränsas i tillräcklig grad genom just det särskilda syfte som förutsätts enligt bestämmelsen. En annan fördel är att en sådan ordning också innebär att bestämmelsen generellt utan större justeringar kommer att kunna följa brotts- och rättsutvecklingen, och därigenom omfatta nya brott och ändringar av befintliga straffbestämmelser. Utöver att angrepp mot tjänste-

man fortsatt ska vara subsidiärt till våld eller hot mot tjänsteman, föreslås att bestämmelsen också ska vara subsidiär till det nya brottet förolämpning mot tjänsteman (se avsnitt 8).

Brottstyper som kan aktualiseras

När det gäller vilka brottstyper som kan komma att utgöra angrepp mot tjänsteman kan i första hand nämnas fridsbrotten i 4 kap. brottsbalken. Det gäller t.ex. olaga tvång, hemfridsbrott, olaga intrång, olovlig identitetsanvändning, olaga integritetsintrång och ofredande. Som föreslås ovan kommer det inte längre ställas krav på effekt i form av lidande, skada och annan olägenhet för tjänstemannen vid brottsliga gärningar. I avsnitt 7.2.5 föreslås vidare att straffskalan för brottet ska skärpas, vilket ytterligare bör klargöra konkurrensförhållandena i relation till dessa brott och säkerställa att det förstärkta straffrättsliga skyddet får genomslag. Även brott som inte i huvudsak syftar till att skydda en enskild kan i vissa fall tänkas aktualisera ansvar enligt 17 kap. 2 § brottsbalken. Det förekommer att personer, som egentligen är bosatta någon annanstans, blir felaktigt folkbokförda på en tjänstemans eller en närstående till tjänstemannens fastighet (och i förekommande fall lägenhet). Den folkbokförde kan t.ex. ha lämnat den oriktiga uppgiften till grund för beslutet om folkbokföring i syfte att försöka påverka tjänstemannen, t.ex. inför att ett beslut ska fattas. Ett sådant agerande kan utgöra ett folkbokföringsbrott i trakasserande syfte vilket enligt regeringen bör kunna utgöra ett angrepp mot tjänsteman, givet att förutsättningarna enligt bestämmelsen i övrigt är uppfyllda.

Förtal och grovt förtal kan sedan 2022 ingå som ett led i fridskränkning, grov kvinnofridskränkning, olaga förföljelse och hedersförtryck. På samma sätt som konstaterats i lagstiftningssammanhang rörande fridskränkningsbrotten i 4 kap. brottsbalken kan förtal på internet och i sociala medier användas som ett medel för att trakassera eller kränka tjänstemän. Det måste självfallet finnas långtgående möjligheter att ifrågasätta och kritisera tjänstemäns myndighetsutövning. Ett agerande som utgör förtal kan dock inte anses vara legitimt. Det utgör ett angrepp på den enskilde tjänstemannen men även på allmän verksamhet. Förtal bör därför kunna utgöra en sådan brottslig gärning som omfattas av brottet angrepp mot tjänsteman. För att medföra straffansvar förutsätts att det sker vid myndighetsutövning eller i syfte att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd som har samband med myndighetsutövningen. När ett förtal sker i detta syfte utgör det ett eget brott som hör under allmänt åtal. I likhet med bl.a. *Fackförbundet ST* bedömer därför regeringen att den särskilda åtalregeln i 5 kap. 5 § brottsbalken därmed inte kommer gälla i dessa fall och åklagaren är då oförhindrad att väcka åtal utan någon särskild prövning. Bestämmelsen om angrepp mot tjänsteman föreslås vara subsidiär till det nya brottet förolämpning mot tjänsteman (se avsnitt 8.3).

Även andra otillbörliga gärningar ska fortsatt kunna utgöra brott

De ändringar som nu föreslås bedöms göra brottet angrepp mot tjänsteman tydligare och mer förutsebart. Det klargör också prövningen som ska göras i förhållande till andra straffbestämmelser.

När brottet förgripelse mot tjänsteman infördes var målsättningen att skapa ett brett skydd. Det ansågs inte avgörande huruvida gärningen var

brottslig eller inte, under förutsättning att gärningen innebar en kränkning av det skyddade intresset. Dessa skäl gör sig enligt regeringen gällande även i dag, inte minst utifrån problembilden om offentliganställdas utsatthet. Det finns ageranden som inte i sig behöver vara brottsliga, men som görs i syfte att på ett otillbörligt sätt påverka eller hämnas tjänstemannen. Det kan röra sig om hot om annat än brottslig gärning eller andra ageranden som sker för att hindra, tvinga eller hämnas någons myndighetsutövning. För att avgränsa det straffbara området ska gärningen leda till lidande, skada eller annan olägenhet.

Regeringen bedömer, i likhet med utredningens förslag som bl.a. *Fackförbundet ST* instämmer i, att brottet angrepp mot tjänsteman även fortsatt ska omfatta otillbörliga gärningar som syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning. Till skillnad från *Kronofogdemyndigheten* anser regeringen därmed att det i nuläget inte finns skäl att utöka tillämpningsområdet i den här delen, vilket inte heller har övervägts av utredningen. På motsvarande sätt finns det inte heller skäl att, såsom *Linköpings kommun* efterfrågar, överväga att i stället utforma brottsbestämmelsen med ett så kallat abstrakt farerekvisit.

Eftersom det straffbara området avseende otillbörliga gärningar som i sig inte är brottsliga inte föreslås ändras är tidigare förarbetsuttalanden och praxis fortfarande relevanta. En gärning som inte uppfyller eller når upp till förutsättningarna för ett brott enligt brottsbalken men som skulle kunna bedömas vara otillbörligt är t.ex. att filma en tjänsteman och lägga ut filmen med privat information om tjänstemannen tillsammans med annat kränkande innehåll på internet eller i sociala medier för att hämnas ett beslut eller en annan myndighetsåtgärd, eller att göra mängder av uppenbart obefogade anmälningar eller liknande i samma syfte. Det kan också handla om att signalera sitt missnöje genom att t.ex. markera en närvaro i tjänstemannens privata sfär, såsom att krypköra utanför den anställdes privata bostad. Det skulle också kunna avse brott i hämndsyfte som riktas mot någon som inte kan anses som närstående till tjänstemannen i bestämmelsens mening, t.ex. någon som tjänstemannen tidigare har varit gift eller sammanbott med. En bedömning av var gränsdragningen går får göras i varje enskilt fall utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Regeringen utesluter inte att t.ex. hot om självmord, som *Försäkringskassan* och *TCO* efterfrågar klargöranden kring, i vissa fall skulle kunna utgöra en sådan otillbörlig gärning.

I avsnitt 6.2.2 föreslås att hot om brottslig gärning ska falla under 17 kap. 1 § brottsbalken som hot mot tjänsteman. Det innebär därmed en förändring av det nuvarande tillämpningsområdet för 17 kap. 2 § brottsbalken. På samma sätt som hittills bör dock bestämmelsen även i fortsättningen omfatta hot om annat än brottslig gärning, dvs. hot om annan otillbörlig gärning. Det kan liksom tidigare avse hot att åtala eller ange någon för brott och hot att lämna menligt meddelande om någon, likt vad som gäller för bl.a. olaga tvång och utpressning (se prop. 1948:80 s. 157 f.).

7.2.4 Kvalifikationsgrunder för grovt brott införs

Regeringens förslag: Särskilda kvalifikationsgrunder ska införas för brottet grovt angrepp mot tjänsteman. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

- har innefattat våld av allvarligt slag mot tjänstemannens närstående,
- har innefattat våld av allvarligt slag mot tjänstemannens närstående som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller annars har varit av allvarligt slag,
- har avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada, eller
- annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att den första kvalifikationsgrunden ska vara om gärningen har innefattat våld eller hot av allvarligt slag mot tjänstemannens närstående.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser, däribland flera fackförbund, instämmer i förslaget eller har inga synpunkter på det.

Göteborgs tingsrätt och *Göteborgs universitet,* som är positiva till förslaget, framhåller bl.a. att införandet av kvalifikationsgrunder är väl överensstämmande med modern lagstiftningsteknik och i linje med systematiken för andra lagrum i brottsbalken. Göteborgs tingsrätt anser dock att det är oklart hur kvalifikationsgrunden våld eller hot av allvarligt slag mot tjänstemannens närstående ska förstås.

Skälen för regeringens förslag

Det bör införas kvalifikationsgrunder för grovt brott

Hur allvarligt ett visst brott är framgår dels av brottets straffskala, dels av dess gradindelning. I vissa straffbestämmelser finns omständigheter angivna, s.k. kvalifikationsgrunder, som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott ska anses som grovt. Kvalifikationsgrunderna utgör vägledande exempel där domstolen alltid måste göra en helhetsbedömning av samtliga omständigheter vid brottet. En fördel med kvalifikationsgrunder i straffbestämmelser är att bestämmelserna blir mer informativa och ger bättre vägledning vid tillämpningen. Kvalifikationsgrunder har dessutom ett värde genom att de påminner om den helhetsbedömning som ska göras vid bedömningen av vilken grad en gärning ska placeras i.

År 2016 övervägdes frågan om att införa kvalifikationsgrunder i 17 kap. 2 § brottsbalken, samtidigt som kvalifikationsgrunder infördes för flera andra brott, däribland våld eller hot mot tjänsteman. Den särskilda brottsbeteckningen grov förgripelse mot tjänsteman infördes då, samtidigt som regeringen valde att inte gå vidare med förslaget att införa kvalifikationsgrunder i 17 kap. 2 § brottsbalken. Regeringen konstaterade bl.a. att bestämmelsen om grovt brott sällan kunde antas tillämpas och att den praktiska betydelsen av kvalifikationsgrunder därmed skulle bli liten. Med tanke på att det straffbara området omfattar så väsensskilda gärningar var det enligt regeringen också svårt att utforma ändamålsenliga kvalifikationsgrunder för det grova brottet. När det gällde fall med våld eller hot

mot någon annan än tjänstemannen, dvs. de typiskt sett allvarligaste fallen av förgripelse mot tjänsteman, ansåg regeringen att det normalt sett skulle dömas både för det andra brottet och för förgripelse mot tjänsteman i s.k. brottskonkurrens (se prop. 2015/16:113).

Genom de ändringar av 17 kap. 2 § brottsbalken som föreslås ovan kommer bestämmelsen att få en delvis ny och tydligare utformning. Även om brottet är subsidiärt till våld eller hot mot tjänsteman kommer bestämmelsen innefatta ett flertal allvarliga gärningar, t.ex. hemfridsbrott, skadegörelse, ofredande samt brott som riktar sig mot tjänstemannens närstående i syfte att tvinga fram, hindra eller hämnas för någons myndighetsutövning. Det föreslås med anledning av detta också en ny straffskala för brottet (se avsnitt 7.2.5). Av bl.a. dessa skäl finns det enligt regeringen anledning att på nytt överväga frågan om att införa kvalifikationsgrunder.

Den problembild som föranleder bl.a. föreslagna justeringar av brottet angrepp mot tjänsteman i 17 kap. 2 § brottsbalken måste tas på stort allvar. Som *Fackförbundet ST* och *TCO* framför kan den brottslighet som omfattas av bestämmelsen 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 t.ex. inte vågar fatta beslut, ingripa eller på annat sätt påverkas i tjänsteutövningen. Detta bör, tillsammans med de allvarliga konsekvenser brottet kan få för den enskilde, återspeglas i särskilda kvalifikationsgrunder. Liksom *Göteborgs tingsrätt* och *Göteborgs universitet* är inne på framstår det vidare som lämpligt sett till systematiken i brottsbalken. Regeringen instämmer också i vad Göteborgs universitet framför om att införande av kvalifikationsgrunder också gör bestämmelsen tydligare, vilket är positivt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Även om brottet angrepp mot tjänsteman omfattar en rad olika gärningar anser regeringen att det är möjligt att urskilja relevanta kvalifikationsgrunder. Ledning kan framför allt hämtas från de kvalifikationsgrunder som bl.a. gäller för våld eller hot mot tjänsteman, olaga tvång och skadegörelse. På samma sätt som för andra kvalifikationsgrunder är det dock inte givet att enbart sådana omständigheter i avsaknad av andra försvårande inslag bör medföra att ett brott ska bedömas som grovt. Det ska inte heller vara uteslutet att bedöma brottet som grovt även när någon kvalifikationsgrund inte är tillämplig. Frågan får avgöras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Våld av allvarligt slag eller vissa allvarliga hot mot tjänstemannens närstående

Våld eller hot mot någon annan än tjänstemannen är en allvarlig typ av brottslighet som omfattas av brottet angrepp mot tjänsteman i 17 kap. 2 § brottsbalken. Även om domstolen i ett sådant fall ska döma särskilt för t.ex. den misshandel eller det olaga hot som den närstående utsatts för, utgör ett sådant brott också ett allvarligt angrepp på tjänstemannen och offentlig verksamhet om brottet begås för att påverka eller hämnas myndighetsutövningen. Det skapar särskilda risker i förhållande till allmän verksamhet. Om det rör sig om våld av allvarligt slag bör det därför anses som försvårande. Med uttrycket våld av allvarligt slag avses samma sak som vid grovt våld mot tjänsteman samt t.ex. grovt olaga tvång och grov

utpressning. Våld av allvarligt slag innebär inte att misshandeln i sig ska vara av sådant slag att den bedöms som en grov misshandel. I regel bör det dock krävas att misshandeln har ett straffvärde något över fängelse i sex månader för att kvalifikationsgrunden ska vara tillämplig. Straffvärdet för själva misshandeln bör däremot inte vara den avgörande faktorn utan även andra relevanta omständigheter ska beaktas vid rubriceringen av brottet.

Även vissa hot mot annan än tjänstemannen bör medföra att ett angrepp mot tjänsteman bedöms som grovt brott. Utredningen föreslår att sådana hot ska prövas på motsvarande sätt som vid våld mot annan än tjänstemannen, dvs. om det rör sig om hot av allvarligt slag. Regeringen konstaterar att hot av allvarligt slag inte är ett begrepp som används i andra straffbestämmelser i brottsbalken. Att införa ett sådant nytt begrepp riskerar att göra kvalifikationsgrunden svårtolkad, något också *Göteborgs tingsrätt* är inne på. Den exemplifiering som normalt används i brottsbalken av när ett hot anses försvårande är i stället om hotet påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag. Av systematiska skäl bör samma exemplifierande användas avseende när ett hot mot en närstående till en tjänsteman kan medföra att det rör sig om grovt angrepp av tjänsteman. Bedömningen av hotet enligt kvalifikationsgrunden ska göras på motsvarande sätt som vid grovt hot mot tjänsteman, grovt olaga hot och grov utpressning.

Betydande värde eller synnerligen kännbar skada

Det förekommer att skadegörelse och andra förmögenhetsbrott riktas mot tjänstemän i syfte att påverka eller hämnas myndighetsutövning. Om gärningen avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada bör det beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Vad som avses med betydande värde och synnerligen kännbar skada blir en fråga för rättstillämpningen, bl.a. med beaktande av den innebörd som motsvarande kvalifikationsgrund getts i fråga om förmögenhetsbrott (jfr prop. 2016/17:131 s. 70). Värdet bör överstiga i vart fall ett prisbasbelopp för att ensamt ha betydelse för rubriceringen (jfr a. prop. s. 55). Med tanke på brottets dubbla skyddsintressen bör enligt regeringen värdegränsen kunna ligga lägre än för förmögenhetsbrotten.

Även andra omständigheter, exempelvis att något har ett stort affektionsvärde för den utsatta eller att gärningen skett på ett sådant sätt som i sig är integritetskränkande, bör kunna tillmätas betydelse vid bedömningen.

Det bör i sammanhanget framhållas att i relation till de underliggande brotten så kan en gärning utgöra grovt angrepp mot tjänsteman i fler och andra fall än vad som gäller för de underliggande brotten, eftersom brotten delvis värnar olika intressen och olika omständigheter ska beaktas vid bedömningen av vad som utgör grovt brott. Skadegörelse av normalgraden som vidtas i syfte att hämnas en åtgärd vid myndighetsutövningen kan alltså vara att betrakta som grovt angrepp mot tjänsteman, beroende på omständigheterna i övrigt.

Att en gärning har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art utgör en försvårande omständighet vid våld eller hot mot tjänsteman, men även vid t.ex. olaga tvång (se prop. 2015/16:113 s. 82 f.). Uttrycken omfattar en mängd tänkbara kvalificerande omständigheter. Till gärningar av särskilt hänsynslös art bör enligt tidigare förarbeten hänföras främst sådana där det försvårande inslaget rör brottsoffrets situation eller karaktären på angreppet mot honom eller henne. Hit hör bl.a. gärningar som utförs mot en person som befinner sig i en skyddslös ställning eller befinner sig i numerärt underläge. Det skulle i detta sammanhang exempelvis kunna avse brottslighet som riktar sig mot en tjänsteman utanför arbetstid i uppenbart trakasserande syfte eller brottslighet som innehåller särskilt kränkande inslag.

Kvalifikationsgrunden att gärningen varit av särskilt farlig art ger utrymme att beakta försvårande omständigheter som t.ex. är hänförliga till det sammanhang i vilket gärningen företagits. Kvalifikationsgrunden kan t.ex. användas för att fånga upp flera kvalificerande omständigheter som förekommer inom ramen för organiserad brottslighet. Det kan handla om omständigheter som innebär att gärningen ytterst kan bli systemhotande, att gärningen på annat sätt kan påverka samhällets funktionssätt, att gärningen på grund av gärningspersonernas organisationsgrad utövas på ett skickligare sätt och med större resurser än annars eller att gärningen är mer svårupptäckt på grund av att den delvis sker inom ramen för legala strukturer. Det förhållandet att gärningen ingår som ett led i en särskilt kvalificerad brottslig verksamhet bör, om gärningen har ett påtagligt samband med verksamheten, kunna föranleda att brottet bedöms som grovt. Denna kvalifikationsgrund bör också kunna omfatta gärningar som sker systematiskt och upprepat. Det kan avse brottslighet där ett visst tillvägagångssätt upprepats ett flertal gånger av antingen en ensam gärningsperson eller av flera personer i samförstånd.

Kvalifikationsgrunden har därutöver ett värde genom att den påminner om den helhetsbedömning som ska göras vid bedömningen av vilken grad en gärning ska placeras i.

7.2.5 Straffskalorna skärps

Regeringens förslag: Straffskalan för angrepp mot tjänsteman ska vara böter eller fängelse i högst två år. För grovt angrepp mot tjänsteman ska straffskalan vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser, bl.a. *Arbetsgivarverket* och *Saco*, instämmer i förslaget eller har inga invändningar mot det.

Kronofogdemyndigheten framför att förslaget är en välkommen markering från lagstiftaren om hur samhället ser på dessa angrepp. *Malmö universitet* anser att det är angelägna straffskärpningar. *Malmö kommun* framhåller att förslaget är motiverat och att det är uppenbart att våld, hot och trakasserier mot offentliganställda ökar och att det finns ett starkt intresse av att se till att skydda tjänstepersoner mot otillåten påverkan av olika slag.

Göteborgs universitet framhåller att straffskalan för brott av normalgraden utökas markant men att det får anses proportionerligt då den ligger i linje med tidigare straffskärpningar för andra brott.

Umeå universitet anser att förslaget inte är tillräckligt motiverat. Vidare anser universitetet att det kan ifrågasättas om det går att dra slutsatser om huruvida utsattheten ökar, samt att det i synnerhet saknas argument för att straffskärpningar skulle bidra till en lösning på problemet med våld, hot och trakasserier mot offentliganställda.

Civil Rights Defenders och *Statens skolverk* avstyrker förslaget av motsvarande skäl som redovisas i avsnitt 6.2.3.

Skälen för regeringens förslag

Det finns behov av att se över straffskalan för angrepp mot tjänsteman

Trakasserier av olika slag utgör en stor del av utsattheten bland offentliganställda. Utsattheten består i hög utsträckning av helt oacceptabla kränkningar, inte sällan kopplade till tjänstemannens frihet och frid. Agerandet kan drabba den enskilde tjänstemannens person, egendom, privatliv och även de närstående. Sådant agerande medför även stora risker för allmän verksamhet och det finns därför särskilt anledning att i detta sammanhang lyfta fram riskerna för otillbörlig påverkan. Sådan påverkan tar sig inte alltid uttryck i våld eller direkta hot, utan kan ske i mer subtila former. Riskerna för påverkan på myndighetsutövningen och det allmännas verksamhet kan vara lika stora. Sammantaget utgör detta ett hot mot vår demokrati, och som bl.a. *Statens skolverk* framhåller krävs det åtgärder på flera plan för att komma tillrätta med denna utveckling.

Som konstateras i avsnitt 5.2 är det angeläget att stärka det straffrättsliga skyddet för offentliganställda. De förändringar som föreslås i 17 kap. 2 § brottsbalken och den nya brottsrubriceringen – angrepp mot tjänsteman – syftar till att modernisera och stärka skyddet mot att utsättas för trakasserier som riktar sig mot tjänstemän och deras närstående. Även förslaget om kvalifikationsgrunder för grovt brott och en kriminalisering av förstadier till brott syftar till detta.

Straffskalan för angrepp mot tjänsteman har varit oförändrad sedan brottsbalken infördes, nämligen böter eller fängelse högst sex månader. För grovt brott är straffskalan fängelse högst fyra år. Normalpåföljden för brottet är böter. För att de föreslagna ändringarna ska få genomslag anser utredningen att det är av avgörande betydelse att även straffskalan för brottet skärps så att den tydligt återspeglar brottets allvar. Ett fåtal remissinstanser, bl.a. *Umeå universitet*, anser att det saknas argument för att straffskärpningar skulle bidra till en lösning på problemet med våld, hot och trakasserier mot offentliganställda samt att det kan ifrågasättas vilka slutsatser som kan dras om utvecklingen av offentliganställdas utsatthet. Som angetts i avsnitt 6.2.3 visar flera undersökningar, inte minst utredningens kartläggning, att utsattheten för de offentliganställda har ökat över tid och att utvecklingen är allvarlig. I sammanhanget kan det konstateras att antalet lagföringar har ökat de senaste åren och att ökningen syns också i Åklagarmyndighetens statistik över inkomna brottsmisstankar. Regeringen anser, vilket flera remissinstanser bl.a. *Malmö universitet* och *Kronofogdemyndigheten* också är inne på, att de straffrättsliga förslagen och då även att se över straffskalorna utgör viktiga komponenter i arbetet

med att minska utsattheten. Till detta kan också läggas de författningsförslag som syftar till att minska exponeringen av offentliganställdas namn och förslaget som rör sekretess inom personaladministrativ verksamhet (se avsnitt 11.2 och 12.1).

Genom regeringens förslag i avsnitt 7.2.3 tydliggörs att 17 kap. 2 § brottsbalken kan kvalificera en rad olika brott. Den nuvarande straffskalan för förgripelse mot tjänsteman av normalgraden är lägre än straffskalorna för många av de underliggande brotten som kan konstituera brottet angrepp mot tjänsteman om övriga rekvisit är uppfyllda. Den är också lägre än för andra brott med hot- och tvångsinslag, t.ex. olaga tvång, olaga hot, hemfridsbrott, olaga integritetsintrång, ofredande och skadegörelse.

Angrepp mot tjänsteman kommer att inrymma gärningar av olika svårhetsgrad och kan innebära mycket allvarliga kränkningar av enskilda och allmänna intressen. Det högsta straffet för angrepp mot tjänsteman bör i allmänhet därför inte vara lägre än det högsta straffet för de vanligaste underliggande brotten (jfr prop. 2015/16:113 s. 75). Utöver att den nuvarande straffskalan kan ge intryck av att ett brott enligt 17 kap. 2 § brottsbalken är mindre allvarligt än det underliggande brottet kan straffskalan skapa ett flertal konkurrensproblem till följd av att det i vissa fall åtalas och döms för det underliggande brottet i stället för angrepp mot tjänsteman.

Sammantaget anser regeringen liksom utredningen och flertalet remissinstanser att den nuvarande straffskalan inte är ändamålsenligt utformad. Även brottsutvecklingen samt offentliganställdas utsatthet för trakasserier och riskerna det medför för allmän verksamhet utgör skäl för att skärpa straffskalan. Det är samtidigt viktigt att straffskalan är tillräckligt vid och dynamisk för att på ett adekvat sätt kunna inrymma gärningar med olika allvarlighetsgrad.

Straffskalan för brott av normalgraden skärps

För normalgraden av brott enligt 17 kap. 2 § brottsbalken är det i dag föreskrivet böter eller fängelse i sex månader. Straffskalan framstår som låg i jämförelse med andra brott. Regeringen anser, till skillnad från *Civil Rights Defenders* och *Statens skolverk*, att det finns skäl att skärpa straffskalan till böter eller fängelse i högst två år, vilket framstår som proportionerligt i förhållande till straffskalorna för exempelvis normalgraderna av olaga tvång, olaga hot och skadegörelse. En viktig effekt av förslaget är att angrepp mot tjänsteman får en strängare straffskala än t.ex. ofredande. Ofredande som begås i syfte att påverka eller hämnas en åtgärd vid myndighetsutövning måste utifrån det dubbla skyddsintresset betraktas som allvarligare än om ett sådant syfte inte föreligger.

Förhållandet att brottsligheten kan vara av varierande slag och även inbegripa mindre allvarliga gärningar motiverar att straffskalan även i fortsättningen innehåller böter. Genom den nu föreslagna straffskalan kan och bör dock en mer nyanserad straffvärdebedömning göras, och böter bör förbehållas de lindrigaste gärningarna.

Straffskalan för grovt brott skärps

Straffskalan för grov förgripelse mot tjänsteman är i dagsläget fängelse i högst fyra år. Då det saknas kvalifikationsgrunder för vad som ska utgöra

grovt brott finns det få hållpunkter för straffmätningen. För att säkerställa att vissa försvårande omständigheter får ett tydligt genomslag föreslås att kvalifikationsgrunder införs för brottet grovt angrepp mot tjänsteman i 17 kap. 2 § andra stycket brottsbalken (se avsnitt 7.2.4). Genom att ställa upp kvalifikationsgrunder kan också tillämpningsområdet för grova brott utvidgas. För att åstadkomma en höjd straffnivå bör minimistraffet för grovt brott höjas till fängelse sex månader. Det framstår som proportionerligt och ändamålsenligt i förhållande till straffminimum för andra grova brott med hot- och tvångsinslag och för de underliggande brott som kan aktualiseras.

Även maximistraffet för grovt angrepp mot tjänsteman bör höjas. En gärning som kan utgöra ett sådant brott är grov skadegörelse, som har ett maximistraff om fängelse sex år. Brott mot tjänstemän har ett likartat skyddsintresse som övergrepp i rättssak som har ett maximistraff om fängelse åtta år. Den bestämmelsen inrymmer dock även allvarligare gärningar som riktade mot en tjänsteman i stället skulle bedömas som våld eller hot mot tjänsteman. För att maximistraffet för grovt angrepp mot tjänsteman ska överensstämma med straffskalan för grov skadegörelse, grovt övergrepp i rättssak och förslaget i avsnitt 6.2.3 om skärpt straffskala för grovt våld eller hot mot tjänsteman bör den höjas till fängelse högst sex år. Den övre delen av straffskalan kan aktualiseras t.ex. vid allvarliga fall av grov skadegörelse riktad mot en tjänstemans egendom i tvångs- eller hämndsyfte, vid allvarliga brott riktade mot tjänstemannens anhöriga eller när brottsligheten skett på ett särskilt förslaget eller systemhotande sätt.

Det ska i sammanhanget poängteras att i relation till de underliggande brotten så kan en gärning utgöra grovt brott i fler och andra fall, eftersom brotten delvis värnar olika intressen och olika omständigheter ska beaktas vid bedömningen av vad som utgör grovt brott. En skadegörelse av normalgraden som vidtas i syfte att hämnas en åtgärd vid myndighetsutövningen kan alltså vara att betrakta som grovt angrepp mot tjänsteman beroende på omständigheterna i övrigt.

Civil Rights Defenders pekar på att regeringen i andra lagstiftningsprojekt har förordat en minskad överlappning av straffskalor för gradindelade brott (se bl.a. prop. 2015/16:111 s. 32). Som anges i avsnitt 6.2.3 kan en överlappning av straffskalor i vissa fall vara motiverad. Föreslagna skärpningar av straffskalorna för brottet angrepp mot tjänsteman ökar i någon mån överlappningen av straffskalorna. De förslag som lämnas om förändrad utformning av 17 kap. 2 § brottsbalken innebär ett förtydligande av att bestämmelsen utgör en kvalificering av en rad olika brott. Dessa brott kan vara av varierande art och allvarlighetsgrad. Det innebär enligt regeringen att en viss ökad överlappning av straffskalor är motiverad, då dessa behöver vara tillräckligt vida för att på ett adekvat sätt inrymma dessa olika gärningar.

Skärpningen av straffskalan bör leda till att angrepp mot tjänsteman – till skillnad från i dag – ofta kommer att konsumera det underliggande brottet, som t.ex. skadegörelse, såvida det inte är riktat mot en närstående till tjänstemannen. Straffskalan kommer i de flesta fall att vara tillräckligt vid för att allvaret i angreppet mot både det enskilda och det allmänna intresse som överträtts ska kunna beaktas. Förändringen kommer därmed tydliggöra konkurrensförhållandena mellan brotten, och på det sättet även

klargöra tillämpningsområdet för bestämmelsen om angrepp mot tjänsteman.

Samtidigt kan bestämmelsen inte utgöra en fullständig konkurrensreglering. Olika slags brottsliga gärningar, även mycket grova brott, kan begås mot tjänstemän med det syfte som anges i paragrafen. Allmänna straffrättsliga konkurrensregler kommer därför att ha betydelse även i fortsättningen. Det innebär bl.a. att domstolen – när det är fråga om konkurrens mellan brottet angrepp mot tjänsteman och ett annat brott med strängare straffskala – typiskt sett kommer att döma för det senare brottet. För att säkerställa att skyddsintresset för det allmänna tillgodoses bör det i sådana fall också regelmässigt kunna dömas för angrepp mot tjänsteman i brottskonkurrens.

Betydelse för straffvärde och val av påföljd

Förändringarna i straffskalan ska ses som en generell uppgradering av straffvärdet. Detta bör leda till generellt något strängare straff för brottet angrepp mot tjänsteman. Det förstärkta skyddet bör komma till uttryck vid såväl påföljdsval som vid bestämmandet av straffets längd. Straffvärdebedömningen ska ske med beaktande av både allvaret för den enskilde och det allmänna intresse som överträtts. Böter bör förbehållas de lindrigaste fallen för brottstypen. Exempelvis brottets karaktär, brottets motiv, vilken typ av myndighetsutövning som riskerats att påverkas, och om den som utsatts för brott tillhör en särskilt utsatt yrkesgrupp bör beaktas vid bedömningen av straffvärdet. Liksom vid våld eller hot mot tjänsteman bör brottslighetens art kunna motivera att påföljden bestäms till fängelse, även om varken straffvärdet i sig eller tidigare brottslighet skulle motivera det. Styrkan i fängelsepresumtionen kan dock inte alltid anses vara lika stark som vid våld mot tjänsteman och måste bestämmas med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. Det finns anledning att även beakta det underliggande brottets allvar.

7.2.6 Förstadier till brottet angrepp mot tjänsteman ska kriminaliseras

Regeringens förslag: Försök, förberedelse och stämpling till angrepp mot tjänsteman av normalgraden ska kriminaliseras.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser, bl.a. fackförbunden och *Örebro kommun*, instämmer i förslaget eller har inga synpunkter på det.

Fackförbundet ST, som är positiv till förslaget, framför att angrepp mot tjänsteman utgör brottslighet av allvarligt slag varför det är motiverat att även förstadier av brottet kriminaliseras. *TCO*, som tillstyrker förslaget, anser att det är befogat med en kriminalisering av förstadier av brott för att få en bättre överensstämmelse med vad som i dag gäller för brott enligt 17 kap. 1 § brottsbalken.

Skälen för regeringens förslag

Allmänna utgångspunkter vid förstadier till brott

Ansvar för försök, förberedelse och stämpling till brott i 17 kap. brottsbalken regleras i 16 §. Sedan 2016 är försök, förberedelse och stämpling till grov förgripelse mot tjänsteman kriminaliserat, men inte brott av normalgraden (se prop. 2015/16:113 s. 47 f.).

För att kriminalisering ska vara befogad gäller som en allmän utgångspunkt att beteendet som ska kriminaliseras är straffvärt. Kriminalisering av förstadier till brott är dessutom tänkt att förbehållas brott av visst allvar. En utgångspunkt för bedömningen av om ett brott bör straffbeläggas på försöks-, förberedelse- eller stämplingsstadiet är därför det fullbordade brottets abstrakta straffvärde. Därutöver bör det också i praktiken finnas fall av brottet som är så allvarliga att ett ingripande redan på förstadiet framstår som motiverat. Vid bedömningen måste hänsyn vidare tas till det självständiga brottets konstruktion. Som regel finns starkare skäl för en kriminalisering om det självständiga brottet är konstruerat som ett skadebrott än som ett farebrott.

Liksom vid annan kriminalisering måste det i fråga om förstadier till brott finnas skäl att anta att kriminaliseringen har någon effekt. Det innebär att det måste undersökas om det för den aktuella brottstypen finns något reellt tillämpningsområde för den tänkta osjälvständiga brottsformen. Det måste också krävas att införandet av straffansvar skulle få praktisk betydelse och att det blir möjligt att i praktiken upprätthålla kriminaliseringen.

Förstadier till brott av normalgraden bör kriminaliseras

Förslagen i avsnitt 7.2.3 klargör att angrepp mot tjänsteman i 17 kap. 2 § brottsbalken ska utgöra en kvalificerad form av andra brottsliga gärningar när de begås mot en tjänsteman i visst syfte. Förslaget att det ska införas kvalifikationsgrunder som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt, syftar till att betona allvaret i brottet och att säkerställa att försvårande omständigheter får ett tydligt genomslag (se avsnitt 7.2.4). I avsnitt 7.2.5 föreslås att straffskalan ska skärpas på så sätt att straffet för brott av normalgraden bör vara böter eller fängelse i högst två år. För grovt angrepp mot tjänsteman föreslår regeringen en skärpt straffskala om fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Avsikten med förslagen som helhet är att markera allvaret i brottsligheten och att säkerställa att brott som riktar sig mot tjänstemän i påverkans- eller hämndsyfte omfattas av ett förstärkt straffrättsligt skydd.

Brotten mot tjänstemän i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken har till sina konstruktioner stora likheter med övergrepp i rättssak i 17 kap. 10 § brottsbalken. I allt väsentligt överensstämmer de gärningar som är straffbara mellan bestämmelserna. Även brottens skyddsintressen har stora likheter med varandra. Försök, förberedelse och stämpling till övergrepp i rättssak av normalgraden och grovt övergrepp i rättssak i 17 kap. 10 § brottsbalken är sedan 2016 kriminaliserat (se prop. 2015/16:113 s. 48 f.).

Vidare är den föreslagna straffskalan för brottet, böter till fängelse i högst två år, i sig tillräckligt omfattande för att motivera kriminalisering på förstadiet. Det motsvarar den nuvarande straffskalan för våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden, för vilket förstadier till brott redan är

kriminaliserat. Det motsvarar också straffskalan för exempelvis skyddande av brottsling av normalgraden i 17 kap. 11 §, som sedan den 1 juli 2022 är kriminaliserat på förstadiet (se prop. 2021/22:186 s. 50 f.).

Bestämmelserna om brott mot tjänstemän är väsentliga för tilltron till och funktionen hos allmän verksamhet. Att på ett tidigt stadium kunna ingripa mot allvarligare brott har ansetts viktigt bl.a. i arbetet mot organiserad brottslighet. Sådan brottslighet föregås många gånger av noggrann planering där flera personer deltar. Bestämmelserna om osjälvständiga brott har därför ansetts av särskild betydelse för möjligheterna att motverka densamma (prop. 2015/16:113 s. 39). De påverkansförsök som sker mot tjänstemän kan vara såväl planerade som beställda av andra personer. Regleringen skulle därför ha praktisk betydelse t.ex. vid förstadier till skadegörelse eller brott mot en närstående med det syfte som anges i bestämmelsen. I fråga om angrepp mot tjänsteman som begås genom hot är, i likhet med olaga hot och övergrepp i rättssak, utrymmet för försök begränsat eftersom brottens konstruktion kräver att den hotade nåtts av hotet. Det finns dock fall där en försökskriminalisering ändå kan få praktisk betydelse, t.ex. när ett hot har uttryckts men, av skäl som legat utanför gärningspersonens kontroll, inte kommit till den hotades kännedom (se a. prop. s. 44). Som utredningen framhåller, och som flera remissinstanser instämmer i, finns det alltså starka skäl som talar för att en kriminalisering av angrepp mot tjänsteman av normalgraden är motiverad.

Angrepp mot tjänsteman av normalgraden kommer att innefatta såväl allvarliga som mindre allvarliga gärningar. En kriminalisering av förstadier till brott kan då framstå som befogad i förhållande till de allvarligaste gärningarna, samtidigt som den omständigheten att brottstypen har ett lågt straffminimum och därmed även omfattar mindre allvarliga gärningar kan tala emot en kriminalisering. Genom den ventil som finns i ansvarsfrihetsregeln i 23 kap. 2 § brottsbalken, som innebär att mindre allvarliga gärningar undantas från straffansvar, säkerställs enligt regeringen att straffansvaret för förberedelse och stämpling vid en kriminalisering enbart kommer att träffa klart straffvärda gärningar.

Mot denna bakgrund anser regeringen, i likhet med utredningens förslag och synpunkter som förs fram av bl.a. *Fackförbundet ST* och *Örebro kommun*, sammantaget att det finns skäl att utvidga kriminaliseringen av angrepp mot tjänsteman till att också omfatta försök, förberedelse och stämpling till brott av normalgraden i 17 kap. 16 § brottsbalken. Genom en sådan utsträckning av straffansvaret ges de rättsvårdande myndigheterna bättre möjligheter att tidigt ingripa mot personer som är i färd att begå angrepp mot en tjänsteman. Det kan därför utgöra en åtgärd för att ytterligare stärka det straffrättsliga skyddet för tjänstemän.

Förslaget får genomslag även för yrkesgrupperna i 17 kap. 5 § brottsbalken för vilka straffskyddet i bl.a. 17 kap. 2 § har utsträckts. Enligt 17 kap. 6 § brottsbalken är också tjänstemän vid Internationella brottmålsdomstolen skyddade i sin tjänsteutövning på motsvarande sätt som om det hade varit fråga om svensk myndighetsutövning. Där anges att för försök eller förberedelse till brott enligt 17 kap. 1 § mot en sådan person tillämpas 17 kap. 16 § brottsbalken. Som en följd av förslaget bör en hänvisning till 17 kap. 2 § läggas till i 17 kap. 6 §.

8 Ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman införs

8.1 Bakgrund

Fram till 1976 fanns det en särskild bestämmelse i 17 kap. 5 § brottsbalken om förolämpningar mot tjänstemän. Enligt bestämmelsen dömdes den som förolämpade någon som hade skydd i egenskap av utövande av allmän tjänst för missfirmelse mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst sex månader. Brottsbeskrivningen anknöt helt till förolämpningsbrottet i 5 kap. 3 § brottsbalken. Genom den så kallade ämbetsansvarsreformen 1976 kom straffansvaret enligt 20 kap. brottsbalken om tjänstefel att begränsas till offentlig verksamhet som innefattar myndighetsutövning. Motsvarande inskränkning gjordes även avseende det straffrättsliga skyddet i 17 kap. brottsbalken. Brottet missfirmelse mot tjänsteman togs samtidigt bort och det angavs att sådana gärningar i stället skulle bestraffas som enbart förolämpning enligt 5 kap. 3 § brottsbalken. Eftersom missfirmelse mot tjänsteman hade legat under allmänt åtal försågs åtalsregeln i 5 kap. 5 § brottsbalken med att förolämpning inte får åtalas av annan än målsäganden med en undantagsbestämmelse om att förolämpning mot någon i eller för hans utövande av offentlig myndighet fick åtalas av åklagare om det av särskilda skäl var påkallat ur allmän synpunkt. Undantaget i bestämmelsen har därefter moderniserats språkligt.

8.2 Förolämpning enligt 5 kap. 3 § brottsbalken

Straffbestämmelsen om förolämpning i 5 kap. 3 § brottsbalken moderniserades 2019. Enligt bestämmelsen döms den som, i annat fall än som avses i förtalsbestämmelserna i 5 kap. 1 eller 2 § brottsbalken, riktar beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot någon annan, om gärningen är ägnad att kränka den andres självkänsla eller värdighet, för förolämpning. Straffskalan är böter, eller om brottet är grovt, böter eller fängelse i högst sex månader.

En straffbar handling kan uttryckas både genom ord och genom andra handlingar, till exempel tecken, gester eller imitationer. Det vanligaste är att förolämpning sker genom muntliga eller skriftliga yttranden. Även skymfliga beteenden kan leda till förolämpningsansvar, t.ex. obscena gester. Utmärkande för förolämpningsbrottet är att uttalandena riktar sig till den berörda personen själv. Det är alltså inte möjligt att förolämpa någon genom att fälla ett yttrande till tredje person i förhoppningen att denne ska vidarebefordra yttrandet till den berörde. I sådant fall kan i stället ansvar för förtal komma i fråga. Bestämmelsen omfattar därför gärningar som är ägnade att kränka den andres självkänsla eller värdighet. Med en sådan utformning har det tydliggjorts att någon kränkning inte behöver ha uppkommit i det enskilda fallet utan det avgörande är i stället om gärningen typiskt sett varit sådan att den kan orsaka en kränkning av sådant slag. Bedömningen ska alltså göras utifrån de faktiska förhållandena i det enskilda fallet och med hänsyn till den enskilda målsäganden.

Inte alla uttalanden som syftar till att förarga eller reta upp någon omfattas av straffansvar utan det bör krävas att uttalandet på ett mer personligt plan kan träffa den angripna. Så kan t.ex. vara fallet om uttalandet anspelar på en persons etniska ursprung, sexuella läggning, könstillhörighet eller på något särpräglat drag i utseendet. Straffansvaret avgränsas på så sätt till de mest straffvärda fallen.

Av praxis följer att när det gäller förolämpningar mot tjänstemän bör det finnas en viss tolerans mot att personer som blir föremål för ingripande, t.ex. av polismän, kan ge uttryck för sina känslor i mindre väl valda ordalag (NJA 1994 s. 55). I praxis blir frågan i förhållande till tjänstemän därför ofta om den tilltalade har överskridit gränsen för vad som kan godtas eller inte. Att förolämpa en tjänsteman i dennes myndighetsutövning har inte ansetts vara ett sådant handlande som kan utgöra förgripelse mot tjänsteman. I stället är sådant handlande att bedöma enbart som förolämpning enligt 5 kap. 3 § brottsbalken.

Av 5 kap. 5 § brottsbalken framgår att brottet förolämpning som huvudregel inte får åtalas av någon annan än målsäganden. Om målsäganden anger brottet till åtal får dock åklagaren väcka åtal om det anses påkallat från allmän synpunkt, så kallad särskild åtalsprövning, i vissa fall. Det gäller bl.a. om åtalet avser förolämpning mot någon i eller för hans eller hennes myndighetsutövning.

8.3 Förolämpning mot tjänsteman införs som brott

8.3.1 Ett förstärkt skydd vid förolämpningar mot tjänstemän

Regeringens förslag: Ett nytt brott, förolämpning mot tjänsteman, ska införas i brottsbalken.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser, däribland *Försäkringskassan och Skellefteå kommun*, instämmer i förslaget eller har inga synpunkter på det.

Arbetsgivarverket och *Saco* välkomnar särskilt att förslaget ger en tydlig signal om vad en offentliganställd rimligen ska behöva tåla. *Kronofogdemyndigheten*, som är positiv till förslaget, framhåller att förslaget kan väntas göra det möjligt att straffrättsligt angripa fler av de angrepp som sker mot myndighetens anställda i deras vardag. *Region Skåne* ser förslaget som ett viktigt steg för att skapa en tryggare arbetsmiljö. *Umeå kommun* framhåller att förslaget är välkommet då förolämpningar mot tjänstepersoner är mycket vanligt förekommande och utgör en försvårande förutsättning för många medarbetares arbetsmiljö, bl.a. då det ofta rör sig om grova personangrepp som kan innehålla inslag av sexuella trakasserier eller anspela på etnicitet.

Göteborgs tingsrätt, *Kammarrätten i Stockholm* och *Umeå universitet* anser att det är tveksamt om det är motiverat att särreglera förolämpning mot tjänsteman. Tingsrätten anser att förhållandet till brottet angrepp mot tjänsteman kan behöva förtydligas. Kammarrätten framhåller att särskild försiktighet generellt bör iakttas vid införande av lagstiftningsåtgärder och

i synnerhet vid kriminalisering när området som regleras angränsar till eller rör grundlagsskyddade rättigheter. Universitetet tycker det är opåkallat att införa en ny bestämmelse enbart i syfte att förtydliga förolämpningsbrottets dubbla skyddsintressen.

Civil Rights Defenders och *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget. Civil Rights Defenders anser bl.a. att bedömningarna av kriminaliseringens konsekvenser och dess proportionalitet är bristfällig, i synnerhet i förhållande till yttrandefriheten. Sveriges advokatsamfund framhåller att förslaget innebär en stor skillnad i förhållande till dagens reglering och att det går för långt. Advokatsamfundet anser vidare att en förråad ton i dagens samhälle får hanteras på annat sätt än genom straffrättsliga åtgärder.

Skälen för regeringens förslag

Problembilden

Som framgår av avsnitt 8.1 upphävdes det särskilda brottet missfirmelse mot tjänsteman 1976, bl.a. då behovet av sådant straffrättsligt skydd ansågs tillgodosett genom den allmänna straffbestämmelsen om förolämpning i 5 kap. 3 § brottsbalken. I dagsläget framgår det därmed inte direkt av lagtext att en förolämpning mot en tjänsteman berör ett dubbelt skyddsintresse. Ändringen har även fått till följd att förolämpning mot en tjänsteman inte heller bedöms som förgripelse mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § brottsbalken, vilket innebär att förolämpning fått en särställning i förhållande till andra brott som riktas mot tjänstemän.

Som konstateras av utredningen och som bl.a. *Fackförbundet ST* och *Umeå kommun* framhåller är det vanligt att förolämpningar riktas mot offentliganställda. Som framgår av avsnitt 4.1 utgör kränkande yttranden och tillmälen en av de vanligaste formerna av trakasserier som offentliganställda utsätts för. Det drabbar anställda i en rad olika verksamheter, bl.a. handläggare som beslutar om tillstånd, ersättningar eller bidrag. När det gäller t.ex. polisanställda har allmänhetens respekt, inte minst bland unga kriminella, minskat till en nivå som utgör ett problem för utförande av polisverksamhet i vissa områden. Utredningen beskriver särskilt hur kvinnliga polisanställda utsätts för grova förolämpningar med anspelning på kön men även oprovocerade förolämpningar riktade mot polisanställda i allmänhet i samband med t.ex. patrullering förekommer, vilket uppges skapa osäkerhet hos allmänheten när personer uttalar grova förolämpningar utan att polisen ingriper. Av Brås kriminalstatistik framgår vidare att det förekommer relativt få lagföringar för förolämpningar varje år. Det rörde sig under 2022 om totalt 67 fall. Utifrån den rådande problembilden finns det därför anledning att tro att anmälningsbenägenheten för den här typen av brottslighet är låg.

Straffrättsliga åtgärder är motiverade

Det finns redan i dag ett straffrättsligt skydd mot förolämpning genom de allmänna bestämmelserna i brottsbalken om ärekränkningsbrott. För att ytterligare kriminalisera redan straffbelagda gärningar bör det krävas starka skäl.

Bestämmelserna om brott mot tjänstemän i 17 kap. brottsbalken är till sina konstruktioner sådana att de kriminaliserar och kvalificerar gärningar som redan kan vara straffbara enligt andra bestämmelser i brottsbalken. Det har att göra med att många offentliganställda som utövar myndighet befinner sig i en utsatt situation. Bestämmelserna skyddar därför intresset av att det allmännas verksamhet ska kunna fortgå ostörd och att myndighetsutövningen är effektiv och opartisk.

Som utredningen redogör för följer problembilden avseende förolämpningar mot tjänstemän samhällsutvecklingen i övrigt, där tonen mellan människor allt oftare blivit nedsättande och förråad, inte minst på internet (se prop. 2016/17:222 s. 72). Utöver det personliga lidande som kränkande uttalanden kan orsaka hos den som utsatts medför det särskilda risker för allmän verksamhet. Förolämpningar riktar sig ofta mot tjänstemän i samband med myndighetsutövning, t.ex. vid ingripanden eller andra verkställande åtgärder, eller när enskilda delges beslut eller annan information. Det kan vara fråga om grovt nedsättande uttalanden som även skapar ordningsstörningar och försvårar för den enskilda tjänstemannen att utföra sitt arbete i en viss situation. Syftet kan vara att påverka, hämnas eller få tjänstemannen ur balans i samband med tjänsteutövningen. Grovt kränkande yttranden och innehåll förekommer också genom e-postmeddelanden och brev som en följd av myndighetsutövningen, eller som en hämnd för densamma. Teknikutvecklingen gör vidare att tjänstemän trakasseras och kränks på andra sätt än tidigare, exempelvis genom fler kanaler eller genom större mängder av meddelanden. Till skillnad från *Kammarrätten i Stockholm* anser regeringen sammantaget att den problembild som utredningen beskriver tydligt talar för att straffrättsliga åtgärder bör övervägas.

Som *Borlänge kommun* lyfter fram kan redan risken att utsättas för förolämpningar för den anställde upplevas som mycket obehaglig. Risken för att bli uthängd eller trakasserad är en realitet som många offentliganställda tvingas förhålla sig till, exempelvis inför beslutsfattande eller viktigare handläggningsåtgärder. Det är en oacceptabel situation och det finns enligt regeringen en påtaglig risk för att sådana ageranden påverkar de anställda på längre sikt. Den osäkerhet som i dag råder kring vad som är brottsligt eller inte riskerar vidare att spä på den normförskjutning som många anställda i offentlig verksamhet upplever. En annan risk är att allmänhetens förtroende för offentliga verksamheter minskar om samhället inte reagerar när offentliganställda utsätts för förolämpningar. Det finns också en risk att anställda undviker vissa situationer eller ytterst åtgärder för att undvika att utsättas för denna typ av angrepp.

Liksom utredningen anser regeringen att förolämpningar utgör 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 §§ brottsbalken. Som konstaterats i äldre förarbeten kan förolämpningar, hot och våld i praktiken övergå i varandra utan någon skarp gräns (se SOU 1944:69 s. 177). Regeringen anser därför att förolämpning mot tjänsteman bör ses som brott mot både enskilda och allmänna intressen.

Som bl.a. *Akademikerförbundet SSR* framför kan en minskning av utsattheten för förolämpningar bland tjänstemän inte enbart uppnås med hjälp av straffrättsliga åtgärder utan det krävs även t.ex. arbetsmiljömässiga åtgärder och att arbetsgivaren stöttar sin personal på olika sätt i det löpande arbetet. I likhet med *Region Skåne* och i linje med vad *Arbetsgivarverket* och *Saco* framhåller bedömer regeringen dock att det kan bidra till att tryggheten hos och respekten för de personer som arbetar med myndighetsutövning inom offentlig verksamhet kan öka. Det kan även bidra till att minska utsattheten för sådana brottsliga angrepp. Ett förstärkt skydd är också motiverat för att lagstiftningen fullt ut ska återspegla allvaret avseende brottsligheten. Till skillnad från vad *Sveriges advokatsamfund* framför kan alltså även en förråad ton mellan människor i samhället tala för en kriminalisering. En kriminalisering har en normbildande funktion och ett signalvärde som visar på att det är en samhällelig och straffrättslig angelägenhet att komma tillrätta med problematiken.

Ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman ska införas i 17 kap. brottsbalken

Som *Civil Rights Defenders* och *Kammarrätten i Stockholm* är inne på ska en viss försiktighet iakttas vid kriminalisering. Det gäller särskilt när kriminaliseringen rör ett område som angränsar till eller rör grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Som framgår av avsnitt 8.3.2 föreslår regeringen att det nya brottet ska utformas på liknande sätt som bestämmelsen om förolämpning i 5 kap. 3 § brottsbalken. Det rör sig alltså inte om en stor förändring på så sätt att gärningar som i nuläget är straffria kriminaliseras, utan att vissa redan straffbelagda handlingar kvalificeras på så sätt att gärningen även ska utgöra ett brott mot det allmänna. Till skillnad från *Sveriges advokatsamfund* anser därför regeringen att ett förstärkt straffrättsligt skydd vid förolämpningar mot tjänstemän inte är för långtgående, utan i stället en av flera nödvändiga åtgärder för att komma till rätta med den rådande problembilden.

Mot bakgrund av problembilden och i likhet med ett stort antal remissinstanser, däribland fackförbunden, kommuner och regioner, *Kronofogdemyndigheten* samt *Polismyndigheten*, anser regeringen sammantaget att det behövs ett förstärkt straffrättsligt skydd för tjänstemän mot förolämpningar i 17 kap. brottsbalken. Ett tydligt syfte med en sådan kriminalisering är att det ska kunna beaktas att brottet är ett angrepp mot både enskilda och allmänna intressen.

När det gäller konstruktionen av det förstärkta skyddet är ett alternativ att låta förolämpningar utgöra en del av 17 kap. 2 § brottsbalken, och alltså ingå som en sådan brottslig gärning som omfattas av den bestämmelsen enligt den föreslagna lydelsen i den här propositionen. Ett annat alternativ är att göra förolämpning mot tjänsteman till ett nytt brott och med en egen bestämmelse i 17 kap. brottsbalken. Utredningen föreslår det senare alternativet och regeringen gör bedömningen att det alternativet framstår som mest lämpligt. Det har redan tidigare funnits ett motsvarande brott innan missfirmelse mot tjänsteman avskaffades, vilket innebär att det närmast blir ett återinförande av det brottet. Vidare bör ett förolämpningsbrott ha en egen straffskala, eftersom det typiskt sett är fråga om lindrigare brottslighet än den som avses i 17 kap. 2 § brottsbalken. Konstruktionen

av ett förolämpningsbrott behöver också delvis vara en annan än i 17 kap. 2 §. Till skillnad från *Göteborgs tingsrätt* anser regeringen inte heller att det blir märkligt att särreglera förolämpning mot tjänsteman i förhållande till gärningar som faller in under 17 kap. 2 § brottsbalken. Sammantaget bör alltså ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman införas i 17 kap. brottsbalken. Den nya bestämmelsen bör placeras i en ny paragraf efter bestämmelsen om angrepp mot tjänsteman.

8.3.2 Bestämmelsens omfattning

Regeringens förslag: Den som angriper en tjänsteman vid hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövningen, genom att rikta beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot tjänstemannen ska dömas för förolämpning mot tjänsteman, om gärningen är ägnad att kränka tjänstemannens självkänsla eller värdighet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser, bl.a. *TCO,* instämmer i förslaget eller har inga invändningar mot det.

Brottsförebyggande rådet, som är positiv till att införa det nya brottet, lyfter fram vikten av att det följs upp att förutsättningarna för bl.a. Polismyndigheten att bedriva ett förtroendeskapande arbete inte påverkas negativt av det nya brottet.

Flera remissinstanser som är positiva till införandet av brottet har funderingar om tillämpningsområdet. *Försäkringskassan* och *Länsstyrelsen i Skåne län* framför att det ytterligare behöver tydliggöras vilka beteenden och uttalanden som kan anses falla inom ramen för brottet, bl.a. så att det blir proportionerligt och avgränsat till de fall där det faktiskt påverkar tjänsteutövningen. *Malmö universitet* och *Sollentuna kommun* befarar att bestämmelsen kommer att leda till tillämpningsproblem när det gäller att avgränsa det brottsliga området. Även *Saco* för fram synpunkter i linje med detta.

Göteborgs universitet är kritisk till förslaget att straffansvaret ska gälla för den som angriper en tjänsteman. Universitetet framhåller att det framstår som ett mindre lämpligt ordval då brottet i övrigt är att betrakta som mindre allvarligt än det föreslagna brottet i 17 kap. 2 § brottsbalken. Göteborgs universitet anser också att det är viktigt att ett återinförande av brottet inte innebär en utvidgning av det kriminaliserade området.

Tidningsutgivarna understryker att utrymmet för att få framföra kritik mot myndighetsanställda, också på ett sätt som t.ex. kan uppfattas som beskyllande men utan att vara kränkande på ett personligt plan, måste vara betydande. Även Sollentuna kommun för fram synpunkter i linje med detta.

Skälen för regeringens förslag

Det brottsliga agerandet

Förolämpningsbrottet i 5 kap. 3 § brottsbalken har relativt nyligen setts över och moderniserats och det saknas skäl att i förhållande till tjänstemän

göra någon annan prövning av vad som ska utgöra brott. Att placera det nya brottet i 17 kap. brottsbalken, som föreslås i avsnitt 8.3.1, syftar i stället främst till att förtydliga brottets dubbla skyddsintressen; både enskilda och allmänna. Brottsbeskrivningen för det nya brottet ska därför utgå från rekvisiten för förolämpning i 5 kap. 3 § brottsbalken. Prövningen bör ske på samma sätt som enligt den bestämmelsen och ska alltså ta sikte på angrepp i form av beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot en tjänsteman, som är ägnad att kränka hans eller hennes självkänsla eller värdighet. I likhet med utredningen och *Göteborgs universitet* anser regeringen att det inte finns skäl att utvidga det kriminaliserade området som sådant, dvs. vilket agerande som ska utgöra brott.

Några remissinstanser, däribland *Malmö universitet* och *Sollentuna kommun*, lyfter farhågor om att det kan komma att uppstå gränsdragningsfrågor avseende bestämmelsens tillämpningsområde och *Försäkringskassan* och *Länsstyrelsen i Skåne län* efterfrågar tydliggöranden av vad som faller inom det brottsliga området. Likt förolämpningsbrottet i 5 kap. brottsbalken kommer straffrättsligt ansvar att avgöras utifrån en bedömning av de faktiska förhållandena i det enskilda fallet, och med hänsyn till den enskilda målsäganden. Som *Tidningsutgivarna* framför måste det finnas ett visst godtagbart utrymme för att få framföra kritik mot myndighetsanställda, också på ett sätt som kan uppfattas som beskyllande. Många tjänstemän arbetar t.ex. med och nära människor som befinner sig i utsatta situationer, där det kan finnas koppling till exempelvis missbruk eller psykisk ohälsa. Alla uttalanden som syftar till att förarga eller reta upp någon omfattas inte av straffansvar utan det bör krävas att det på ett mer personligt plan träffar den angripne. Smärre angrepp på självkänslan eller värdigheten som den enskilde rimligen ska kunna tåla omfattas alltså inte. Enstaka uttalanden i affekt som snarare ger uttryck för egen ilska eller exempelvis fysisk smärta bör därför inte heller i fortsättningen utgöra brott. Det förutsätts alltså en viss toleransnivå i tjänsteutövningen för att personer som blir föremål för ingripanden eller andra beslut ger uttryck för sina känslor på ett sätt som inte är helt genomtänkt. Som vid bedömningen av förolämpning enligt 5 kap. 3 § brottsbalken bör det för straffansvar typiskt sett förutsättas att det är fråga om opåkallade angrepp som träffar tjänstemannen på ett mer personligt plan, inte bara framstå som förargande och därmed olämpligt (jfr prop. 2016/17:222 s. 101). Bedömningen kan påverkas av situationen men också vad uttalandet rör. Enstaka uttalanden kan, sedda i sitt sammanhang, vara så allvarliga och kränkande att det utgör brott. Även mindre allvarliga uttalanden men som sker upprepat under en viss tid kan också komma att bedömas som förolämpning mot tjänsteman. Straffansvaret är därigenom avgränsat till de mest straffvärda fallen (jfr prop. 2016/17:222 s. 72 f.). I sammanhanget är det värt att framhålla att för att gärningen ska vara straffbar ska den vara ägnad att kränka tjänstemannens självkänsla eller värdighet. I linje med vad *Brottsförebyggande rådet* framför anser regeringen att det också är viktigt att betona att ett stärkt straffrättsligt skydd för tjänstemän mot förolämpningar inte syftar till att negativt påverka Polismyndighetens möjligheter att bedriva ett förtroendeskapande arbete, utan att det i stället snarare kan antas förbättra förutsättningarna att bedriva ett sådant arbete.

Vad gäller konkurrensfrågor så bestraffas förolämpningar som sker i form av s.k. realinjurier, exempelvis att spotta på någon eller ge någon en örfil, i regel som misshandel eller ofredande. I de fallen konsumeras förolämpning enligt 5 kap. 3 § brottsbalken av det andra brottet. Om ett uttalande som utgör förolämpning riktar sig både till den som den nedsättande uppgiften avser och samtidigt sprids till andra personer, ska åtal bara väckas för förtal. Det framgår uttryckligen av 5 kap. 3 § brottsbalken att förolämpning är subsidiärt i förhållande till förtal. Detsamma bör gälla för förolämpning mot tjänsteman. I den mån ett agerande utgör ett annat, svårare brott än förolämpning, och därmed uppfyller förutsättningarna i 17 kap. 2 § brottsbalken, ska dömas bara för brottet angrepp mot tjänsteman. Om det däremot rör sig om en förolämpning som inte samtidigt utgör ett annat brott, t.ex. ofredande, ska det enbart dömas för förolämpning mot tjänsteman eftersom angrepp mot tjänsteman är subsidiär till förolämpning mot tjänsteman. När ett kränkande uttalande uppfyller rekvisiten i både förolämpning mot tjänsteman och hets mot folkgrupp, ska gärningspersonen endast dömas för det sistnämnda brottet.

Regeringen anser till skillnad från *Saco* att det inte bör uppstå större tillämpningsproblem avseende bestämmelsen.

Anknytningen till myndighetsutövning

Våld, hot och angrepp mot tjänsteman i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken är kvalificerade former av andra brott som tillämpas om det finns ett visst samband med en tjänstemans myndighetsutövning. På motsvarande sätt bör förolämpning mot tjänsteman ses som en kvalificerad form av det generella förolämpningsbrottet. Det tidigare gällande brottet missfirmelse mot tjänsteman avsåg förolämpningar som skedde i eller för någons befattning. Med det menades enligt straffrättskommittén detsamma som i bestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman, dvs. i tjänsteutövning eller för att tvinga honom till tjänsteåtgärd, hindra honom därifrån eller hämnas därför (SOU 1944:69 s. 177). Detsamma bör gälla för det nya brottet förolämpning mot tjänsteman.

I likhet med våld eller hot mot tjänsteman bör bestämmelsen om förolämpning mot tjänsteman omfatta ageranden som sker vid myndighetsutövning. Det är i samband med myndighetsutövning som angreppen kan vara ordningsstörande och stötande, och angelägenheten i att stärka det straffrättsliga skyddet gör sig särskilt gällande. Regeringen anser, till skillnad från *Göteborgs universitet*, att uttrycket angriper inte är problematiskt. Även om uttrycket ibland används för allvarligare gärningar, såsom vid brottet sabotage mot blåljusverksamhet, får det språkligt också anses omfatta även lindrigare gärningar. På liknande sätt används t.ex. begreppet angrepp som ett led i straffbestämmelsen om olaga integritetsintrång, som i jämförelse med brottet angrepp mot tjänsteman får anses vara av lindrigare slag. Straffansvaret ska därför gälla för den som genom förolämpning angriper en tjänsteman vid myndighetsutövning. Förolämpningar kan också ske i syfte att söka påverka tjänstemannen genom att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning, vilket också bör omfattas av straffansvar.

8.3.3 Åtalsreglering för det nya brottet

Regeringens förslag: Förolämpning mot tjänsteman ska ligga under allmänt åtal utan någon särskild åtalsregel.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser, bl.a. *TCO* och *Åklagarmyndigheten*, instämmer i förslaget eller har inga invändningar mot det.

Akavia och *Saco* framhåller särskilt att förslaget är positivt då det avlastar den enskilde medarbetaren från ett betungande ansvar för något som även påverkar allmänna intressen.

Sveriges advokatsamfund avstyrker förslaget och framhåller att förslaget innebär att staten inte kommer att ha några möjligheter att hantera till synes bagatellartade gärningar på annat sätt än att väcka åtal.

Skälen för regeringens förslag: Innan det särskilda brottet missfirmelse mot tjänsteman avskaffades 1976 låg det under allmänt åtal utan någon särskild åtalsregel. Även sedan avskaffandet av missfirmelsebrottet har förolämpning i eller för någons myndighetsövning haft en särreglering i förhållande till brott riktade mot andra enskilda vad gäller åtalsrätten. Förolämpning mot en tjänsteman enligt 5 kap. 3 § brottsbalken förutsätter dock att målsäganden anger brottet till åtal och att åklagaren bedömer att åtal är påkallat ur allmän synpunkt.

Eftersom förolämpningsbrottet som regeringen föreslår liknar det gamla brottet missfirmelse mot tjänsteman ligger det nära till hands att även det nya brottet bör ligga under allmänt åtal, vilket också föreslås av utredningen. Det skulle innebära att förolämpningar mot tjänstemän får en särställning i förhållande till enskilda som generellt är hänvisade till enskilt åtal, men även i förhållande till de personer som utsätts för förolämpning på grund av exempelvis etnicitet eller sexuell läggning. Ärekränkningsbrott har historiskt setts som angrepp på den personliga äran, självkänslan eller anseendet och har därför ansetts drabba främst ett enskilt intresse. Målsäganden har därför ägt åtalsfrågan fullt ut. I takt med samhällsförändringar har åtalsregeln förändrats successivt i sådana fall där det bedömts att det allmänna bör ta ett större ansvar för den enskildes rättsskydd trots att det är fråga om relativt lindrig brottslighet.

Trakasserier mot tjänstemän 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. Regeringen anser därför att någon särskild åtalsregel inte bör ställas upp utan att brottet bör ligga under allmänt åtal. Det följer av att brottet placeras i 17 kap. brottsbalken, som inte innehåller några särskilda åtalsregler. Det bör inte heller krävas några särskilda villkor för åtal, till exempel angivelse från målsäganden. Att uppställa sådana villkor för åtal skulle tvärtom kunna begränsa lagstiftningens genomslag på ett oönskat sätt. Som *Akavia* och *Saco* är inne på kan detta också anses vara till fördel för den enskilda medarbetaren.

Att brottet ska vara en del av 17 kap. brottsbalken och ligga under allmänt åtal får också en praktisk betydelse. Som statistiken visar lagförs få fall av förolämpning varje år. Med en särskild åtalsregel kan det skapas en osäkerhet kring vad som är brottsligt och inte. Det kan medföra tveksamheter att agera och stävja en eskalerande situation med normför-

skjutning och acceptans om vad man som tjänsteman behöver stå ut med. Det är angeläget att utsattheten för offentliganställda tas på stort allvar och regeringen ser, till skillnad från *Sveriges advokatsamfund*, inte någon större risk för att den praktiska hanteringen blir svår eftersom inte alla uttalanden mot en tjänsteman utgör brott (jfr avsnitt 8.3.2). Att förolämpning mot tjänsteman hör under allmänt åtal kan enligt regeringen bidra till att kriminaliseringen får ett praktiskt genomslag.

8.3.4 Straffansvaret utsträcks till vissa andra yrkesgrupper i 17 kap. brottsbalken

Regeringens förslag: Straffansvar för förolämpning mot tjänsteman utsträcks till att omfatta de personer som enligt i 17 kap. 5 § första stycket och 17 kap. 6 § brottsbalken jämställs med tjänstemän.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser instämmer i förslaget eller har inga synpunkter på det.

Offentliganställdas Förhandlingsråd tillstyrker särskilt förslaget att bestämmelsen också ska träffa de som avses i 17 kap. 5 § första stycket brottsbalken.

Flera remissinstanser, däribland *Malmö universitet* och *Vårdförbundet*, anser att straffansvaret ska utsträckas till att omfatta de personer som avses i 17 kap. 5 § andra stycket brottsbalken, dvs. utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Även *Civil Rights Defenders* för fram synpunkter i linje med detta. Malmö universitet lyfter särskilt att rapporter från senare år visar att utbildningspersonal utsätts i allt högre utsträckning för bl.a. kränkande beteenden. Vårdförbundet ser bl.a. en risk för att förslaget leder till att olika yrkesgrupper som är med om samma händelse kan behandlas olika i straffrättslig mening.

Några remissinstanser, däribland *Region Stockholm* och flera fackförbund, anser att frågan om ett utsträckt ansvar för förolämpningar mot tjänsteman gentemot vissa samhällsnyttiga funktioner fortsatt bör utredas. Region Stockholm lyfter att förolämpningar är ett problem för många offentliganställda, inte bara för dem med myndighetsutövande funktioner. *Saco* och *Sveriges lärare* anser bl.a. att det finns en risk för osäkerhet kring när lärare och annan utbildningspersonal omfattas av det förstärkta skyddet.

Skälen för regeringens förslag

Dagens reglering om ett utsträckt straffrättsligt skydd

Skyddet i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken utgår från begreppet myndighetsutövning. Kriminaliseringen utsträcks enligt 17 kap. 5 § första stycket till vissa ytterligare personkategorier som i detta avseende ska anses jämställda med utövare av myndighet. Det gäller dels den som enligt särskild föreskrift ska åtnjuta samma skydd som är förenat med myndighetsutövning – t.ex. väktare – dels den som är kallad att biträda förrättningsman vid åtgärd som omfattas av skydd som är förenat med myndighetsutövning. Särskilda föreskrifter om att personer ska åtnjuta

samma skydd som är förenat med myndighetsutövning finns i lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning och i vissa andra författningar som reglerar särskilda verksamheter (se t.ex. 7 § lagen [1974:191] om bevakningsföretag). Enligt 17 kap. 6 § brottsbalken är tjänstemän vid Internationella brottmålsdomstolen skyddade i sin tjänsteutövning enligt bestämmelserna i 1, 2 och 4 §§ i samma kapitel på motsvarande sätt som om det hade varit fråga om svensk myndighetsutövning.

Sedan den 1 augusti 2023 gäller enligt 17 kap. 5 § andra stycket brottsbalken straffbestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman också om någon, på sätt som anges i dessa bestämmelser, förgriper sig mot en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning. Med utövare av viss samhällsnyttig funktion avses hälso- och sjukvårdspersonal, socialtjänstpersonal, räddningstjänstpersonal och utbildningspersonal inom skolväsendet och högskolan. Vissa av dessa yrkesgrupper, t.ex. socialsekreterare, har arbetsuppgifter som till stor del innefattar myndighetsutövning och de omfattas därför sedan tidigare av det förstärkta straffrättsliga skyddet i 17 kap. brottsbalken. För socialtjänstens del tar den nya lagstiftningen sikte på andra delar av och andra yrkesgrupper inom socialtjänsten som inte ägnar sig åt myndighetsutövning.

Yrkeskategorier med arbetsuppgifter som ska anses jämställda med utövare av myndighet

Skyddet för yrkesgrupperna enligt 17 kap. 5 § första stycket brottsbalken grundar sig i huvudsak på att de har arbetsuppgifter som helt eller i viss mån kan jämställas med myndighetsutövning. Skyddet gäller exempelvis för tulltjänstemän som omfattas av gränstullsamarbete enligt lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat och trafiktjänstemän liksom befattningshavare på bl.a. flygplatser, i den mån de upprätthåller ordning och säkerhet. Bestämmelsen gäller även den som på visst sätt biträder en förrättningsman som utövar myndighet. Det straffrättsliga skyddet för dessa personer är utsträckt beträffande samtliga bestämmelser om brott mot tjänstemän, dvs. i dagsläget 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken. Det framstår därför som naturligt att det föreslagna brottet om förolämpning mot tjänsteman även ska träffa dessa personer. Det motsvarar också i huvudsak tillämpningsområdet som gällde för missfirmelse mot tjänsteman före 1976. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen och *Offentliganställdas Förhandlingsråd*, att det nya brottet förolämpning mot tjänsteman bör utsträckas till att gälla de personer som ska anses jämställda med utövare av myndighet i 17 kap. 5 § första stycket brottsbalken. Detsamma bör gälla för de tjänstemän vid Internationella brottmålsdomstolen som omfattas av skydd enligt 17 kap. 6 § brottsbalken.

Det får förstås som att dessa personer i dagsläget inte omfattas av den särskilda åtalsregeln som infördes vid avskaffandet av missfirmelsebrottet och som ger åklagaren en möjlighet att väcka åtal vid förolämpning i eller för någons myndighetsövning om det är påkallat ur allmän synpunkt. Att dessa personer nu kommer att omfattas av straffrättsligt skydd mot förolämpningar som hör under allmänt åtal innebär alltså en viss förändring från i dag.

När det gäller frågan om förolämpning mot tjänsteman bör utsträckas till att gälla även personer som utövar vissa samhällsnyttiga funktioner gör regeringen följande överväganden. I förarbetena till 17 kap. 5 § andra stycket brottsbalken konstateras att de personalgrupper som pekas ut i bestämmelsen har samhällsnyttiga funktioner men att de i huvudsak inte utövar myndighet, och därför inte omfattas av det straffrättsliga skyddet för tjänstemän i 17 kap. brottsbalken. Det anförs vidare att dessa grupper utsätts för liknande angrepp som flertalet av de yrkesgrupper som utövar myndighet. Angreppen är ett brott inte bara mot den som utsätts utan i förlängningen även mot funktionen och samhället som sådant. Regleringens syfte är att skydda intresset av att utövare av viss samhällsnyttig funktion ska kunna utföra sin tjänst ostört (prop. 2022/23:106 s. 33 f.). Det straffrättsliga skyddet för dessa yrkesgrupper motsvarar därför skyddet i bestämmelserna om våld eller hot respektive angrepp mot tjänsteman. I motiven konstateras att personal inom dessa verksamheter inte har arbetsuppgifter med sådana befogenheter som medför något praktiskt behov av skydd mot våldsamt motstånd. Tillämpningsområdet för bestämmelsen omfattar därför inte brott enligt 17 kap. 4 §.

Som flera remissinstanser framför, däribland *Civil Rights Defenders* och *Region Stockholm*, är förolämpningar ett problem för många offentliganställda, inte bara för dem med myndighetsutövande funktioner. Som exempelvis Arbetsmiljöverket pekar på i rapporten Hot och våld mot lärare (2024/010802) har antalet hot och våld mot lärare ökat under de senaste tio åren. Anställda inom exempelvis skolan utsätts därutöver i hög grad för förolämpningar, även i situationer som inte har anknytning till myndighetsutövning. I linje med några remissinstanser, däribland *Saco* och *Sveriges lärare*, kan det tala för att även utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner kan vara i behov av ett starkare skydd mot förolämpningar. Det skulle kunna åstadkommas genom att föreslagna bestämmelse om förolämpning mot tjänsteman läggs till i uppräkningen av brott i 17 kap. 5 § andra stycket brottsbalken. Brottet skulle då höra under allmänt åtal.

Utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner omfattas av det allmänna straffrättsliga skyddet mot förolämpningar i 5 kap. 3 § brottsbalken. Förolämpning enligt bestämmelsen är primärt ett målsägandebrott. Till skillnad från förolämpning som sker i eller för någons myndighetsutövning kan åklagare enligt gällande rätt inte väcka åtal avseende personer som utövar viss samhällsnyttig funktion, annat än om vissa andra omständigheter också föreligger (se t.ex. 5 kap. 5 § första stycket 3 brottsbalken). Som utredningen konstaterar skulle det alltså innebära en betydande praktisk förändring från i dag om bestämmelsen om förolämpning mot tjänsteman skulle omfatta även utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner, som till numerären omfattar stora delar av offentlig verksamhet. Mot bakgrund av detta lämnar utredningen inte något förslag om en sådan utvidgning av det föreslagna brottet förolämpning mot tjänsteman.

Som Sveriges lärare är inne på innebär utredningens förslag att utövare av en samhällsnyttig funktion endast omfattas av det föreslagna brottet förolämpning mot tjänsteman då han eller hon utövar myndighet, t.ex. en lärare vid betygsättning. Regeringen avser dock att noga följa frågan om

offentliganställdas utsatthet och utesluter inte att det kan finnas skäl att återkomma i frågorna framöver.

8.3.5 Straffskalan

Regeringens förslag: Straffskalan för förolämpning mot tjänsteman ska vara böter eller fängelse i högst sex månader.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Straffskalan för förolämpning enligt 5 kap. 3 § första stycket brottsbalken är böter. Om brottet är grovt, döms till böter eller fängelse i högst sex månader (andra stycket). I lagtexten anges inte några försvårande omständigheter. Det tycks vara mycket ovanligt att domstolen dömer för grovt brott. En tänkbar förklaring är att förolämpningar som är grova ofta utgör något annat brott och rubriceras som t.ex. ofredande, sexuellt ofredande eller förgripelse mot tjänsteman.

Regeringen anser i likhet med utredningen att straffet för förolämpning mot tjänsteman bör vara böter eller fängelse högst sex månader, utan något grovt brott. Det överensstämmer med straffskalan för det upphävda brottet missfirmelse mot tjänsteman. Straffskalan bedöms vara tillräckligt dynamisk för att det ska kunna beaktas att det är ett brott både mot enskilda och allmänna intressen, liksom om det i det enskilda fallet finns försvårande omständigheter. I likhet med andra brott mot tjänstemän bör brottets motiv och myndighetsutövningens slag kunna beaktas vid bedömningen av straffvärdet. Ageranden av mer allvarlig karaktär med förolämpande inslag kommer även i fortsättningen att kunna prövas som exempelvis angrepp mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § brottsbalken.

8.3.6 Den särskilda åtalsregeln kvarstår

Regeringens bedömning: Den särskilda åtalsregeln i 5 kap. 5 § brottsbalken bör finnas kvar så att skyddet vid förolämpningar i samband med myndighetsutövning vid tryck- och yttrandefrihetsbrott inte försvagas.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

Institutet för mänskliga rättigheter anser att det är problematiskt att bestämmelsen ska vara kvar eftersom det enligt institutet skapar otydlighet då det blir olika kriterier för åtal beroende på vilken media brottet begås genom.

Skälen för regeringens bedömning: Före 1976 fanns en bestämmelse i tryckfrihetsförordningen som svarade mot bestämmelsen om missfirmelse mot tjänsteman. Efter att bestämmelsen om missfirmelse mot tjänsteman tagits bort utgick två år senare även motsvarande bestämmelse i tryckfrihetsförordningen. Som skäl angavs att eftersom den allmänna straffbestämmelsen om missfirmelse mot tjänsteman upphävts borde missfirmelse mot tjänsteman inte heller tas upp som särskilt

yttrandefrihetsbrott, utan inrymmas i den allmänna bestämmelsen om förolämpning (prop. 1975/76:204 s. 162 f.).

Ansvarsområdet för tryck- och yttrandefrihetsbrott kan inte utvidgas endast genom en ändring i brottsbalken, utan förutsätter en grundlagsändring. Sådana överväganden ska göras i särskild ordning. Principen om dubbel straffbarhet innebär alltså att det nya brottet om förolämpning mot tjänsteman som föreslås i den här propositionen inte automatiskt blir ett tryck- och yttrandefrihetsbrott.

Förolämpning utgör dock ett tryck- och yttrandefrihetsbrott. Den särskilda åtalsregeln i 5 kap. 5 § brottsbalken gäller också när ärekränkningsbrott begås i medier som faller under tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Även Justitiekanslern måste därmed förhålla sig till regeln i sin egenskap av ensam åklagare på dessa områden (9 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen och 7 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen). Eventuella ändringar av åtalsregeln får alltså betydelse även på det området.

Regeringens förslag innebär att det nya brottet förolämpning mot tjänsteman ska ligga under allmänt åtal. Det skulle kunna tala för att den särskilda åtalsregeln i 5 kap. 5 § första stycket 2 brottsbalken avseende tjänstemän inte längre behövs. Om bestämmelsen i den delen utgår skulle det dock medföra att Justitiekanslern inte längre kan väcka allmänt åtal vid förolämpningar i eller för någons myndighetsutövning vid tryck- och yttrandefrihetsbrott. Det skulle alltså innebära ett sämre skydd än hittills. Även om den större delen av förolämpningar mot tjänstemän inte tycks förekomma inom de medier som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen så bör enligt regeringen skyddet inte försvagas. Även om regeringen kan ha förståelse för *Institutet för mänskliga rättigheters* synpunkt att det i någon mån kan framstå som otydligt bör åtalsregeln alltså finnas kvar, men den får bara betydelse i tryck- och yttrandefrihetsmål. Överväganden om huruvida förolämpning mot tjänsteman ska utgöra ett särskilt tryck- och yttrandefrihetsbrott och vad som då bör gälla för åtalsregeln i 5 kap. 5 § brottsbalken ryms inte i detta lagstiftningsärende.

9 En modernisering av våldsamt motstånd

Regeringens förslag: Brottet våldsamt motstånd ska omfatta gärningar där någon försöker hindra en tjänsteman vid hans eller hennes myndighetsutövning. Bestämmelsen om detta brott i brottsbalken ska moderniseras språkligt och redaktionellt.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att bestämmelsen ska vara subsidiär till det föreslagna brottet förolämpning mot tjänsteman.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig särskilt över förslaget.

Sundsvalls tingsrätt lyfter att brottsbenämningen våldsamt motstånd leder till förvirring för tilltalade som saknar offentlig försvarare eftersom

motståndet inte behöver ha varit våldsamt. Tingsrätten anser att det därför finns skäl att överväga en ny rubricering.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelsen om våldsamt motstånd i 17 kap. 4 § brottsbalken är i stort oförändrad sedan 1948. Utredningen konstaterar att den inte vållar några praktiska problem i tillämpningen utan att det tvärtom under lång tid har vuxit fram en tydlig praxis avseende bestämmelsens tillämpningsområde. Mot bakgrund av detta anser regeringen, i likhet med utredningen, att det inte finns skäl att ändra bestämmelsen i sak. Ingen remissinstans invänder heller mot den bedömningen.

I likhet med utredningen anser regeringen att bestämmelsen är i behov av en språklig översyn och modernisering. Vidare bör vissa språkliga justeringar göras för att bestämmelsen närmare ska stämma överens med hur skyddet är formulerat i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken samt i förslaget om förolämpning mot tjänsteman i avsnitt 8.3.2. Bestämmelserna i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken ändrades redaktionellt den 1 juli 2016, bl.a. genom att begreppet tjänsteman infördes i brottsbeskrivningarna för att beteckna den person som gärningen riktas mot (se prop. 2015/16:113 s. 91 f.). Ändringen syftade till att förenkla lagtexten och innebar inte någon saklig ändring. En likadan justering bör ske för våldsamt motstånd.

I enlighet med de förslag som lämnas i avsnitt 6.2.1 och 7.2.1 bör bestämmelsen ta sikte på angrepp vid myndighetsutövning, även om det kan antas ha mindre betydelse avseende våldsamt motstånd eftersom brottsligheten typiskt sett sker i samband med ingripanden som i sig utgör myndighetsutövning. Slutligen bör begreppet söker hindra ändras till försöker hindra. Någon saklig ändring är inte avsedd.

Sundsvalls tingsrätt anser att det finns skäl att överväga en ny rubricering eftersom den nuvarande benämningen kan framstå som förvirrande då bestämmelsen är tillämplig även om motståndet inte har varit våldsamt. Regeringen konstaterar att frågan inte har behandlats av utredningen och att det därmed är svårt att överblicka konsekvenserna av en sådan ändring. Som Sundsvalls tingsrätt är inne på är vidare den nuvarande rubriceringen juridiskt inarbetad. Sammantaget finns det enligt regeringen därför inte skäl att nu överväga en sådan förändring.

Det ska liksom hittills inte dömas för våldsamt motstånd om gärningen är straffbar som angrepp mot tjänsteman i 17 kap. 2 § brottsbalken. Till skillnad från utredningen anser regeringen att bestämmelsen inte ska vara subsidiär till det föreslagna brottet förolämpning mot tjänsteman. När det gäller förhållandet mellan våldsamt motstånd och förolämpning mot tjänsteman måste domstolen göra en bedömning av konkurrensfrågan utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Allt efter omständigheterna får den lösning väljas som framstår som mest följdriktig och lämplig. Om det våldsamma motståndet exempelvis är av underordnad betydelse i förhållande till förolämpningen kan det finnas skäl att endast döma för förolämpning mot tjänsteman. Om gärningarna däremot är lika framträdande kan finnas skäl att döma för båda brotten i konkurrens.

10 Olaga förföljelse – ett starkare skydd mot upprepade trakasserier

Regeringens förslag: Brotten våld, hot och angrepp mot tjänsteman och försök till ett sådant brott, liksom brottet förolämpning mot tjänsteman ska läggas till i uppräkningen av brott som kan utgöra olaga förföljelse.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att personer som omfattas av 17 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken ska anges i uppräkningen i paragrafen om olaga förföljelse.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser, däribland *Ekobrottsmyndigheten*, *Skellefteå kommun* och *Umeå universitet*, instämmer i förslaget eller har inga invändningar mot det.

Borlänge kommun, som är positiv till förslaget, lyfter fram att upprepade trakasserier mot tjänstemän är särskilt problematiska då de också blir system- och demokratihotande med betydande risker för utövandet av offentlig verksamhet. *Fackförbundet ST* och *Länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller att förslaget är välkommet då det förekommer att anställda utsätts för upprepad brottslighet över en längre tid.

Göteborgs tingsrätt instämmer principiellt i bedömningen att det är rimligt att se allvarligt på upprepade fall av brott mot tjänsteman som sker i trakasserande syfte. Tingsrätten lyfter dock att brott i 17 kap. brottsbalken, till skillnad från nuvarande brott som räknas upp i 4 kap. brottsbalken, har dubbla skyddsintressen och dessutom kan utgöra kvalificerade former av sådana gärningar. Göteborgs tingsrätt anser därför, liksom *Göta hovrätt*, att det bör övervägas att i stället införa ett nytt brott i 17 kap. brottsbalken som omfattar den aktuella typen av upprepade trakasserier mot tjänstemän. Göta hovrätt lyfter att det skulle vara mer förenligt med systematiken samt att gärningar som kan utgöra olaga förföljelse då inte utökas till att omfatta gärningar som riktas mot t.ex. närstående och som inte är brottsliga i andra sammanhang.

Skälen för regeringens förslag

Olaga förföljelse och brott mot tjänsteman

Olaga förföljelse i 4 kap. 4 b § brottsbalken tar sikte på den som förföljer en person genom brottsliga gärningar som utgör misshandel, olaga tvång, olaga hot, hemfridsbrott eller olaga intrång, kränkande fotografering, olovlig identitetsanvändning, olaga integritetsintrång, ofredande, uppmaning till självmord eller oaktsam uppmaning till självmord, förtal eller grovt förtal, sexuellt ofredande, skadegörelse eller försök till sådant brott, ringa skadegörelse, eller överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning eller överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud. Om var och en av dessa gärningar har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet, döms för olaga förföljelse till fängelse i högst fyra år.

Bestämmelsen infördes 2011 i syfte att förstärka det straffrättsliga skyddet mot trakasserier och förföljelse. Vid införandet konstaterades att en höjd straffnivå var angelägen för brottstyper som enligt då gällande

praxis ledde till förhållandevis lindriga påföljder trots att de skett upprepat eller systematiskt. Bestämmelsen omfattar sådana brottstyper som typiskt sett ingår i ett förföljelsebeteende. Brottstyper som framstår som påtagligt allvarligare eller som väsentligen syftar till att skydda ett annat intresse än den enskildes personliga integritet omfattas inte. I dessa fall bör domstolen i stället döma särskilt för dessa brott (se prop. 2010/11:45 s. 68).

Utredningen har övervägt hur man bör se på upprepade trakasserier som riktas mot en tjänsteman och hur brotten i 17 kap. brottsbalken ska förhålla sig till olaga förföljelse i 4 kap. 4 b § brottsbalken.

I Stalkningsutredningens betänkande, som låg till grund för införandet av bestämmelsen om olaga förföljelse, föreslogs att även våld eller hot mot tjänsteman samt förgripelse mot tjänsteman skulle omfattas av den särskilda straffbestämmelsen. Att undanta sådana brott kunde enligt utredningen innebära att tjänstemän, som annars anses särskilt skyddsvärda, i vissa fall hamnade i ett sämre läge än andra brottsoffer (SOU 2008:81 s. 132). Regeringen konstaterade dock att brottstyperna i 17 kap. brottsbalken främst värnar intresset av att allmän verksamhet ska kunna fortgå ostörd. För den som utsätts för förföljelse i sin myndighetsutövning ansåg regeringen att gärningarna redan kvalificerats genom en strängare straffskala i förhållande till straffbestämmelserna om misshandel, olaga hot och ofredande. Brott enligt 17 kap. brottsbalken kom därför inte att ingå i brottskatalogen som kan utgöra olaga förföljelse (se prop. 2010/11:45 s. 70). Fråga är om det nu finns skäl att göra en annan bedömning.

Brott mot tjänstemän bör kunna utgöra olaga förföljelse

Upprepade trakasserier mot tjänstemän är mycket problematiska. Som utredningen redogör för förekommer det t.ex. att tjänstemän utsätts för upprepade brott av en och samma person, exempelvis efter det att ett ärende har avslutats. Som konstaterades när brottet olaga förföljelse infördes kan ett sådant agerande i förlängningen vara så påträngande att den utsattes liv påverkas mycket starkt och att personen mer eller mindre bryts ned (prop. 2010/11:45 s. 72). Förutom lidandet hos den enskilde innebär det också särskilda risker för offentlig verksamhet. I likhet med vad bl.a. *Fackförbundet ST* och *Göteborgs tingsrätt* anser måste det enligt regeringen även för tjänstemän kunna beaktas att ett brottsligt agerande sker upprepat eller systematiskt. I annat fall ska domstolen döma enskilt för de olika brottstyperna. Även om brotten i 17 kap. brottsbalken kvalificerats genom strängare straffskalor leder en sådan ordning ofta till lindrigare påföljder eftersom helheten inte beaktas särskilt. På detta sätt riskerar skyddet för tjänstemän vid upprepade brott att bli svagare än för andra enskilda.

Ett alternativ för att beakta upprepade trakasserier skulle vara att olaga förföljelse enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken anses utgöra en sådan brottslig gärning som kan konstituera brott enligt 17 kap. 2 § brottsbalken, under förutsättning att bestämmelsens övriga rekvisit är uppfyllda. Olaga förföljelse inrymmer dock en rad brottsliga handlingar, däribland misshandel och olaga hot. Om sådana brott riktas mot en tjänsteman faller de typiskt sett under 17 kap. 1 § brottsbalken, som har företräde framför 17 kap. 2 §. Det alternativet framstår därför inte som lämpligt.

Ett annat alternativ som kan övervägas är att införa ett nytt brott i 17 kap. brottsbalken som omfattar den aktuella typen av upprepade trakasserier mot tjänsteman, vilket *Göta hovrätt* och *Göteborgs tingsrätt* är inne på. Domstolarna framför bl.a. att det av systematiska skäl framstår som lämpligt då 17 kap. brottsbalken, till skillnad från 4 kap., har dubbla skyddsintressen. Göta hovrätt framhåller som ytterligare en fördel att gärningar som kan utgöra olaga förföljelse då inte utökas till att omfatta gärningar som riktas mot t.ex. närstående och som inte är brottsliga i andra sammanhang. Regeringen konstaterar att utredningen inte har övervägt en sådan möjlighet. Det är då svårt för regeringen att överblicka konsekvenserna av en lösning som innebär att olaga förföljelse av tjänstemän särregleras i 17 kap. brottsbalken, särskilt då det skulle innebära att ett nytt brott införs i brottsbalken. Det saknas därför förutsättningar att i detta lagstiftningsärende närmare överväga en sådan justering. Regeringen anser i stället, på samma sätt som föreslogs av Stalkningsutredningen, att brott mot tjänstemän i 17 kap. brottsbalken bör läggas till i brottskatalogen för olaga förföljelse.

Som föreslås i avsnitt 7.2.3 kommer brottet angrepp mot tjänsteman att utgöra en kvalificerad form av majoriteten av de brott som räknas upp i 4 kap. 4 b § brottsbalken. Brottet kommer även att omfatta gärningar som vidtas mot t.ex. närstående och andra otillbörliga gärningar som i sig inte behöver vara brottsliga. Brottet angrepp mot tjänsteman omfattar alltså fler gärningar än de som i nuläget räknas upp i bestämmelsen om olaga förföljelse. Även den typen av ageranden kan vidtas i trakasserande syfte som ett led i en förföljelse och bör därför kunna utgöra olaga förföljelse.

Även våld eller hot mot tjänsteman enligt 17 kap. 1 § brottsbalken bör läggas till i uppräkningen av brott som föreskriver straffansvar för olaga förföljelse. Samma bedömning görs beträffande försök till våld mot tjänsteman och försök till angrepp mot tjänsteman av normalgraden.

Även förolämpning av tjänsteman, som föreslås i avsnitt 8.3, bör läggas till i uppräkningen av brott i 4 kap. 4 b §.

Straffskalan för olaga förföljelse är tillräckligt vid för att det inom ramen för straffmätningen kan beaktas att brotten har begåtts mot allmän verksamhet. Vid bedömningen ska särskild hänsyn tas till den samlade brottslighetens allvar och intensitet. Olaga förföljelse har en straffskala om fängelse i högst fyra år. Därför kan endast brott av normalgraden enligt 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken komma i fråga. Vid grova brott bör domstolen, på samma sätt som gäller för t.ex. grov misshandel, grovt olaga hot och grov skadegörelse, döma särskilt för dessa brott.

Olaga förföljelse utgör i sig inte ett artbrott. Avgörande för om det ska anses föreligga en presumtion för fängelse i det enskilda fallet är i stället om något av de brott som ingår i förföljelsen varit av sådan art att fängelse som utgångspunkt bör väljas. Om ett sådant brott ingår i förföljelsen kommer fängelsepresumtionen att gälla den samlade brottslighet som ingått i den olaga förföljelsen (se NJA 2020 s. 216 p. 19 och 20). Om brott enligt 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken utgör en del av förföljelsen får brottens artvärde alltså ändå nödvändigt genomslag.

De föreslagna förändringar avseende våld eller hot mot tjänsteman och angrepp mot tjänsteman får betydelse även för de personkategorier som enligt 17 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken ska ha samma skydd som tjänstemän. För grupperna som i detta avseende ska anses jämställda med utövare

av myndighet och tjänstemän vid Internationella brottmålsdomstolen (17 kap. 5 § första stycket och 17 kap. 6 §) utsträcks kriminaliseringen även beträffande förslaget om förolämpning mot tjänsteman. Till skillnad från utredningen anser regeringen att det inte i bestämmelsen om olaga förföljelse behövs en hänvisning till 17 kap. 5 och 6 §§, eftersom det för de personkategorierna ingår som en del av bedömningen av om grundbestämmelsen, t.ex. angrepp mot tjänsteman, är tillämplig.

11 Beslutsfattares namn i underrättelser

11.1 Dagens reglering

Förvaltningslagen gäller i huvudsak för ärendehandläggning

Förvaltningslagen (2017:900) är en central lag för förfarandet inom den offentliga förvaltningen. Lagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna, såväl statliga som kommunala (1 § första stycket). I förvaltningslagen finns bestämmelser om hur ärendehandläggningen ska gå till och om vissa andra skyldigheter som myndigheter har i förhållande till enskilda.

Lagen innehåller inte någon definition av vad som utgör ett ärende. I myndigheters verksamhet i förhållande till enskilda brukar det göras en åtskillnad mellan handläggning av ärenden och annan förvaltningsverksamhet, dvs. det som vanligen brukar betecknas som faktiskt handlande. En principiell skillnad mellan åtgärder av det ena respektive det andra slaget är att handläggningen av ett ärende mynnar ut i ett beslut av något slag, medan ett faktiskt handlande inte leder till ett beslut utan karaktäriseras av att viss verksamhet bedrivs eller myndigheten praktiskt vidtar en viss åtgärd. Åtgärder av typen köra spårvagn, hämta sopor och undervisa nämns i förarbetena som exempel på faktiskt handlande, medan debitering av avfallsavgifter och betygssättning anges som exempel på verksamhet som innefattar handläggning av ett ärende (prop. 2016/17:180 s. 24). Verksamhet hos en myndighet som uteslutande gäller råd, upplysningar eller andra oförbindande besked kan ofta betraktas som verksamhet som enbart innefattar ren service (jfr 6 §) och som därför kan betecknas som ett faktiskt handlande från myndighetens sida.

För att veta om ett ärende har inletts vid en myndighet är det alltså av betydelse att kunna avgöra om myndigheten måste avsluta handläggningen genom ett beslut. Någon entydig och helt invändningsfri definition av uttrycket beslut är svår att slå fast. Ett beslut innefattar regelmässigt ett uttalande från en myndighet som är avsett att ha vissa verkningar för den som beslutet är riktat mot. Det är uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär av beslut, inte dess yttre form. Uttalandet syftar ofta till att påverka mottagarens handlande i en given situation (se bl.a. HFD 2024 ref. 1 och a. prop. s. 24 f.). I de allra flesta fall är det dock inte några större svårigheter att bedöma när ett ärende inleds och när ett beslut fattas även om gränsdragningsproblem kan förekomma. Inte heller att skilja mellan faktiskt handlande och ärendehandläggning vållar i praktiken några allvarligare problem (se SOU 2010:29 s. 99). Vid oklarhet i frågan

om förvaltningslagens regler om ärendehandläggning är tillämpliga eller inte får myndigheten i det enskilda fallet ytterst ställa sig frågan om det från rättsskyddssynpunkt krävs att förvaltningslagens regler tillämpas.

Med uttrycket handläggning innefattas alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas (se prop. 2016/17:180 s. 24 och 286).

Bestämmelserna i 5–8 §§ förvaltningslagen, som utgör grunderna för god förvaltning, gäller även i annan förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheterna (1 § andra stycket). Det innebär att bestämmelserna om legalitet, objektivitet, proportionalitet, service och tillgänglighet i förhållande till allmänheten och samverkan med andra myndigheter inte bara gäller vid ärendehandläggning och beslutsfattande utan även vid annan förvaltningsverksamhet, dvs. sådan verksamhet som utgör förvaltningsmyndighetens faktiska handlande eller ren service.

Mot bakgrund av den kommunala självstyrelsen faller viss kommunal verksamhet i stort utanför förvaltningslagens reglering. Vid handläggning av sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och regioner där besluten kan laglighetsprövas genom att överklagas enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) ska vissa bestämmelser i förvaltningslagen inte tillämpas (se 2 §). Undantaget omfattar främst angelägenheter som kommunerna sköter med stöd av sina allmänna befogenheter enligt kommunallagen, dvs. den oreglerade kommunförvaltningens område. Hit hör verksamhet inom t.ex. områdena kultur, fritid och konsumentvägledning. Detta innebär dock inte något hinder mot att kommunala myndigheter också tillämpar förvaltningslagens övriga bestämmelser i ärenden vars beslut kan överklagas genom laglighetsprövning, om det bedöms lämpligt och något annat inte är särskilt föreskrivet i en specialförfattning.

Kommunernas obligatoriska (specialreglerade) uppgifter anges i en mängd olika speciallagar, t.ex. socialtjänstlagen, skollagen, miljöbalken och alkohollagen. Vid handläggningen av ärenden enligt dessa speciallagar ska i regel förvaltningslagen tillämpas. På det området gäller i princip samma regler som för statlig förvaltning.

Den brottsbekämpande verksamheten hos Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket eller en åklagarmyndighet faller i stort utanför förvaltningslagens tillämpningsområde (3 §). Regleringen i förvaltningslagen innebär att det enbart är bestämmelserna i lagens 5–8 §§ om grunderna för god förvaltning samt bestämmelsen i 9 § första stycket om krav på enkel, snabb och kostnadseffektiv handläggning som ska tillämpas vid ärendehandläggning i den brottsbekämpande verksamheten hos de berörda myndigheterna. Med uttrycket brottsbekämpande verksamhet avses verksamhet som syftar till att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda och beivra brott (se prop. 2016/17:180 s. 287). Det är den faktiska brottsbekämpande verksamheten som omfattas av undantaget i 3 § förvaltningslagen. Personalärenden och andra administrativa ärenden hos de berörda myndigheterna innefattas inte av undantaget.

Förvaltningslagen är subsidiär vilket innebär att om det finns avvikande regler i annan lag eller förordning så är det dessa bestämmelser som ska tillämpas (4 §).

Dokumentation av beslut

Enligt 31 § förvaltningslagen ska det för varje skriftligt beslut finnas en handling som visar dagen för beslutet, vad beslutet innehåller, vem eller vilka som har fattat beslutet, vem eller vilka som har varit föredragande, och vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet. Av bestämmelsen följer att det för varje skriftligt beslut ska finnas en handling som visar viss information om beslutet. Kravet innebär inte att myndigheten måste ta fram ett speciellt dokument för att dokumentera beslutet. Någon särskild handling måste alltså inte upprättas (jfr 21 § myndighetsförordningen [2007:515]) och inte heller finns det krav på underskrift. Kravet kan tillgodoses t.ex. genom en protokollsanteckning eller en anteckning direkt på en ansökningshandling som sedan bevaras i en kopia på papper eller i elektronisk form hos myndigheten eller genom en kopia av ett expedierat särskilt uppsatt beslut (prop. 2016/17:180 s. 185). Uppgifterna kan även dokumenteras och bevaras elektroniskt på annat sätt i ett ärende, t.ex. vid beslutsfattande som sker automatiserat. I kravet på dokumentation ligger att denna ska ske på ett sätt som är bestående för framtiden (prop. 2016/17:180 s. 320).

Underrättelse om beslut

En part har ett legitimt intresse av att få veta hur ärendet har avgjorts och i de allra flesta fall också vilka beslut som har fattats under handläggningen. Utan information om vilket beslut som har fattats kan parten inte inrätta sitt handlande efter beslutet. Genom att myndigheten tillkännager sitt beslut för den det riktar sig mot börjar i allmänhet också överklagandetiden att löpa.

Av 33 § första stycket förvaltningslagen framgår att en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt ska underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt. Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till och om det funnits avvikande meningar i samband med beslutet (andra stycket). Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske, men den ska alltid vara skriftlig om en part begär det. Underrättelse får ske genom delgivning (tredje stycket).

Paragrafen är tillämplig på alla beslut som en myndighet fattar. Den omfattar alltså såväl beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende, som beslut som myndigheten fattar under handläggningen. En generell begränsning i underrättelseskyldigheten gäller dock i fråga om beslut som myndigheten bedömer att det är uppenbart obehövligt att underrätta en part om. Spärren mot onödiga beslutsunderrättelser ska tolkas snävt och enbart tillämpas när det närmast framstår som självklart för var och en att en underrättelse inte har någon som helst funktion att fylla. Underrättelseskyldigheten ska fullgöras på myndighetens eget initiativ. Paragrafen tar endast sikte på underrättelse om själva innehållet i beslutet (Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen [Version 1B, JUNO], kommentaren till 33 §).

Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske, men den ska alltid vara skriftlig om en part begär det. Det kan ofta vara lämpligt att underrättelsen sker genom att beslutshandlingen (eller en kopia av den) skickas till parten. Det är också möjligt att lämna underrättelsen i någon annan skriftlig form.

11.2 Ett uttryckligt stöd för att utelämna beslutsfattares namn

Regeringens förslag: En skriftlig underrättelse om beslut ska inte behöva innehålla uppgift om en beslutsfattares namn om det kan befaras att personen utsätts för hot, trakasserier eller annan allvarlig olägenhet. Detsamma ska gälla namnet på den som har varit föredragande eller medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen tar i stället upp våld som exempel på allvarlig olägenhet. Utredningen utformar också bestämmelsen på ett något annorlunda sätt än regeringen.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det i sak. Många av dessa instanser, bl.a. *Försäkringskassan*, *Kronofogdemyndigheten* och *Statens institutionsstyrelse* framhåller samtidigt att ytterligare åtgärder behövs. *Polismyndigheten* ser positivt på att förslaget har lämnats men efterfrågar vissa ändringar för att förslaget ska få avsedd effekt, bl.a. att myndigheterna ges större möjligheter att avgöra när bestämmelsen får tillämpas.

Några remissinstanser avstyrker förslaget och ett flertal har invändningar mot det. Även bland dessa instanser är det en vanlig uppfattning att mer långtgående åtgärder på området behövs.

JO, som avstyrker förslaget, ifrågasätter vilken effekt som förslaget kommer att ha. Vidare framhåller JO att det kan finnas goda skäl att ange beslutsfattarens namn i en beslutsunderrättelse. Även *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget med hänvisning till att åtgärden inte bedöms vara ändamålsenlig eller proportionerlig utifrån grundläggande demokratiska principer. Även *Kammarrätten i Stockholm* ifrågasätter vilken effekt förslaget kommer att ha. Detta eftersom den största utsattheten främst gör sig gällande i det direkta mötet med enskilda och den upplevda otryggheten snarare tycks bottna i vetskapen om att den anställdes namn ger tillgång till en mängd annan personlig information via internetbaserade söktjänster. Liknande synpunkter framförs av bl.a. *Justitiekanslern*, *Kustbevakningen* och vissa kommuner. Vidare anför kammarrätten att bestämmelsen hellre bör placeras i en annan författning, bl.a. därför att det framstår som motsägelsefullt att införa en undantagsbestämmelse till en huvudregel som inte direkt framgår av förvaltningslagen. *Åklagarmyndigheten* framför en liknande synpunkt. Kammarrätten efterfrågar även ett förtydligande av lagtexten så att det framgår att bestämmelsen blir tillämplig när det finns en konkret omständighet som medför risk för våld, hot eller trakasserier.

Enligt *Skatteverket* riskerar den föreslagna bestämmelsen att öka utsattheten hos de offentliganställda eftersom det ofta kommer vara uppenbart varför namnet på den offentliganställde har utelämnats. Bestämmelsen riskerar därför att inte uppnå sitt syfte. Skatteverket ifrågasätter också varför författningsförslaget endast avser skriftliga underrättelser.

Justitiekanslern anför att det kan vara svårt att på förhand bedöma hur pass effektivt förslaget kan bidra till att minska utsattheten, men att det inte utgör skäl att avstå från att gå vidare med förslaget.

Säkerhetspolisen menar att förslaget är otillräckligt på flera sätt, bl.a. eftersom det inte är praktiskt möjligt att göra en bedömning i varje ärende. Säkerhetspolisen efterfrågar en möjlighet att kunna göra riskbedömningar på generell nivå för vissa ärendetyper eller hela verksamhetsområden.

Skälen för regeringens förslag

Ett uttryckligt stöd för att utelämna namn i underrättelser kan bidra till minskad utsatthet

Förvaltningslagen innehåller inget uttryckligt krav på att en underrättelse om beslut ska innehålla namnet på den som har fattat beslutet (jfr 31 och 33 §§). Bestämmelserna i förvaltningslagen har dock uppfattats innebära att myndigheter i vissa fall är skyldiga att ange beslutsfattarens namn i en underrättelse om beslut. JO har i ett beslut konstaterat att vikt bör läggas vid förvaltningslagens primära syfte att värna den enskilde och vid vad som följer av kravet på god förvaltning. JO pekade på 5–8 §§ förvaltningslagen och framhöll särskilt bestämmelsen som anger att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla (6 § första stycket). I det aktuella fallet var det fråga om ett återkrav, dvs. ett beslut som var betungande för den enskilde och som fattats efter en individuell bedömning. Med utgångspunkt i det medborgarperspektiv som ska prägla den offentliga förvaltningen ansåg JO att beslutsfattarens namn bör framgå direkt av handlingen där den enskilde underrättas om ett återkravsbeslut (se JO 2022/23 s. 326).

Regeringen anser att det i vissa fall, med utgångspunkt i grunderna för god förvaltning, kan finnas skäl för myndigheter att ange beslutsfattarens namn i en underrättelse om beslut. Huruvida så bör ske får dock avgöras utifrån en bedömning i det enskilda fallet. Samtidigt kan det konstateras att utsattheten för offentliganställda i stort är hög och har ökat över tid, och att konsekvenserna av att offentliganställda utsätts för våld, hot och trakasserier är mycket oroande (se avsnitt 4). Risken för att beslutsfattandet påverkas till följd av rädsla måste tas på stort allvar. Det handlar också om att kunna rekrytera och behålla personal i viktiga och utsatta yrken. Utöver de straffrättsliga förslag som lämnas i denna proposition finns det, som även flera remissinstanser är inne på, anledning att överväga fler åtgärder som syftar till att minska utsattheten. En ordning som utredningen övervägt är att tydliggöra att beslutsfattarens namn alltid ska kunna utelämnas om vissa förutsättningar är uppfyllda. Det skulle kunna utgöra en åtgärd som bidrar till att motverka offentliganställdas utsatthet. Som utredningen redogör för kan en sådan åtgärd hjälpa till att bidra till att minska en del av de hot och trakasserier som offentliganställda utsätts för.

En ny bestämmelse i förvaltningslagen

Utredningen föreslår en bestämmelse i förvaltningslagen som syftar till att skapa tydligare förutsättningar än i dag för att utelämna namn i skriftliga beslutsunderrättelser när det behövs för att skydda offentliganställda. Enligt utredningens förslag får namn utelämnas om det kan befaras att personalen kommer att utsättas för våld eller annan allvarlig olägenhet.

Många remissinstanser tillstyrker utredningens förslag. Samtidigt ifrågasätter flera remissinstanser förslagets effekt och en betydande andel

av remissinstanserna påtalar att problembilden kräver ytterligare åtgärder. Regeringen ansåg i lagrådsremissen att utredningens förslag i huvudsak var ändamålsenligt utformat men att de synpunkter som framkommit under remitteringen motiverade vissa justeringar.

Lagrådet, som ifrågasätter värdet av den föreslagna bestämmelsen, menar att den endast kommer att få marginell effekt i förhållande till syftet att skapa ett starkare skydd för offentliganställda och kan av den anledningen inte tillstyrka förslaget. Som Lagrådet pekar på kommer visserligen en part ha möjlighet att på eget initiativ vända sig till myndigheten och få reda på vem som har fattat det beslut som underrättelsen avser. Det finns emellertid skäl att framhålla att ett huvudsakligt syfte med förslaget är att begränsa olämpliga ageranden och kontaktförsök från den enskilde som sker i affekt. Genom att fördröja en eventuell kontakt mellan beslutsfattaren och mottagaren av underrättelsen minskar den risken. På det sättet har förslaget förutsättningar att stärka skyddet för offentliganställda när det gäller exempelvis hot och trakasserier. Som utredningens kartläggning visar har Kronofogdemyndigheten uppfattat det som verkningsfullt att minska exponeringen av anställdas namn i underrättelser, och det beskrivs ha haft en positiv inverkan på personalens trygghet. Merparten av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det och som utvecklas nedan ges förslaget även ett något vidare tillämpningsområde än utredningens förslag för att göra det mer ändamålsenligt och verkningsfullt. Det är visserligen svårt att på förhand bedöma hur pass effektiv den föreslagna ordningen blir men som *Justitiekanslern* anför utgör det inte skäl att avstå från att införa den. Sammanfattningsvis bedömer regeringen att en bestämmelse i enlighet med den i lagrådsremissen kan antas leda till en minskad utsatthet för offentliganställda och att den därför bör införas.

Regeringen bedömer att den mest lämpliga placeringen av en generell bestämmelse som innebär ett tydligt stöd för att avstå från att skriva ut beslutfattares namn i underrättelser om beslut är i förvaltningslagen. Att det är en handläggningsregel tänkt att kunna tillämpas inom stora delar av den offentliga förvaltningen talar för att bestämmelsen bör finnas i just den lagen. Den omständigheten att lagen saknar en uttrycklig bestämmelse om bl.a. beslutsfattares namn i underrättelser, något som bl.a. *Kammarrätten i Stockholm* och *Åklagarmyndigheten* påpekar, påverkar inte denna bedömning. Utredningen föreslår inte att det införs en huvudregel om att namn ska anges i beslut i förvaltningslagen och regeringen anser inte heller att det behövs. Det finns inte heller skäl att föreslå en bestämmelse som tar sikte på muntliga underrättelser vilket *Skatteverket* efterfrågar.

Enligt utredningens förslag ska bestämmelsen kunna tillämpas när våld eller annan allvarlig olägenhet kan befaras. Som exempel på annan allvarlig olägenhet anger utredningen hot och trakasserier. Regeringen delar utredningens bedömning av bestämmelsens tillämpningsområde i detta avseende. Regeringen anser dock att tillämpningsområdet blir tydligare om hot och trakasserier, i stället för våld, anges uttryckligen i bestämmelsen. På så vis blir det tydligt för tillämparen att den olägenhet som kan befaras inte behöver vara så kvalificerad som våld. Med en sådan utformning kommer våld att falla in under uttrycket annan allvarlig olägenhet. Regeringen föreslår därför att en skriftlig underrättelse inte behöver innehålla uppgift om beslutsfattarens namn om det kan befaras att personen utsätts för hot, trakasserier eller annan allvarlig olägenhet.

Den föreslagna bestämmelsen innebär ett tydligt rättsligt stöd för att i vissa fall inte ange namn i underrättelser. Den innebär däremot inte att myndigheter, om förutsättningarna i bestämmelsen inte är uppfyllda, måste ange beslutsfattarens namn i underrättelser. Precis som i dag kan myndigheter uppfylla bl.a. bestämmelserna om god förvaltning i 5–8 §§ på olika sätt och det blir upp till myndigheten att i det enskilda fallet avgöra vad som är en lämplig ordning.

Enligt utredningens förslag ska bestämmelsen kunna tillämpas om det kan befaras att en viss personkrets kommer att utsättas för våld eller annan allvarlig olägenhet. Det innebär, enligt utredningen, att det typiskt sett måste finnas någon konkret omständighet som medför risk för våld, hot eller trakasserier och som därför motiverar att namn inte anges i ett enskilt fall. Enligt utredningen ska bedömningen i regel inte kunna göras generellt för vissa ärendetyper eller för ett helt verksamhetsområde. *Säkerhetspolisen* anser dock att det ska vara möjligt att tillämpa bestämmelsen med stöd i generella riskbedömningar. *Polismyndigheten* menar att myndigheterna bör ges större möjligheter att avgöra när bestämmelsen ska få tillämpas. I likhet med dessa remissinstanser bedömer regeringen att utrymmet för att tillämpa bestämmelsen bör vara något större än vad utredningen ger uttryck för. För att bestämmelsen ska ha avsedd effekt är det viktigt att tröskeln inte sätts för högt.

Frågan om bestämmelsen kan tillämpas i ett enskilt fall får bedömas utifrån samtliga relevanta omständigheter. Av stor relevans är självklart omständigheter hänförliga till parten i ärendet. Namnet på beslutsfattaren kan naturligtvis utelämnas från underrättelsen om en part tidigare har agerat våldsamt eller hotfullt, t.ex. under ärendets gång. Det kan också göras om en part, utan att vara direkt hotfull, har ett högt tonläge eller på liknande sätt är aggressiv i kontakten med beslutsmyndigheten. Det gäller oavsett om beteendet uppvisas skriftligen eller muntligen. Vidare bör det inte krävas att parten uppvisat ett sådant beteende i det aktuella ärendet. Det bör vara tillräckligt t.ex. att parten är känd för ett sådant beteende i tidigare kontakter med myndigheten, att en annan myndighet lämnar information om att parten har uppvisat ett sådant beteende inom ramen för dess verksamhet eller att det finns uppgifter i ärendet som visar att parten har uppträtt aggressivt i andra sammanhang.

Bestämmelsen bör också kunna tillämpas med utgångspunkt i omständigheter hänförliga till en ärendetyp. Även i sådana fall behöver dock omständigheterna vara sådana att slutsatsen kan dras att det kan befaras att en beslutsfattare utsätts för hot, trakasserier eller annan allvarlig olägenhet om hans eller hennes namn anges i underrättelsen, t.ex. för att allvarliga olägenheter förekommer i ärendetypen med viss frekvens.

En myndighet kan också beakta en kombination av omständigheter hänförliga både till parten och ärendetypen. I sådana fall bör bestämmelsen kunna tillämpas även vid mindre allvarliga uttalanden eller beteenden från en parts sida.

Skatteverket anser att utredningens förslag riskerar att öka utsattheten hos offentliganställda eftersom det enligt myndigheten ofta kommer vara uppenbart varför namnet på den offentliganställde har utelämnats. Med anledning av Skatteverkets synpunkter finns det skäl att framhålla att en beslutsfattares namn kan utelämnas i en underrättelse av andra skäl än att förutsättningarna i den föreslagna bestämmelsen är uppfyllda.

Regeringens förslag innebär dessutom att även omständigheter hänförliga till ärendetypen kan motivera att namn utelämnas. Risken får därför anses vara begränsad. Om namn utelämnas med stöd av den föreslagna bestämmelsen kan det ofta vara lämpligt att i stället för att skicka parten en kopia av beslutet med namnen maskerade, underrätta honom eller henne genom ett brev eller e-postmeddelande där innehållet i beslutet redovisas. En sådan ordning borde kunna minska risken ytterligare.

När riskerna för hot och trakasserier är mer framträdande kommer det alltså med regeringens förslag finnas ett tydligt rättsligt stöd att utelämna namn i underrättelsen om beslut. Bestämmelsen bör omfatta uppgift om beslutsfattarens namn liksom vem som har varit föredragande eller medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

Den föreslagna ordningen förändrar inte kraven kring namn vid dokumentation av beslut och andra åtgärder. Vidare har regleringen endast begränsad påverkan på allmänhetens möjlighet till insyn och kontroll. Det kommer fortsatt vara möjligt för en enskild att höra av sig till myndigheten och få information om vem som har fattat ett beslut eller handlagt ett ärende. Den interna spårbarheten vid myndigheten påverkas inte heller i någon större utsträckning. Regeringen vill vidare framhålla att myndigheterna, även om förutsättningarna i den föreslagna bestämmelsen är uppfyllda, i sin verksamhet ska utgå från bestämmelserna om god förvaltning i 5–8 §§ och se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Till skillnad från *Sveriges advokatsamfund* anser regeringen att förslaget både är ändamålsenligt och proportionerligt.

Liksom utredningen anser regeringen att bestämmelsen bör införas som ett fjärde stycke i 33 § förvaltningslagen.

12 Skydd för offentliganställdas uppgifter

12.1 Sekretess för uppgifter i personaladministrativ verksamhet

Regeringens förslag: Hos myndigheter där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men ska sekretessen stärkas i personaladministrativ verksamhet för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden. Regeringen ska få meddela föreskrifter om vilka myndigheter och ärenden som omfattas av den utökade sekretessen.

Regeringens bedömning: Den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen bör inte ges företräde framför meddelarfriheten.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Enligt utredningens bedömning bör den personaladministrativa sekretessen inte ändras. Utredningen lämnar dock ett alternativt förslag som i huvudsak överensstämmer med regeringens förslag och bedömning. Utredningen utformar bestämmelsen på ett något annorlunda sätt än regeringen.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna uttalar sig inte särskilt om utredningens alternativa förslag om sekretess i personaladministrativ verksamhet.

Flera remissinstanser tillstyrker det alternativa förslaget. Till dessa hör *Polismyndigheten*, *Migrationsverket*, *Kriminalvården*, *Kronofogdemyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* liksom flera länsstyrelser. Bland andra Åklagarmyndigheten anför att en presumtion för sekretess bör övervägas när det gäller uppgifter om namn.

Ett antal remissinstanser avstyrker det alternativa förslaget eller har invändningar mot det. Merparten av dessa, bl.a. *Fackförbundet ST*, *Statens skolinspektion*, *Sveriges advokatsamfund*, *Tjänstemännens centralorganisation*, *Malmö universitet* och *Umeå universitet*, instämmer i utredningens bedömning att den personaladministrativa sekretessen inte bör ändras. *Tidningsutgivarna*, som avstyrker det alternativa förslaget, anför att om det ändå genomförs är det bra att meddelarfriheten har företräde framför tystnadsplikten. *Tullverket* menar att det är oklart vilken effekt det alternativa förslaget kommer att få bl.a. eftersom det är osäkert vilka myndigheter som är tänkta att omfattas. I likhet med Tullverket efterfrågar *Transportstyrelsen* en redogörelse för vilka myndigheter som det alternativa förslaget ska avse. *Örebro kommun* anser att kommunal verksamhet ska omfattas. *Arbetsgivarverket* framhåller att problemen som förslaget tar sikte på inte är isolerade till ett fåtal myndigheter.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Offentlighetsprincipen och rätten att ta del av allmänna handlingar

Offentlighetsprincipen är central i den svenska rättsordningen och innebär att allmänheten har rätt till insyn i och tillgång till information om statens och kommunernas verksamhet. Att enskilda och företrädare för medierna – oberoende av myndigheternas egen informationsgivning – på eget initiativ kan få tillgång till upplysningar i olika frågor främjar den fria åsiktsbildningen som den svenska folkstyrelsen bygger på (se t.ex. prop. 1975/76:160 s. 69). Att myndigheters verksamhet kan ske under insyn och kontroll främjar också allmänhetens förtroende för institutionerna. Att allmänna handlingar som utgångspunkt ska vara offentliga framgår av bl.a. 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen. I vissa fall ges dock allmänna och enskilda intressen företräde framför intresset av insyn. Handlingsoffentligheten kan begränsas i lag, om det krävs bl.a. med hänsyn till skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (2 kap. 2 § första stycket 6 tryckfrihetsförordningen).

Behovet av insyn i offentlig verksamhet är stort. Det är samtidigt angeläget att den offentliga förvaltningen, när så krävs, kan omfattas av sekretess för att skydda myndigheternas verksamhet och anställda. Som framgår av avsnitt 4 är utvecklingen mycket oroväckande vad gäller offentliganställdas utsatthet. En åtgärd som kan bidra till ett bättre skydd för offentliganställda är en förstärkt sekretess i myndigheternas personaladministrativa verksamhet.

Dagens reglering

Sekretess i myndigheters personaladministrativa verksamhet regleras i 39 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Offentliganställda har genom regleringen ett visst skydd för uppgifter om sina personliga förhållanden hos anställningsmyndigheten. Myndigheternas personaladministrativa verksamhet rymmer frågor av många olika slag. Tjänstetillsättning, löner, rutiner vid ledighet, disciplinära åtgärder, omplacering av personal och upphörande av anställning är några exempel (se prop. 1979/80:2 Del A s. 200). Hit hör även verksamhet av mer personalvårdande karaktär.

Enligt 39 kap. 1 § OSL gäller sekretess i personalsocial verksamhet. Med det uttrycket avses personalvårdande åtgärder i mer begränsad betydelse, såsom psykologisk, kurativ eller social rådgivning för att främja bl.a. hälsa och arbetstrivsel. För uppgifter som förekommer i en myndighets personaladministrativa verksamhet i övrigt gäller enligt 2 § sekretess för uppgifter om en enskilds hälsotillstånd och för sådana uppgifter om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ett ärende om omplacering eller pensionering av anställd, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte i anställningsärenden, förutom för uppgifter som hänför sig till urvalstester (39 kap. 5 a § OSL) eller för uppgifter i anställningsärenden som gäller myndighetschefer (39 kap. 5 b § OSL). Sekretessen gäller inte heller i ärenden om disciplinansvar eller beslut i omplaceringsärenden och pensioneringsärenden (39 kap. 2 § andra stycket OSL).

Bestämmelserna i 39 kap. 3 § OSL syftar till att ge offentliganställda skydd mot hot och trakasserier. I paragrafens första stycke anges att sekretess gäller i annat fall än som framgår av 1 och 2 §§ 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. Bestämmelsen har getts en generell utformning och omfattar alla uppgifter om en anställds personliga förhållanden, exempelvis namn, födelsedatum och adress, som hanteras inom ramen för en myndighets personaladministration. Bestämmelsen gäller i andra fall än som avses i 1 och 2 §§. Uppgifter om en enskilds personliga förhållanden kan även avse uppgifter om närstående. Bestämmelsen ger inte stöd för att hemlighålla vem som har handlagt ett ärende eller vem som har fattat ett visst beslut (se prop. 1986/87:3 s. 23 och prop. 2017/18:208 s. 49). I förarbetena har det bl.a. ansetts att förande av listor över var man kan nå personal som kan behöva tillkallas utom tjänstetiden och förteckningar över kravallutrustad personal, där det framgår vilken polisman som har ett visst nummer på sin hjälm, ingår i myndighetens personaladministrativa verksamhet (se prop. 1986/87:3 s. 23 och prop. 2003/04:93 s. 45).

Enligt 39 kap. 3 § andra stycket OSL gäller ett starkare skydd för vissa uppgifter i personaladministrativ verksamhet. Sekretesskyddet gäller för uppgift om 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.

I 39 kap. 3 § tredje stycket OSL finns en bestämmelse om särskilt skydd för personnummer och födelsedatum hos Riksdagens ombudsmän (JO) och, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, hos myndigheter där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men. Sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. Regeringens föreskrifter kopplat till detta finns i 10 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF. De myndigheter som omfattas av det förstärkta skyddet är bl.a. domstolar, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, länsstyrelserna, Migrationsverket, Skatteverket, socialnämnder och Socialstyrelsen.

Med stöd av 28 a § polislagen (1984:387) kan Polismyndighetens anställda som arbetar mot den organiserade brottsligheten i vissa fall använda en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. Lagändringen trädde i kraft den 30 april 2024 och ska gälla under en tidsbegränsad period om fem år. I 18 kap. OSL finns tillhörande sekretessbestämmelser (se prop. 2023/24:102).

Sekretessen i personaladministrativ verksamhet behöver stärkas

Utredningen bedömer att det nuvarande skydd som finns för offentliganställdas uppgifter inom personaladministrativ verksamhet utgör en lämplig avvägning mellan behovet av sekretesskydd och intresset av

offentlighet. Flera remissinstanser, bl.a. *Sveriges advokatsamfund*, är av samma uppfattning.

Vad gäller insynsintresset i uppgifter i personaladministrativ verksamhet är utgångspunkten att det finns ett starkt allmänintresse av att kunna ta del av uppgifter om offentliganställda. Insynsintresset gör sig särskilt starkt gällande för uppgifter som rör en anställds tjänsteutövning, i synnerhet i samband med beslutsfattande. Rätten till insyn i myndigheternas verksamhet kräver också som utgångspunkt att var och en kan få ta del av sådant som i övrigt rör en anställds anställning såsom uppgifter om lön och anställningstid. Det är viktigt för allmänhetens förtroende för den offentliga maktutövningen att insynen i uppgifter om anställda möjliggör en effektiv samhällskritisk granskning av den offentliga förvaltningen. Myndigheternas personaladministrativa verksamhet är ett sådant område där det har gällt en långtgående offentlighet (se t.ex. prop. 1979/80:2 del A s. 200–203 och prop. 2016/17:208 s. 59). Detta talar för att det typiskt sett finns ett starkt insynsintresse avseende många typer av uppgifter inom personaladministrativ verksamhet såsom namn och personnummer. Avseende vissa andra uppgifter, såsom tjänstemännens privata kontaktuppgifter, kan intresset av insyn dock anses vara mer begränsat.

Regeringen konstaterar samtidigt att offentliganställdas utsatthet är ett allvarligt och växande problem. Det är oacceptabelt att offentliganställda utsätts för våld, hot och trakasserier för åtgärder som de har vidtagit i tjänsten. Förekomsten av otillbörliga gärningar gentemot offentliganställda är mycket allvarlig och riskerar att påverka myndighetsutövningen. Det är dessutom angeläget att säkerställa att de personer som har till uppgift att utföra myndighetsuppgifter skyddas. Skälen för att utvidga den personaladministrativa sekretessen väger tyngre i dag än vad som varit fallet tidigare (jfr prop. 2016/17:208). Detta gäller särskilt i sådan verksamhet som är särskilt utsatt (se avsnitt 4). Den nyligen införda bestämmelsen i 28 a § polislagen bidrar visserligen till ett stärkt skydd för offentliganställda men omfattar en avgränsad grupp, nämligen Polismyndighetens anställda som arbetar mot den organiserade brottsligheten. Behov finns dock i många andra delar av den offentliga förvaltningen.

Regeringen anser mot denna bakgrund, i likhet med flera remissinstanser, bl.a. *Polismyndigheten* och *Kriminalvården*, att det är motiverat att utvidga sekretessen inom personaladministrativ verksamhet.

En ny bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen

I likhet med utredningens alternativa förslag föreslår regeringen att det ska införas en bestämmelse som innebär att sekretess ska gälla i personaladministrativ verksamhet för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Med personliga förhållanden avses alla uppgifter som kan hänföras till en enskild person. Sekretess enligt bestämmelsen ska gälla i annat fall än som avses i 39 kap. 1 och 2 §§ OSL samt i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det. Bestämmelsen bör placeras i 39 kap. 3 § OSL.

I linje med utredningens resonemang bedömer regeringen att denna sekretess bör kunna aktualiseras för uppgifter i personaladministrativ

verksamhet hos sådana myndigheter där personalen är särskilt utsatt. Denna begränsning bör enligt regeringens bedömning framgå direkt av bestämmelsen. Regeringen anser att intresseavvägningen i detta fall leder till slutsatsen att intresset av att behålla den grad av insyn som gäller på området i dag väger tyngre än sekretessintresset 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. Att utöka sekretessen även till myndigheter där en sådan risk saknas skulle enligt regeringens mening få alltför långtgående konsekvenser för insynen i myndigheter och offentlig verksamhet.

Förutsättningen att personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men har samma innebörd som motsvarande rekvisit i bestämmelsens hittillsvarande tredje stycke, vilket innebär bl.a. att sekretessen ska gälla enbart hos sådana myndigheter där det finns ett mer påtagligt behov av sekretesskydd. I tidigare förarbeten har polis- och åklagarmyndigheter, Kronofogdemyndigheten och myndigheter inom socialtjänsten lyfts fram som exempel på sådana myndigheter som avses (se prop. 1993/94:165 s. 34). Som framgår i avsnitt 4 är risken för att utsättas för hot och trakasserier i dag större hos fler myndigheter än vad som tidigare har varit fallet. Det kan därför förväntas att något fler myndigheter än tidigare faller inom den kategori för vilken föreskrifter om sekretess kan meddelas.

Regleringen innebär att uppgifter om enskilda kan komma att hemlighållas i större utsträckning än i dag. I stället för att sekretess råder först när det kan antas att den enskilde eller någon närstående *utsätts för våld* eller *lider annat allvarligt men* om uppgiften röjs (jfr 3 § första stycket), ska sekretess i den aktuella situationen kunna gälla om det kan antas att den enskilde eller någon närstående *lider men* om uppgiften röjs. Skaderekvisitet är ett s.k. rakt skaderekvisit. Ett sådant skaderekvisit innebär en presumtion för att uppgifterna ska vara offentliga (prop. 1979/80:2 del A s. 79). Insynen i myndigheternas personaladministrativa verksamhet inskränks därmed inte mer än nödvändigt. Det kan också noteras att det genom begränsningen till personaladministrativ verksamhet inte är möjligt att hemlighålla vem som har fattat ett beslut i myndighetens övriga verksamhet. Enligt regeringens bedömning innebär förslaget i sin helhet därmed en lämplig avvägning mellan skyddsintresset och insynsintresset. Regeringen bedömer, till skillnad från *Åklagarmyndigheten*, att detta skaderekvisit bör gälla för alla uppgifter som bestämmelsen omfattar. Bestämmelsen ger inte i sig upphov till sekretess utan förutsätter att regeringen föreskriver om hos vilken myndighet bestämmelsen är tillämplig (se 2 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen). Med stöd av bemyndigandet kan regeringen också föreskriva att sekretessen inte ska vara tillämplig för vissa ärenden eller beslut, t.ex. när starka offentlighets- och rättssäkerhetsintressen gör sig gällande (jfr prop. 1986/87:3 s. 8 och 39 kap. 2 § andra stycket).

Regeringen anser att bestämmelsen bör placeras som ett andra stycke i 39 kap. 3 § OSL och ges en något annorlunda språklig utformning än vad utredningen föreslår. Regeringen har förståelse för *Tullverkets* och *Transportstyrelsens* önskemål men anser att det finns tydliga nackdelar med att i lag slå fast vilka myndigheter som ska omfattas. Detta bör i stället regleras på lägre nivå än lag. I första hand är det sådana myndigheter som

tidigare har bedömts ha behov av stärkt skydd enligt hittillsvarande 39 kap. 3 § tredje stycket (se 10 § OSF) som bör kunna komma i fråga, men som framgår ovan är det inte uteslutet att även andra myndigheter kan komma att omfattas. Förslaget innebär att det blir upp till regeringen att avgöra vilka myndigheter som uppfyller kraven.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om förstärkt skydd för polisers personuppgifter (bet. 2020/21:JuU41 punkt 6, rskr. 2020/21:389). Av tillkännagivandet följer att skyddet för poliser behöver förstärkas, bl.a. genom att polisers personuppgifter ges ett starkare skydd i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (bet. 2020/21:JuU41 s. 33). Regeringen har tidigare ansett att tillkännagivandet delvis tillgodoses genom förslagen i propositionen Stärkt skydd för vissa polisanställda (prop. 2023/24:102). Tillkännagivandet tillgodoses nu även genom den möjlighet till förstärkt sekretess i personaladministrativ verksamhet som föreslås i denna proposition. Regeringen anser att tillkännagivandet är slutbehandlat.

I likhet med utredningens alternativa förslag och *Tidningsutgivarna* bedömer regeringen att meddelarfrihet ska gälla för uppgifter som är sekretesskyddade enligt bestämmelsen. Det innebär alltså att rätten att meddela och offentliggöra uppgifter har företräde framför den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen. Det krävs inga särskilda författningsändringar för att uppnå detta (jfr 39 kap. 6 § OSL).

12.2 Sekretess för uppgifter om studenter på polisutbildningen

Regeringens förslag: Sekretessen ska stärkas för uppgifter om enskildas personnummer, födelsedatum, bostadsadress och privata telefonnummer som förekommer i utbildningsverksamhet hos universitet och högskolor som bedriver grundutbildning till polisman. Sekretessen ska gälla i högst femtio år. Den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen ges företräde framför meddelarfriheten.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Enligt utredningens bedömning bör sekretessen för uppgifter om studenter på polisutbildningen inte ändras. Utredningen lämnar ett alternativt förslag som i stort överensstämmer med regeringens. Utredningen föreslår dock en sekretesstid om sjuttio år.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna uttalar sig inte särskilt om utredningens alternativa förslag om sekretess för uppgifter om studenter på polisutbildningen.

Både *Polismyndigheten* och *Polisförbundet* tillstyrker det alternativa förslaget men ser ett behov av att bestämmelsen också ska omfatta uppgifter om namn. *Malmö universitet* tillstyrker det alternativa förslaget och framhåller att det kan förhindra eller åtminstone försvåra kartläggning av framtida poliser.

Sveriges advokatsamfund och *Umeå universitet* instämmer i utredningens bedömning och avstyrker därför det alternativa förslaget.

Centrala studiestödsnämnden påpekar att ytterligare författningsändringar behövs för att få ett mer heltäckande skydd för polisstudenter.

Skälen för regeringens förslag

Dagens reglering

Utbildning till polisman regleras i förordningen (2014:1105) om utbildning till polisman. Polismyndigheten ansvarar för grundutbildningen till polisman och beslutar om antagning, utbildningsplan, betyg och examination (2 §). Grundutbildningen till polisman är fem terminer och omfattar polisprogrammet och sex månaders aspirantutbildning vid Polismyndigheten (4 §). Den som genomgår polisprogrammet får, under vissa förutsättningar, anställas som polisaspirant vid Polismyndigheten under den tid som aspirantutbildningen fullgörs vid myndigheten (5 §).

Grundutbildning till polisman får bedrivas som uppdragsutbildning om utbildningen enligt beslut av regeringen får ges av en högskola på uppdrag av staten (3 a § förordningen [2002:760] om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor). Numera bedrivs sådan utbildning vid fem lärosäten: Umeå universitet, Södertörns högskola, Högskolan i Borås, Linnéuniversitetet i Växjö och Malmö universitet.

Bestämmelser till skydd för enskild i utbildningsverksamhet m.m. finns i 23 kap. OSL. Bestämmelserna i 23 kap. 1–3 §§ gäller framför allt utbildningsverksamhet som riktar sig specifikt till barn och ungdomar. I 5 § regleras sekretess i annan utbildningsverksamhet. Utbildning vid universitet och högskolor under statligt huvudmannaskap, exempelvis lärosätena som bedriver grundutbildning till polisman, omfattas av 5 §.

Av 23 kap. 5 § första stycket första meningen framgår att i annan utbildningsverksamhet än sådan som anges i 1–3 §§ gäller sekretess för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om en enskilds personliga förhållanden hos psykolog, kurator eller hos studie- och yrkesvägledningen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Enligt paragrafens andra stycke gäller sekretess, även det i annan utbildningsverksamhet än sådan som anges i 1–3 §§, för uppgifter om enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Enligt 23 kap. 6 § OSL gäller sekretess i ärende om avskiljande av studerande från polisprogrammet för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs (första stycket). Sekretessen gäller inte beslut i ett sådant ärende (andra stycket).

I 21 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Sekretess gäller bl.a. för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld

eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs (3 § första stycket). Sekretessen gäller med ett kvalificerat rakt skaderekvisit. Det råder alltså en stark presumtion för att uppgifterna är offentliga, och syftet med bestämmelsen är att ge skydd i de fall den enskilde är förföljd (prop. 2005/06:161 s. 54).

Sekretess för studenter på polisutbildningen bör övervägas

När det gäller offentlighetsprincipen och dess centrala roll i den svenska rättsordningen hänvisas till avsnitt 12.1. Som framgår av avsnitt 4 finns ett uppenbart behov av att på olika sätt stärka skyddet för offentliganställda. Som utredningen redogör för är polisanställda, och då särskilt polismän, en särskilt utsatt kategori av offentliganställda. Exempelvis är polisanställda den yrkesgrupp som enligt undersökningar oftast utsätts för våld. För polisanställda är det också relativt vanligt att förövare vid hot och våld kan kopplas till organiserad brottslighet. Här kan den utveckling som skett under flera år när det gäller den organiserade brottsligheten och kriminella nätverk, och som har beskrivits i flera sammanhang, antas ha betydelse (se t.ex. skr. 2023/24:67). Som bl.a. utredningen konstaterar kan nämligen de satsningar som görs mot den organiserade brottsligheten antas leda till reaktioner i form av ytterligare våld, hot och trakasserier.

Till följd av en hög utsatthet för polisanställda gäller en förstärkt personaladministrativ sekretess i Polismyndighetens personaladministrativa verksamhet, där sekretess gäller för uppgift om personnummer och födelsedatum, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men (hittillsvarande 39 kap. 3 § tredje stycket OSL och 10 § OSF). Andra åtgärder har nyligen vidtagits för att stärka skyddet för vissa polisanställda. Under hösten 2023 stod det klart att utvecklingen av den organiserade brottsligheten lett till en ökad utsatthet som krävde ytterligare åtgärder för att skydda de polisanställda som arbetar mot den organiserade brottsligheten. Det framkom flera exempel på bl.a. allvarlig skadegörelse i anslutning till polisanställdas bostäder, att grovt kriminella uppehåller sig vid polisanställdas bostäder och vid deras barns förskolor men även att de kontaktar en anhörigs arbetsplats. Det framkom också exempel på trakasserier i form av falska beställningar av varor, tecknande av abonnemang och medlemskap i den anställdes namn. Till följd av den höga utsattheten föreslog regeringen författningsändringar som innebär att polisanställda som arbetar mot den organiserade brottsligheten i vissa fall kan använda en annan uppgift än sitt namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. Det föreslogs vidare att sekretess ska gälla för uppgifter som kan bidra till upplysning om identiteten på den anställda (se prop. 2023/24:102). Författningsändringarna antogs av riksdagen och trädde i kraft den 30 april 2024.

Polisstudenter är de framtida polismännen och även deras uppgifter kan mot denna bakgrund vara särskilt skyddsvärda. Enligt Polismyndigheten kan det befaras att försök att kartlägga polisstudenter har skett vid lärosäten som bedriver polisutbildning. Detta bedöms ha skett genom att personuppgifter om studenterna begärts ut i kartläggningssyfte. Genom att kartlägga polisstudenternas uppgifter kan personer således bereda sig

tillgång till uppgifter som i ett senare skede, hos Polismyndigheten, omfattas av ett starkare skydd.

Med anledning av polisanställdas, och särskilt polismäns, särskilda utsatthet och brottslighetens utveckling bör ett stärkt skydd för uppgifter om studenter på polisutbildningen övervägas.

Sekretessen för studenter på polisutbildningen behöver stärkas

Utredningen bedömer att det inte bör ske någon ändring av sekretessen till skydd för uppgifter om polisstudenter hos de aktuella lärosätena. *Sveriges advokatsamfund* och *Umeå universitet* instämmer i den bedömningen. Regeringen anser emellertid att starka skäl talar för en annan bedömning. Enligt regeringens mening är intresset av insyn när det gäller uppgifter om studenter på polisutbildningen förhållandevis begränsat. När det i stället gäller behovet av sekretesskydd har regeringen ovan konstaterat att polisanställda är en yrkesgrupp som löper en förhöjd risk att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men. Som framgår ovan finns det också omständigheter som talar för att även polisstudenter är föremål för intresse från illvilliga aktörer, t.ex. genom att kriminella nätverk försöker kartlägga dessa personer. För att polisstudenter – i likhet med polisanställda – ska kunna ges erforderligt skydd behöver det alltså gå att förhindra att uppgifter om polisstudenternas personnummer, födelsedatum, bostadsadress och privata telefonnummer lämnas ut. Utöver att skydda uppgifter om polisstudenter, som i sig bedöms vara en särskilt utsatt och skyddsvärd grupp, kan en utökad sekretess förhindra att uppgifter om blivande polisanställda lämnas ut innan de anställs och att syftet med den personaladministrativa sekretessen enligt 39 kap. 3 § OSL kringgås. Därigenom upprätthålls i större utsträckning också det befintliga sekretesskyddet för uppgifter om polisanställda.

Den synnerligen allvarliga och omfattande brottslighet som pågår i samhället är systemhotande. Det är mot denna bakgrund också mycket angeläget att Polismyndighetens intensifierade kamp mot den organiserade brottsligheten kan fortsätta i obruten takt. I linje med detta och vad som anges ovan är det angeläget att samhället också, på motsvarande sätt som för anställda vid Polismyndigheten, kan ge polisstudenter ett adekvat skydd. Utifrån de enskildas perspektiv är det av stor vikt att möjligheterna till systematisk kartläggning försvåras. Sett i ljuset av den utveckling som skett inom den organiserade brottsligheten framstår den befintliga regleringen som otillräcklig. I avvägningen mellan sekretessintresset och det motstående intresset av insyn ska därför det förstnämnda ges större tyngd. Regeringen anser därför, i likhet med *Polismyndigheten* och *Polisförbundet*, att skyddet för polisstudenter behöver stärkas.

Regeringen föreslår i linje med utredningens alternativa förslag att det ska införas en bestämmelse som innebär att sekretessen stärks för uppgifter som förekommer i utbildningsverksamhet vid universitet och högskolor som bedriver grundutbildning till polisman. Bestämmelsen ska omfatta uppgifter om enskildas personnummer, födelsedatum, bostadsadress och privata telefonnummer. Sekretess ska gälla om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men. Bestämmelsen ska införas i en ny paragraf i 23 kap. OSL.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen alltså att sekretessintresset väger över insynsintresset när det gäller dessa uppgifter. Regleringen innebär att uppgifterna får ett motsvarande skydd i utbildningsverksamhet hos lärosätena (polisprogrammet) som i personaladministrativ verksamhet hos Polismyndigheten (aspiranttjänstgöring). För att sekretessbestämmelsen på ett meningsfullt sätt ska kunna försvåra kartläggningsförsök krävs ett omvänt skaderekvisit. Det omvända skaderekvisitet innebär att myndigheten måste förvissa sig om att ett utlämnade inte leder till men för den berörde. En bedömning av om uppgifter kan lämnas ut måste naturligtvis göras i varje enskilt fall. Som *Malmö universitet* framhåller kan den nya bestämmelsen förhindra eller åtminstone försvåra kartläggning av framtida poliser. För det fall både 23 kap. 5 § och den nya sekretessbestämmelsen är tillämpliga på en uppgift får konkurrenssituationen lösas med tillämpning av 7 kap. 3 § OSL. Av det lagrummet följer att vid konkurrens mellan flera bestämmelser är det den eller de sekretessbestämmelser enligt vilken uppgiften är sekretessbelagd som har företräde.

Sekretess till skydd för arbetsrelaterade förhållanden gäller i normalfallet i högst femtio år. Regeringen bedömer, till skillnad från utredningen, att det är tillräckligt att i detta fall bestämma sekretesstiden till femtio år. Detta ska framgå genom en bestämmelse i paragrafens andra stycke. Inom ramen för detta lagstiftningsärende är det inte möjligt att omhänderta de ytterligare frågor som väcks av *Polismyndigheten, Polisförbundet* och *Centrala studiestödsnämnden.* Det kan dock finnas skäl att framöver återkomma till frågan om att överväga att utvidga sekretesskyddet för polisstudenter ytterligare.

Den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen bör, i likhet med den tystnadsplikt som följer av 23 kap. 5 § OSL, ha företräde framför meddelarfriheten. Även den omständigheten att den nya bestämmelsen har ett omvänt skaderekvisit talar för detta. För att uppnå detta läggs den föreslagna bestämmelsen till i uppräkningen i 23 kap. 8 § andra stycket OSL.

13 En ny forumregel för brottmål där det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter

Regeringens förslag: Åtal där handlingarna innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen ska tas upp av Stockholms tingsrätt. I dessa fall ska åtal mot flera för medverkan till brott inte få väckas vid någon annan domstol än Stockholms tingsrätt. Inte heller ska någon annan domstol än Stockholms tingsrätt i dessa fall få ta upp ett åtal som ska prövas gemensamt med en fråga om häktning.

Någon annan domstol än Stockholms tingsrätt ska inte heller vara behörig i fråga om domstols befattning med förundersökning och användande av tvångsmedel när beslut i frågan bör fattas utan dröjsmål, och det i målet förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås att åtal som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska tas upp av Stockholms tingsrätt eller Malmö tingsrätt. Promemorians förslag har även en delvis annan språklig utformning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. *Stockholms tingsrätt,* med vilken *Hovrätten över Skåne och Blekinge* ansluter sig*,* ställer sig bakom en koncentration av mål och ärenden som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, men förordar att de aktuella målen tas upp av en domstol. *Göteborgs tingsrätt, Svea hovrätt* och *Sveriges Domareförbund* ifrågasätter att åklagaren ska få välja vid vilken domstol åtalet ska väckas. Göteborgs tingsrätt framhåller att det inte finns några principiella skäl mot att ansvaret för denna typ av mål läggs på endast en domstol. *Försvarets radioanstalt (FRA)* framhåller att det kan innebära en risk när kunskap om uppgifter av betydelse för Sveriges säkerhet koncentreras till ett fåtal domstolar och domare. FRA anför att det bör övervägas om inte ytterligare en eller två tingsrätter bör omfattas av forumregeln. Vidare anser myndigheten att det är svårt att överblicka bestämmelsens omfattning och att det bör övervägas om den endast ska omfatta brott mot Sveriges säkerhet enligt 19 kap. brottsbalken. Göteborgs tingsrätt*, Nacka tingsrätt* och *Försvarsmakten* påpekar att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kan förekomma även i andra mål än brottmål. *Justitiekanslern* och Svea hovrätt efterfrågar ytterligare analys över hur den föreslagna forumregeln förhåller sig till andra forumregler och måltyper. Svea hovrätt anser att lagtexten bör justeras eftersom den kan tolkas som att uppgifterna endast ska finnas i själva åtalet och inte i utredningen i övrigt som ges in till domstolen.

Skälen för regeringens förslag

Mål där det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter

I vissa av de mål och ärenden som domstolarna handlägger förekommer uppgifter av betydelse för Sveriges säkerhet, s.k. säkerhetsskyddsklassi-

ficerade uppgifter. Med sådana uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt OSL eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen, om den hade varit tillämplig, se 1 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen (2018:585).

Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kan förekomma i olika mål- och ärendetyper i både allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol. För de allmänna domstolarnas del förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter främst i brottmål. De brottmål som typiskt sett är sådana som aktualiserar behov av säkerhetsskyddsåtgärder rör brottsmisstankar som Säkerhetspolisen utreder och beivrar enligt dess instruktion, se 3 § förordningen (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen, och som handläggs av Riksenheten för säkerhetsmål på Åklagarmyndigheten.

När en domstol handlägger mål eller ärenden där det förekommer uppgifter av betydelse för Sveriges säkerhet kan det medföra att domstolen bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska utreda behovet av säkerhetsskydd (säkerhetsskyddsanalys) som ska vara dokumenterad. Med utgångspunkt i analysen ska domstolen i sådana fall vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomsten av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter. De i säkerhetsskyddslagen uppställda skyddsåtgärderna utgörs av informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet. Det innebär bland annat att personer som ska delta i säkerhetskänslig verksamhet ska vara säkerhetsprövade. Det handlar om domare, nämndemän och annan personal vid domstolen. Behovet av att vidta de olika åtgärder som krävs enligt säkerhetsskyddslagen kan vara mycket brådskande, särskilt när domstolen handlägger mål som innefattar processuella tvångsmedel. Domstolar som handlägger mål där det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter behöver även i övrigt vidta åtgärder för att uppfylla de krav som uppställs i säkerhetsskyddslagen. En domstol kan exempelvis behöva begränsa tillträde till vissa delar av lokalerna och vidta andra åtgärder för att tillförsäkra att handlingar och material hanteras på ett säkert sätt. Beroende på hur skyddsvärda uppgifter det handlar om kan vissa åtgärder vara svåra att genomföra på kort tid.

Tillämpliga forumregler i brottmål

Det finns inte några särskilda regler om vilken tingsrätt som ska pröva åtal i mål där det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Enligt de allmänna reglerna om laga domstol i 19 kap. rättegångsbalken gäller att rätten i den ort där brottet förövades är behörig. Om det är lämpligt, får prövningen i stället ske där den misstänkte har hemvist eller mera varaktigt uppehåller sig (19 kap. 1 § tredje stycket). Dessa utgångspunkter kompletteras av hjälpregler och en viss särreglering för särskilda situationer.

De allmänna forumreglerna gäller även i fråga om domstolarnas befattning med förundersökning och användande av tvångsmedel (19 kap. 12 §). Utöver den domstol som är behörig enligt allmänna regler, får prövning av frågor om hemliga tvångsmedel vid en förundersökning om vissa särskilt angivna brott alltid prövas av Stockholms tingsrätt, se 27 kap. 34 § rättegångsbalken och 15 § första stycket lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. Det gäller brott som utreds av Säkerhetspolisen, t.ex. spionering,

sabotage och terroristbrott (27 kap. 18 § andra stycket 2–7 rättegångsbalken). Vidare är det endast Stockholms tingsrätt som i vissa fall prövar frågor om hemliga tvångsmedel enligt 6 § andra stycket lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) och 15 § andra stycket lagen om hemlig dataavläsning.

Det bör införas en ny forumregel för åtal där det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter

Som utgångspunkt gäller att samtliga mål och ärenden ska kunna handläggas av samtliga tingsrätter. Särlösningar i syfte att koncentrera handläggningen av vissa typer av mål till vissa domstolar bör därför användas endast när starka skäl talar för det. Så kan exempelvis vara fallet när det finns behov av extra stor skyndsamhet eller extra stor eller annan kompetens för en viss måltyp (se t.ex. prop. 2013/14:237 s. 162). I enlighet med bedömningen i promemorian anser regeringen att det i detta fall finns flera skäl som talar för att i större utsträckning koncentrera brottmål där det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter till färre tingsrätter. Behovet av en forumregel som innebär en koncentration av behöriga domstolar i denna typ av mål har tidigare också uppmärksammats av Åklagarmyndigheten och Försvarsmakten (Ds 2019:26 s. 51 och 52).

I domstolar där säkerhetskänslig verksamhet normalt sett inte bedrivs innebär förekomsten av enskilda brottmål där det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter en administrativ påfrestning och det finns en risk för att handläggningen fördröjs. Ett enskilt mål kan i vissa fall innebära att omfattande och brådskande åtgärder behöver vidtas, t.ex. att säkerhetspröva personal eller att anpassa lokaler eller utrustning. Eftersom antalet brottmål med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter är begränsat (ca 3–5 per år enligt promemorian) framstår det inte som ändamålsenligt att samtliga tingsrätter ska ha en fullskalig beredskap för att hantera sådana mål.

Brottmål där det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kräver också särskild kompetens hos domstolens personal, dels för de rättsliga frågorna i målen, dels för arbetet med säkerhetsskyddsåtgärder. På grund av det begränsade målunderlaget är det svårt att upparbeta någon mer betydande erfarenhet av att handlägga sådana mål. En annan fördel med att brottmål där det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter koncentreras till färre domstolar är att det skulle minska det generella behovet av säkerhetsprövningar och andra säkerhetsskyddsåtgärder hos övriga allmänna domstolar. Detsamma gäller de säkerhetsprövningar av domstolschefer som Domarnämnden ansvarar för.

En nackdel med att i större utsträckning koncentrera brottmål där det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter är att det kan leda till att målen i fler fall kan komma att handläggas långt från den tilltalades bostadsort. De principiella och praktiska skälen för koncentration överväger dock eventuella negativa konsekvenser för enskilda.

I promemorian föreslås att handläggningen av brottmål där det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska koncentreras till två domstolar. Ett antal remissinstanser, bl.a. *Göteborgs tingsrätt* och *Svea hovrätt,* ifrågasätter det förslaget eftersom det innebär att åklagaren får välja fritt mellan två domstolar. Bland annat *Stockholms tingsrätt* fram-

håller att det inte finns några egentliga skäl mot att ansvaret för handläggningen av den aktuella måltypen läggs på en domstol. Regeringen delar de synpunkter som remissinstanserna framför i denna del. Det kan också framhållas att det för mål där det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i allmän förvaltningsdomstol redan gäller en viss koncentration av målen till en förvaltningsrätt. Exempelvis ska mål enligt 8 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen och mål om beslut i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen (2005:716), se 7 e § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m., endast tas upp av Förvaltningsrätten i Stockholm. Till det kommer att brottmål där det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kan ställa särskilda krav på anpassning av lokaler som i vissa fall kan leda till ett omfattade arbete. Av såväl praktiska skäl som kostnadsskäl finns betydande fördelar med att dessa mål handläggs av en domstol. Det bör därför införas en ny forumregel som innebär att åtal i dessa mål tas upp av en tingsrätt.

Målen bör tas upp av Stockholms tingsrätt

Stockholms tingsrätt är Sveriges största allmänna domstol och har omfattande erfarenhet av mål och ärenden med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Tingsrätten är alternativt forum för frågor om hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken när det gäller förundersökningar på Säkerhetspolisens område. Tingsrätten är också den domstol som prövar vissa frågor i ärenden om hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen och lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Dessutom ska en ansökan om tillstånd till tvångsmedel enligt preventivlagen prövas av Stockholms tingsrätt om den innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, se 3 § förordningen (2023:541) om behörig domstol vid ansökan om tillstånd till tvångsmedel i vissa fall enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Det finns en väl uppbyggd organisation och kompetens för mål som rör säkerhetskänslig verksamhet. Starka skäl talar därför för att brottmål där det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska tas upp av Stockholms tingsrätt. Samtliga förundersökningar på Säkerhetspolisens område handläggs av Riksenheten för säkerhetsmål vid Åklagarmyndigheten. Både Riksenheten för säkerhetsmål och Säkerhetspolisen är belägna i Stockholm.

Det bör alltså vara Stockholms tingsrätt som tar upp åtal där det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Som en följd av detta blir Svea hovrätt överinstans vid överklagande av brottmål i dessa fall.

Forumregleringens närmare utformning

FRA för fram att det är svårt att överblicka bestämmelsens omfattning och lyfter frågan om den inte endast bör omfatta brott mot Sveriges säkerhet enligt 19 kap. brottsbalken. Domstolsverket har tidigare övervägt en utformning med en brottskatalog (Ju2021/03861). En sådan utformning skulle dock riskera att inte omfatta sådana åtal där det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, men där det åtalade brottet inte följer av brottskatalogen. Det har hittills varit fråga om ett fåtal fall där säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter har förekommit. Fördelen med den mer flexibla utformningen av bestämmelsen som föreslås i promemorian och som därmed kan fånga in fler fall bedöms överväga risken för att bestäm-

melsens omfattning blir för vid. Vad sedan gäller tillämpningen av bestämmelsen bör det som utgångspunkt vara åklagaren som uppmärksammar rätten på när det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i ett brottmål. Det är dock i slutändan rätten som prövar sin behörighet att ta upp åtalet.

Enligt promemorians förslag ska forumregeln tillämpas på åtal som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Som *Svea hovrätt* anför finns skäl att formulera lagtexten på ett något annorlunda sätt för att minska risken för att den tolkas som att endast avse fall där själva åtalet innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Lagtexten bör formuleras på så sätt att bestämmelsen tillämpas på åtal där handlingarna innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Det innebär inte någon ändring i sak jämfört med promemorians förslag.

Det finns vissa bestämmelser i 19 kap. rättegångsbalken som möjliggör att åtal i undantagssituationer väcks vid en annan domstol än den som normalt är behörig och som kan aktualiseras i brottmål där det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. I linje med promemorians bedömning bör dessa inte vara tillämpliga i de nu aktuella fallen.

Åtal mot flera för medverkan till brott får väckas vid den rätt där någon av dem har att svara (19 kap. 3 § första stycket). Om förutsättningarna är uppfyllda är rätten skyldig att ta upp åtalen till prövning även om det enligt rättens mening skulle vara lämpligare att ett eller flera av åtalen handlades vid en annan domstol. För att undvika att en annan tingsrätt än Stockholms tingsrätt blir tvungen att handlägga ett brottmål där det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter bör denna bestämmelse inte tillämpas om ett åtal faller under den nya forumregeln, i den del någon annan domstol än Stockholms tingsrätt skulle bli behörig. Det bör därför införas ett undantag om att bestämmelsen inte ska tillämpas i de aktuella fallen.

Enligt 19 kap. 12 § första stycket första meningen är en tingsrätt som är behörig enligt bestämmelserna i kapitlet även behörig att pröva frågor som gäller befattning med förundersökning och användande av tvångsmedel, exempelvis vid fråga om häktning. Denna bestämmelse behöver vara tillämplig även på fall då domstolen är behörig enligt den nya föreslagna forumregeln. Av andra meningen i samma stycke framgår dock att en sådan fråga får tas upp även av rätten i en annan ort än vad som följer av reglerna i kapitlet, om beslut i frågan bör fattas utan dröjsmål. Bestämmelsen innebär att frågor om bland annat häktning kan prövas vid en s.k. jourdomstol, även om domstolen inte är behörig att ta upp åtalet. För att någon annan domstol än Stockholms tingsrätt inte ska vara behörig i fall där säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter förekommer bör ett undantag med den innebörden införas i andra meningen.

Vidare följer av andra stycket i samma paragraf att åtal för brott som ska prövas gemensamt med en fråga om häktning enligt 24 kap. 13 a § får tas upp även av rätten i en annan ort än som följer av reglerna i kapitlet. För att åtal där det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter inte ska riskera att handläggas vid någon annan tingsrätt än Stockholm tingsrätt bör denna bestämmelse inte kunna tillämpas i de nu aktuella fallen. Det bör alltså göras ett undantag även för bestämmelsen i 19 kap. 12 § andra stycket.

Det skulle kunna förekomma att det kommer in säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter till domstolen under pågående handläggning av ett brottmål. Av 19 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken följer att domstolen inte förlorar sin behörighet att handlägga ett mål på grund av att ett förhållande som haft betydelse för behörigheten ändrats efter det att stämning delgetts den tilltalade. Någon annan domstol än Stockholms tingsrätt kan alltså i dessa situationer komma att handlägga mål som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Andra stycket innehåller fakultativa bestämmelser om överlämnande av allmänt åtal på begäran av åklagaren. Om säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter skulle tillföras ett brottmål efter att stämning delgetts den tilltalade, så bör i regel förutsättningarna för överlämnande på begäran av åklagare kunna vara uppfyllda och frågan kan därför hanteras i praktiken i det enskilda fallet. Vidare kan brottmålsavgöranden som fått laga kraft under vissa förutsättningar angripas med extraordinära rättsmedel, vilket även gäller avgöranden i brottmål där det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Prövningen av ansökningar som avser extraordinära rättsmedel skulle i vissa fall kunna medföra behov av säkerhetsskyddsåtgärder hos hovrätten beroende på utredningens innehåll. Sådana ansökningar som avser mål som redan har avgjorts kan således i undantagsfall komma att behöva hanteras av samtliga hovrätter. I enlighet med promemorians bedömning finns inte skäl att göra någon författningsändring med anledning av de nu nämnda situationerna med ändrade förhållanden under pågående mål eller vid extraordinära rättsmedel.

Därutöver förekommer brottmål där åtal väcks i annan ordning än med stöd av 19 kap. rättegångsbalken. Här kan exempelvis, såsom *Justitiekanslern* framför, nämnas tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott enligt vilka åtal väcks med stöd av bestämmelser i tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen samt lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden. Det finns också särskilda forumbestämmelser i lagen (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar. Det kan inte uteslutas att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i undantagsfall skulle kunna förekomma i dessa mål. I de fallen kommer de särskilda forumreglerna alltjämt att gälla (jfr 19 kap. 9 § rättegångsbalken). Promemorians förslag är inte utformat för att omfatta även de brottmål för vilka särskilda forumregler gäller. Ingen remissinstans har haft någon invändning mot detta. Även i andra mål och ärenden än i brottmål skulle säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kunna förekomma. Domstolsverket har uppgett att de avser att arbeta vidare med domstolarnas hantering av andra måltyper som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Det påverkar inte bedömningen att det finns skäl att införa den nu föreslagna forumregeln.

14 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 2 juli 2025.
För ändringarna i rättegångsbalken ska äldre föreskrifter tillämpas på åtal som har väckts före ikraftträdandet.
Regeringens bedömning: Det behövs i övrigt inte några övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer i stort med regeringens. Utredningen föreslår dock att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2025.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans motsätter sig förslaget eller yttrar sig särskilt över bedömningen.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer inte med regeringens. I promemorian föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025. I promemorian föreslås inte någon övergångsbestämmelse.

Remissinstanserna: Endast *Nacka tingsrätt* yttrar sig särskilt över ändringarna i rättegångsbalken. Tingsrätten framför att det kan uppkomma oklarheter om vad som gäller i den situationen att ett åtal har väckts före ikraftträdandet men huvudförhandling i målet inte har genomförts, särskilt i den situation där åtalet inte har delgetts den tilltalade.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Den ökade utsattheten för offentliganställda är mycket allvarlig. Det är därför angeläget att de föreslagna lagändringarna träder i kraft så snart som möjligt. Regeringen bedömer att lagändringarna bör träda i kraft den 2 juli 2025.

Av 2 kap. 10 § regeringsformen följer att ingen får dömas till straff eller annan påföljd för en gärning som inte var straffbelagd när den begicks. Det får inte heller dömas ut en svårare brottspåföljd för en gärning än vad som var föreskrivet då. Att ny lag på detta sätt inte får retroaktiv verkan har också kommit till uttryck i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. Enligt paragrafens andra stycke ska straff, med vissa undantag som här saknar betydelse, bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Regeringen bedömer i likhet med utredningen att någon annan övergångsbestämmelse än den nu nämnda regleringen inte är nödvändig när det gäller de föreslagna ändringarna av brottsbalken.

Det finns inte heller behov av några särskilda övergångsbestämmelser för ändringarna som föreslås i förvaltningslagen och offentlighets- och sekretesslagen.

Lagändringarna i rättegångsbalken som avser en ny forumregel för brottmål där det förekommer säkerhetsklassificerade uppgifter bör träda i kraft så snart som möjligt. Det finns endast ett begränsat behov för berörda aktörer att förbereda sig inför ikraftträdandet. Lagändringarna bör kunna träda i kraft den 2 juli 2025.

När det gäller processrättslig lagstiftning är utgångspunkten att nya regler ska tillämpas genast efter ikraftträdandet. Enligt promemorians förslag finns det inte behov av några övergångsbestämmelser. Det bedöms dock finnas fog för det *Nacka tingsrätt* uppger. För att undvika oklarheter i fråga om huruvida den tingsrätt vid vilken åtal väckts före ikraftträdandet

förlorar sin behörighet, bör en övergångsbestämmelse införas. Enligt denna bör äldre föreskrifter tillämpas i brottmål där det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter för åtal som har väckts före den 2 juli 2025.

15 Konsekvenser av förslagen

15.1 Konsekvenser av förslagen som rör offentliganställda

15.1.1 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: De straffrättsliga förslagen kommer att leda till fler och längre fängelsestraff samt fler frivårdspåföljder. Förslagen innebär därmed ökade kostnader för Kriminalvården som finansieras med ökade anslag i enlighet med budgetpropositionen för 2025.

De kostnader som förslagen kan ge upphov till för övriga statliga myndigheter är inte större än att de ryms inom berörda myndigheters befintliga ekonomiska ramar.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser delar bedömningen eller har inga synpunkter på den.

Några remissinstanser har synpunkter på utredningens bedömning av kostnaderna. *Kriminalvården* framhåller att det kan finnas anledning att bedöma kostnaderna högre än vad utredningen gör. *Domstolsverket*, som inte har några synpunkter på utredningens beräkningar, anser att domstolarnas kostnadsökningar inte ska hanteras inom givna anslagsramar. *Sveriges Kommuner och Regioner* utgår från att Polismyndigheten tillförs resurser för att myndigheten ska kunna hantera det ökade antalet polisanmälningar som förslagen kommer leda till.

Flera remissinstanser, däribland *Brottsförebyggande rådet*, *Göta hovrätt* och *Göteborgs tingsrätt*, anser att utredningens bedömning av antalet tillkommande anmälningar och lagföringar kan ifrågasättas, särskilt vad gäller det nya brottet förolämpning mot tjänsteman. Göta hovrätt lyfter i sammanhanget att införandet av brottet kan medföra en ökad medvetenhet och anmälningsfrekvens samt att det därmed finns en risk att utredningen underskattat hur stor målökning som förslaget kan innebära för domstolarna. Göteborgs tingsrätt framför att utredningens beräkningar även kan ifrågasättas när det gäller ändringarna i 17 kap. 2 § brottsbalken. Tingsrätten framhåller också att den föreslagna straffskalan för brottet grovt våld eller hot mot tjänsteman kommer att innebära så kallad obligatorisk häktning, vilket i sin tur kan få betydande effekter på tingsrättens verksamhet.

Linköpings kommun anser att de straffrättsliga förslagen kommer att medföra ökade kostnader för kommunen för att skydda sin personal då fler polisanmälningar och lagföringar kan komma att leda till en ökad hotbild med risk för vedergällning.

Centrala studiestödsnämnden anser att det krävs anpassningar av myndighetens handläggningssystem för att i vissa fall kunna utelämna namn i en underrättelse om beslut och myndigheten efterfrågar därför en ökning av förvaltningsanslaget.

Skälen för regeringens bedömning: De straffrättsliga förslagen som lämnas i propositionen innebär endast i begränsad utsträckning nykriminalisering. Däremot kan gärningar, som i dag är kriminaliserade som brott enligt andra bestämmelser i brottsbalken, framöver i större utsträckning komma att omfattas av 17 kap. brottsbalken. Förslagen syftar bl.a. till att tydliggöra och modernisera det straffrättsliga skyddet för tjänstemän för att göra det mer ändamålsenligt och anpassat till dagens problembild. Som utredningen konstaterar och som också *Göta hovrätt* är inne på kan det leda till en ökad anmälningsbenägenhet. Det kan också medföra ändrade prioriteringar hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

Som bl.a. *Brottsförebyggande rådet* är inne på är det förenat med vissa svårigheter att bedöma hur många fler brottsanmälningar och lagföringar som de straffrättsliga förslagen kan väntas leda till. Inledningsvis konstaterar dock regeringen att utredningen har gjort en gedigen genomgång av hur de straffrättsliga förslagen kan antas påverka dessa frågor för respektive brott.

När det gäller föreslagna ändringar i 17 kap. 1 § brottsbalken ifrågasätter *Göteborgs tingsrätt* delvis utredningens beräkningar. Tingsrätten framhåller att den föreslagna straffskalan för brottet kommer att innebära en presumtion för häktning, vilket kan få konsekvenser för domstolarna. Regeringen har förståelse för synpunkten men konstaterar att dessa tillkommande kostnader för domstolarna kan väntas bli begränsade då det totalt sett bedöms röra sig om relativt få tillkommande fall per domstol och år. Som utredningen redovisar kan den skärpta straffskalan för 17 kap. 1 § brottsbalken antas leda till längre fängelsestraff.

Göteborgs tingsrätt ifrågasätter även utredningens beräkningar när det gäller lagföringar som kan väntas tillkomma med anledning av förslagen som rör 17 kap. 2 § brottsbalken. Precis som utredningen är inne på anser regeringen att det i denna del måste beaktas att de förändringar av brottet som föreslås omfattar gärningar som redan i dag är brottsliga. Det rör sig alltså inte om någon nykriminalisering. Som utredningen konstaterar kan ändringarna ändå leda till en ökad anmälningsbenägenhet, vilket utredningen också tagit höjd för i sina beräkningar. Till skillnad från Göteborgs tingsrätt förutser därför regeringen i nuläget inte att förslagen som rör 17 kap. 2 § brottsbalken kommer leda till fler lagföringar, eller fler brottsanmälningar, än utredningen uppskattat. Liksom utredningen redogjort för beräknas dock den skärpta straffskalan leda till fler frivårdspåföljder samt fler och längre fängelsestraff.

Några remissinstanser, däribland Brottsförebyggande rådet och Göta hovrätt, ifrågasätter utredningens beräkningar avseende antalet anmälningar och lagföringar som det nya brottet förolämpning mot tjänsteman i 17 kap. 3 § brottsbalken kan antas generera. Som Göta hovrätt är inne på kan införandet av brottet medföra en ökad medvetenhet och anmälningsfrekvens, vilket regeringen utifrån syftet med bestämmelsen i sig anser är positivt och önskvärt (jfr avsnitt 15.1.2). Utredningen har räknat med en viss ökning av anmälningsfrekvensen och regeringen anser att det i nuläget

inte finns skäl att göra någon annan bedömning än den utredningen har gjort. I sammanhanget kan det också framhållas att varken *Polismyndigheten*, *Åklagarmyndigheten* eller *Domstolsverket* i sina remissvar ifrågasatt utredningens beräkningar i denna del.

När det gäller frågan om att upprepade trakasserier ska kunna leda till ansvar för olaga förföljelse enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken instämmer regeringen i utredningens bedömning att förslaget inte kan antas medföra ett större antal anmälningar eller lagföringar än i dag.

Sammantaget delar regeringen utredningens bedömning i vilken mån de straffrättsliga förslagen kommer leda till fler anmälda brott, fler frivårdspåföljder samt fler och längre fängelsestraff. Detta innebär framför allt ökade kostnader för Kriminalvården.

Kriminalvården framför att den vårddygnskostnad som utredningens uträkningar delvis baseras på borde vara högre och att det finns skäl att beräkna kostnaderna högre än vad utredningen har gjort. Regeringen konstaterar att utredningen i sina beräkningar visserligen har använt sig av en viss vårddygnskostnad, men att utredningen därtill adderat en osäkerhetsmarginal om 20 procent. För att finansiera kostnadsökningen har regeringen i budgetpropositionen för 2025 föreslagit att Kriminalvårdens anslag ska öka med 10 000 000 kronor 2025, med 40 000 000 kronor 2026 och med 57 000 000 kronor från och med 2027 (prop. 2024/25:1 utg.omr. 4 avsnitt 2.9.6). Regeringen anser att dessa anslagstillskott är tillräckliga för att Kriminalvården ska kunna hantera förslagens effekter.

Som konstateras ovan påverkar de straffrättsliga förslagen inte övriga myndigheter på samma sätt som Kriminalvården eftersom de främst kommer leda till fler frivårdspåföljder samt fler och längre fängelsestraff. När det gäller förslaget om ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman kan det inte heller väntas leda till att fler offentliga försvarare eller målsägandebiträden förordnas eftersom det typiskt sett kommer vara ett bötesbrott. I likhet med utredningen anser regeringen att de uppskattade kostnaderna för Polismyndigheten kan förväntas bli förhållandevis begränsade, och att kostnaderna för Åklagarmyndigheten, de allmänna domstolarna och kostnaderna för rättsliga biträden kan förväntas bli försumbara. Till skillnad från *Domstolsverket* och *Sveriges Kommuner och Regioner* bedömer regeringen att de ökade kostnaderna för dessa myndigheter därför kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Straffrättsliga förslag får i regel endast direkta ekonomiska konsekvenser för de rättsvårdande myndigheterna. Till skillnad från *Linköpings kommun* anser regeringen alltså inte att de straffrättsliga förslagen kommer innebära ökade kostnader för kommunerna för att skydda personal, t.ex. på grund av hämndåtgärder efter en polisanmälan. Enligt regeringen kan de straffrättsliga förslagen i stället väntas bli ett viktigt verktyg för arbetsgivare i arbetet med medarbetarskydd, bl.a. då förslagen väntas tydliggöra vad en anställd behöver tåla i tjänsten och när en gärning i stället bör föranleda en polisanmälan.

Förslaget om en möjlighet att i vissa fall utelämna namn i en underrättelse om beslut kan medföra att myndigheter som omfattas av lagstiftningen inför ändrade rutiner och riktlinjer vilket kan leda till viss administration. Liksom utredningen bedömer regeringen att detta inte medför ekonomiska konsekvenser av betydelse. I vissa fall kan reformen även kräva anpassningar av myndigheters it-system, vilket kan vara förenat med

vissa kostnader. Till skillnad från *Centrala studiestödsnämnden* bedömer regeringen att sådana kostnader kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Förslaget avseende personaladministrativ sekretess bedöms inte leda till några kostnader. Vad gäller förslaget som innebär att sekretess kommer att gälla för vissa uppgifter om polisstudenter instämmer regeringen i utredningens bedömning att det kommer innebära att lärosätena behöver göra en mer ingående prövning av en begäran om utlämnande samt förändringar för hur uppgifterna hanteras, bl.a. i myndigheternas it-system. Det kan därför förväntas att den föreslagna ordningen kommer att ta vissa resurser i anspråk hos lärosätena vilket kan leda till vissa kostnadsökningar. I likhet med utredningen bedömer regeringen att dessa kostnader inte kommer att bli större än att de ryms inom befintliga ekonomiska ramar.

15.1.2 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Regeringens bedömning: De straffrättsliga förslagen kan förbättra möjligheterna att utreda och lagföra brott samt leda till ett förstärkt straffhot, vilket kan minska utsattheten för brottsliga angrepp mot offentliganställda. Förslagen kan därför ha en brottsförebyggande effekt och bidra till en ökad trygghet för offentliganställda. De straffrättsliga förslagen tydliggör också konkurrensförhållandena mellan brott, vilket är positivt för rättstillämpningen.

Även förslaget om en möjlighet att i vissa fall utelämna namn i en underrättelse om beslut kan ha viss brottsförebyggande effekt, liksom förslagen om ändringar i offentlighets- och sekretesslagen.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser delar i stort bedömningen vad gäller de straffrättsliga förslagen. *LO*, *Polismyndigheten* och *Skellefteå kommun* anser att förslagen i viss mån kan förbättra situationen för de offentliganställda och bidra till ett starkare medarbetarskydd. *Rättviks kommun* framhåller att förslagen bedöms utgöra en förutsättning för att få och behålla tjänstemän till de utsatta tjänsterna i samhällsbärande verksamheter. *Fackförbundet ST* lyfter särskilt att förslagen är ett sätt att bidra till tryggheten hos och respekten för tjänstemän. *Offentliganställdas Förhandlingsråd* påpekar att det nya brottet förolämpning mot tjänsteman kommer kunna användas för att t.ex. tidigt hindra en eskalerande process.

Ett fåtal remissinstanser, däribland *Borlänge kommun*, *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Umeå universitet* ifrågasätter i vissa delar om de straffrättsliga förslagen kommer leda till att offentliganställdas utsatthet minskar, bl.a. då anmälningsbenägenheten är låg. Borlänge kommun ifrågasätter särskilt om föreslagna straffskärpningar ger någon brottspreventiv effekt, samtidigt som kommunen anser att ett utökat straffrättsligt skydd kan ha ett viktigt signalvärde.

Några remissinstanser ifrågasätter vilka konsekvenser förslaget om minskad namnexponering kommer att ha. Synpunkterna redovisas och bemöts i avsnitt 11.2.

Malmö universitet anser att förslaget om sekretess avseende polisstudenter skulle kunna förhindra eller i vart fall försvåra kartläggning av och påverkanskampanjer mot framtida polisanställda under studietiden och att det kan ha en brottsförebyggande effekt.

Skälen för regeringens bedömning

De straffrättsliga förslagen

Den påverkan som kriminalisering har på benägenheten att begå brott sker på olika sätt såsom exempelvis genom avskräckning, moralbildning och vanebildning. Därutöver kan kriminalisering av gärningar ha ett signalvärde. Generellt är det svårt att härleda effekter av detta slag till specifika lagändringar men sammantaget kan sådana effekter uppstå.

De straffrättsliga förslagen i denna proposition ger en tydlig och viktig 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. En modernare och mer ändamålsenlig lagstiftning kan också förenkla för de brottsbekämpande myndigheterna i deras verksamhet. De föreslagna lagändringarna kan även påverka Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens prioriteringar, då t.ex. ett brotts straffskala i viss mån kan styra rättsväsendets prioriteringar. Det kan i förlängningen förbättra möjligheterna att utreda och lagföra brott och leda till ett förstärkt straffhot. De straffrättsliga förslagen tydliggör också konkurrensförhållandena mellan brott mot tjänstemän, framför allt när det gäller förhållandet mellan 17 kap. 2 § brottsbalken och andra brott. Den typ av konkurrensfrågor som regelmässigt uppstår i dag kan därmed väntas aktualiseras i betydligt mindre utsträckning framöver, vilket är positivt för rättstillämpningen.

Som *Borlänge kommun* är inne på kan det vara svårt att peka på att en enskild straffrättslig förändring, t.ex. en straffskärpning, har en brottsförebyggande effekt. Regeringen konstaterar att de straffskärpningar som föreslås inte enbart syftar till att tillgodose allmänpreventiva intressen utan även till att säkerställa att utmätta straff är proportionerliga i förhållande till brottens allvar. I likhet med utredningen, men till skillnad från *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Umeå universitet*, anser dock regeringen att de straffrättsliga förändringar som föreslås, där straffskärpningar är en viktig del, sammantaget kan ha en brottsförebyggande effekt. Förslagen kan därför förväntas bidra till att minska utsattheten för brottsliga angrepp mot de yrkesgrupper som omfattas. Liksom *Fackförbundet ST* anser regeringen också att förslagen kan väntas bidra till en ökad trygghet och respekt för tjänstemän. Detta inte minst då det genom brottet förolämpning mot tjänsteman blir tydligt vad en tjänsteman inte ska behöva tåla i sitt arbete. I likhet med *Offentliganställdas Förhandlingsråd* anser regeringen också att brottet kan fylla en funktion på så sätt att det blir ett verktyg för att hindra en eskalering av en situation som annars hade kunnat leda till värre följder. Som *Institutet för mänskliga rättigheter* är inne på är anmälningsbenägenheten en viktig faktor för att ändringar i det straffrättsliga regelverket ska få effekt. Regeringen bedömer att den tydliga signal förslagen innebär i kombination med att regelverket blir mer ändamålsenligt kan bidra till att också anmälningsbenägenheten ökar.

Förslaget om minskad exponering av namn syftar till att bidra till att minska offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier. Som anges i avsnitt 11.2 ifrågasätter några remissinstanser förslagets effektivitet. Sammanfattningsvis bedömer regeringen att den bestämmelse som nu föreslås är mer ändamålsenlig än utredningens förslag och att den bör kunna leda till en minskad utsatthet för våld, hot och trakasserier för offentliganställda. Förslaget om minskad exponering av namn kan alltså förväntas ha en viss brottsförebyggande effekt.

Förslagen i offentlighets- och sekretesslagen

Regeringen anser i likhet med utredningen att förslaget om stärkt sekretess i personaladministrativ verksamhet kan ha viss brottsförebyggande effekt. När det gäller förslaget om stärkt sekretess avseende polisstudenter anser regeringen i likhet med *Malmö universitet* att det kan förhindra eller i vart fall försvåra kartläggning av och påverkanskampanjer mot framtida polisanställda under studietiden. Förslaget kan därmed antas ha en brottsförebyggande effekt.

15.1.3 Övriga konsekvenser

Regeringens bedömning: De straffrättsliga förslagen förväntas ha positiv effekt för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Förslagen väntas ha en positiv påverkan för möjligheten att rekrytera och behålla personal inom verksamheter där en hög utsatthet råder.

Förslagen påverkar inte den kommunala självstyrelsen.

Förslagen har inte heller några särskilda sociala eller miljömässiga konsekvenser.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser kommenterar inte bedömningen särskilt.

Civil Rights Defenders anser att de straffrättsliga förslagen kan verka dämpande på benägenheten att framföra även motiverad kritik av myndighetsutövning och myndighetsbeslut.

Statens skolverk lyfter att föreslagna förändringar innebär utökade straffrättsliga följder för elever mellan 15 och 18 år samt att förslagen därför måste analyseras utifrån barnkonventionens princip om barnets bästa.

Skälen för regeringens bedömning: De straffrättsliga förslagen är könsneutrala. Även om en bestämmelse har ett skyddsintresse som gäller lika för alla kan olika grupper dra olika nytta av skyddet beroende på hur utsatt gruppen är. Som utredningen lyfter visar bl.a. statistik att det är vanligare bland kvinnor än bland män att utsättas för både våld och hot i arbetet. Flera av de yrkesgrupper som omfattas av det föreslagna förstärkta straffrättsliga skyddet är vidare kvinnodominerande, t.ex. anställda inom socialtjänsten. Regeringen bedömer därför, i likhet med utredningen, att förslagen i viss mån kan förväntas ha positiva konsekvenser för jämställdheten.

Som framgår av avsnitt 8.3.2 är brottet förolämpning mot tjänsteman inte en nykriminalisering eftersom den träffar gärningar som redan i

dagsläget är brottsliga enligt 5 kap. brottsbalken. Till skillnad från *Statens skolverk* anser regeringen därför att införandet av brottet förolämpning mot tjänsteman inte kommer leda till utökade straffrättsliga följder i den bemärkelse som görs gällande. Av samma skäl anser regeringen, till skillnad från *Civil Rights Defenders*, att förslaget inte kan väntas leda till att enskilda avstår från att framföra även motiverad kritik mot en tjänsteman. Som Rättviks kommun anför kan ett starkare straffrättsligt skydd också vara en viktig åtgärd för att få och behålla tjänstemän till samhällsbärande verksamheter.

Regeringen bedömer i övrigt att förslagen i propositionen inte får några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för mindre företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags. Förslagen bedöms inte heller få konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

15.2 Konsekvenser av förslaget som rör en ny forumregel för brottmål där det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter

Regeringens bedömning: Förslaget medför en mer ändamålsenlig hantering av brottmål där det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

Förslaget innebär inte några kostnadsökningar för Sveriges Domstolar och får heller inte några statsfinansiella konsekvenser i övrigt.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del. *Svea hovrätt* konstaterar att det är angeläget att resursfrågan följs upp eftersom den måltyp som förslaget rör ofta är resurskrävande. *Domarnämnden* ser flera positiva konsekvenser av förslaget och anger att det förväntas leda till något minskade kostnader eftersom mindre antal säkerhetsprövningar kommer att behöva genomföras.

Skälen för regeringens bedömning: Som framhålls av *Domarnämnden* och i promemorian medför förslaget flera positiva konsekvenser. Domstolar som vanligtvis inte hanterar den aktuella typen av mål riskerar inte i lika stor utsträckning att behöva vidta de olika och ibland omfattande och brådskande åtgärder som krävs enligt säkerhetsskyddslagen i samband med dessa mål. Det medför en ökad förutsebarhet för samtliga berörda domstolar. Förslaget ger också en bättre möjlighet att uppnå och bibehålla den kompetens som krävs för att hantera målen vilket är motiverat av ekonomiska och säkerhetsmässiga skäl.

De mål som det nu är fråga om är ofta särskilt resurskrävande. Av promemorian framgår att antalet mål av den här typen har uppskattats till mellan tre och fem stycken årligen de senaste fem åren och att motsvarande antal åtal hade väckts vid Stockholms tingsrätt under den perioden. Redan enligt nuvarande ordning är det alltså Stockholms tingsrätt som har hanterat majoriteten av den här typen av mål, med Svea hovrätt som överinstans. Mot denna bakgrund bedöms förslaget att endast Stockholms

tingsrätt ska ta upp målen inte medföra några ökade kostnader för Sveriges Domstolar som helhet.

I linje med promemorians bedömning förväntas förslaget inte heller leda till några större kostnadsökningar för enskilda eller för Åklagarmyndigheten eller Säkerhetspolisen. Som *Domarnämnden* anger kan förslaget förväntas leda till något minskade kostnader för nämnden, men minskningen bedöms inte vara så stor att anslagna medel bör justeras. Förslaget bedöms i övrigt inte få några ekonomiska eller andra konsekvenser som bör redovisas.

16 Författningskommentar

16.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

4 kap.

4 b § Den som förföljer en person genom att begå eller på annat sätt medverka till brottsliga gärningar som utgör

1. misshandel enligt 3 kap. 5 § eller försök till sådant brott som inte är ringa,
2. olaga tvång enligt 4 kap. 4 § första stycket,
3. olaga hot enligt 4 kap. 5 § första stycket,
4. hemfridsbrott enligt 4 kap. 6 § första stycket eller olaga intrång enligt 4 kap. 6 § andra stycket,
5. kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a §,
6. olovlig identitetsanvändning enligt 4 kap. 6 b §,
7. olaga integritetsintrång enligt 4 kap. 6 c §,
8. ofredande enligt 4 kap. 7 §,
9. uppmaning till självmord eller oaktsam uppmaning till självmord enligt 4 kap. 7 a §,
10. förtal eller grovt förtal enligt 5 kap. 1 eller 2 §,
11. sexuellt ofredande mot barn enligt 6 kap. 10 § första stycket eller sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 § andra stycket,
12. skadegörelse enligt 12 kap. 1 § eller försök till sådant brott,
13. ringa skadegörelse enligt 12 kap. 2 §,
14. *våld eller hot mot tjänsteman enligt 17 kap. 1 § första stycket eller försök till sådant brott,*
15. *angrepp mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § första och andra styckena eller försök till sådant brott,*
16. *förolämpning mot tjänsteman enligt 17 kap. 3 §, eller*
17. överträdelse av kontaktförbud eller överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud

döms, om var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet, för *olaga förföljelse* till fängelse i högst fyra år.

Paragrafen reglerar straffansvar för olaga förföljelse. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Paragrafen ändras på så sätt att det införs tre nya punkter som hänvisar till vissa brott mot tjänsteman i 17 kap. Det gäller våld eller hot mot tjänsteman eller försök till ett sådant brott (p. 14), angrepp mot tjänsteman eller försök till ett sådant brott (p. 15) samt förolämpning mot tjänsteman

(p. 16). Även de nämnda brotten mot tjänstemän kan därmed ingå i brottet olaga förföljelse. På motsvarande sätt som gäller för övriga brottsliga gärningar av det slag som paragrafen avser kan det i regel förutsättas att brotten mot tjänsteman i 17 kap., när gärningarna ingår i en serie brott mot en och samma person, utgör en kränkning av den personliga integriteten. Om var och en av gärningarna inte kan anses ha utgjort led i en upprepad kränkning av den utsattes integritet ska domstolen i stället döma särskilt för de enskilda brotten (jfr prop. 2010/11:45 s. 77).

Av 17 kap. 5 och 6 §§ framgår att brotten mot tjänsteman även kan tillämpas när de riktas mot vissa andra personkategorier, och även brotten mot dem kan därigenom utgöra olaga förföljelse.

Paragrafen ändras också redaktionellt genom att den tidigare punkten 14 nu betecknas 17.

17 kap.

1 § Den som med våld eller hot om *brottslig gärning angriper* en tjänsteman *vid* hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga *fram, hindra eller hämnas för* en åtgärd *vid* myndighetsutövningen döms för *våld eller hot mot tjänsteman* till böter eller fängelse i högst *tre* år. Detsamma gäller om någon på detta sätt *angriper* en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet för vad han eller hon har gjort eller *inte gjort vid* myndighetsutövningen.

Om brottet är grovt döms för *grovt våld eller hot mot tjänsteman* till fängelse i lägst *ett år och sex månader* och högst *åtta* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har innefattat våld av allvarligt slag,
2. har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller
3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Paragrafen reglerar straffansvar för våld eller hot mot tjänsteman. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Ändringarna innebär att det straffbara området för brottet hot mot tjänsteman utvidgas samt att straffskalan för brotten våld eller hot mot tjänsteman skärps. Vidare ändras hänvisningen till brottens anknytning till myndighetsutövningen.

Genom ändringen i *första stycket* utsträcks tillämpningsområdet för brottet hot mot tjänsteman till att omfatta hot om brottslig gärning, och inte som hittills endast hot om våld. Med hot om brottslig gärning avses en gärning, som av tjänstemannen uppfattas som ett påstående om att ett brott kommer att utföras. Hot om alla slags brottsliga gärningar omfattas, men för straffansvar bör det normalt krävas att det avser brott som inte tillhör de allra lindrigaste. Även förtäckta hot, där den brottsliga gärningen på något sätt antyds, kan utgöra sådant hot om brottslig gärning som avses i paragrafen. Hot om våld, hot om skadegörelse och hot om allvarligare fridsbrott kan utgöra hot mot tjänsteman, även om hoten uttalas förtäckt. Paragrafen omfattar även hot om brottslig gärning som rör exempelvis tjänstemannens anhöriga eller egendom, under förutsättning att hotet riktas mot tjänstemannen.

Hot som avser en otillbörlig gärning, som inte är brottslig, omfattas i stället av 2 §.

Prövningen av hotet ska även i fortsättningen utgå från om hotet framstått som allvarligt menat. Det krävs alltså att hotet framställs på ett sådant sätt att det normalt är tillräckligt för att hos den hotade inge farhågor om att hotet skulle kunna förverkligas. Farhågorna behöver dock inte avse att hotet skulle kunna förverkligas exakt på det sätt som angetts och även mer förtäckta hotelser kan leda till straffansvar (jfr NJA 2021 s. 215). Bedömningen ska göras utifrån hur situationen framstått från den hotades synpunkt. Det är då av betydelse bl.a. vilka åtgärder som avses med hotet, sättet på vilket hotet uttalas, hur gärningspersonen agerar i övrigt och vad den hotade känner till om gärningspersonen sedan tidigare.

I första stycket ändras kravet på anknytning till myndighetsutövning från ”i” till ”vid”. För att straffansvar enligt paragrafen ska komma i fråga förutsätts alltså att angreppet har riktat sig mot en tjänsteman vid hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning. Ändringen innebär att kravet på anknytning till myndighetsutövningen i lagtexten närmare överensstämmer med hur tjänstefelsansvaret är utformat i 20 kap. 1 §. Ändringen innebär inte att själva begreppet myndighetsutövning ges någon annan innebörd i sak. Däremot vidgas brottets anknytning till myndighetsutövningen något. Straffskyddet omfattar genom ändringarna våld eller hot om brottslig gärning mot en tjänsteman vid myndighetsutövning. Skyddet är inte knutet till en viss ställning eller ett visst yrke utan i stället till att någon utövar eller har rätt att utöva myndighet. Det är tillräckligt att angreppet sker i samband med myndighetsutövningen, dvs. inte endast vid beslutsfattande utan även t.ex. vid ärendehandläggning, förrättning och utredningsarbete. Frågan om när en tjänsteman anses utöva myndighet kan variera beroende på dennes arbetsuppgifter. Det krävs dock att tjänstemannen är berättigad att utöva myndighet och att angreppet har anknytning till myndighetsutövningen. Ett angrepp mot en tjänsteman faller utanför bestämmelsen endast om det riktar sig mot någon arbetsuppgift som helt saknar samband med myndighetsutövningen.

Straffskyddet omfattar utöver våld eller hot om brottslig gärning vid myndighetsutövning också sådana gärningar som begås för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövningen. Det innebär att straffskyddet inte enbart omfattar att exempelvis hämnas för en åtgärd som självständigt utgör myndighetsutövning, utan även sådana åtgärder som ingår endast som ett led i myndighetsutövningen. Vidare omfattas åtgärder som står i ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med myndighetsutövningen. Exempel på åtgärder som kan ha sådant samband är handläggningsåtgärder eller faktiskt handlande som föregår eller följer efter själva myndighetsutövningen. Vidare har exempelvis polisen vittgående befogenheter att agera i tjänsten, t.ex. i form av olika åtgärder som vidtas inom ramen för en förundersökning. Angrepp som syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för denna typ av åtgärder kan alltså omfattas av straffansvar.

Ändringarna i första stycket innebär vidare att straffskalan skärps på så sätt att maximistraffet höjs från fängelse i två år till fängelse i tre år.

Ändringen i *andra stycket* innebär att minimistraffet för grovt våld eller hot mot tjänsteman höjs från fängelse i lägst ett år till fängelse i ett år och sex månader. Maximistraffet höjs från fängelse i sex år till fängelse i åtta år.

Därutöver moderniseras språket i paragrafen.

2 § Den som, *i* annat *fall* än som *avses* i 1 *och 3 §§*, *angriper en tjänsteman eller dennes närstående genom en brottslig gärning vid tjänstemannens myndighetsutövning eller för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövningen, döms för* angrepp mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst *två år. Detsamma gäller den som i sådant syfte angriper en tjänsteman eller dennes närstående genom någon annan otillbörlig gärning som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hot om sådan gärning.*

För angrepp mot tjänsteman döms även den som genom en sådan gärning som avses i första stycket angriper en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet, eller dennes närstående, för vad tjänstemannen har gjort eller inte gjort vid myndighetsutövningen.

Om brottet är grovt döms för *grovt angrepp mot tjänsteman* till fängelse i *lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen*

1. har innefattat våld av allvarligt slag mot tjänstemannens närstående,

2. har innefattat hot mot tjänstemannens närstående som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag,

3. har avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada, eller

4. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Paragrafen reglerar straffansvar för brottet angrepp mot tjänsteman. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Brottets beteckning ändras från förgripelse mot tjänsteman till angrepp mot tjänsteman.

I *första stycket första meningen* tydliggörs att brottet omfattar angrepp även mot en tjänstemans närstående. Med närstående avses en person som den angripna personen har ett nära förhållande med, t.ex. någon som han eller hon är gift med eller sammanbor med under äktenskapsliknande förhållanden. Även en särbo kan omfattas av begreppet. Vidare avses egna barn men även bonusbarn (styvbarn) som den angripne har ett nära förhållande till. Begreppet närstående omfattar också personer som är närstående på annat sätt, exempelvis den angripnes föräldrar eller syskon eller någon som annars är nära släkt med den angripne. Däremot är närståendebegreppet i detta sammanhang inte avsett att i normalfallet omfatta en person som den angripne tidigare har varit gift med eller sammanbott med under äktenskapsliknande förhållanden.

Av första stycket första meningen framgår vidare att bestämmelsen omfattar brottsliga gärningar. Det kan t.ex. röra sig om fridsbrotten i 4 kap. Även brott som inte i huvudsak syftar till att skydda en enskild kan tänkas aktualisera ansvar, t.ex. ett folkbokföringsbrott som sker i trakasserande syfte under förutsättning att det sker i syfte att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning. Domstolen ska i den inledande prövningen ta ställning till om brott har begåtts utifrån den underliggande brottsbestämmelsen och dess brottsförutsättningar. Om så är fallet har domstolen att pröva om den brottsliga gärningen har vidtagits med det syfte som den aktuella paragrafen föreskriver. Till skillnad från hittills krävs inte att gärningen härutöver har lett till lidande, skada eller annan olägenhet. Det gäller oavsett om den brottsliga gärningen har riktat sig mot tjänstemannen eller en närstående till tjänstemannen.

Paragrafen är subsidiär till 1 § som reglerar våld och hot mot tjänsteman. Våld eller hot mot en närstående till tjänstemannen kan däremot omfattas av den nu aktuella bestämmelsen. Även i fortsättningen ska domstolen även döma särskilt för brottet riktat mot den närstående. Paragrafen är också subsidiär till 3 §, som reglerar förolämpning mot tjänsteman.

I likhet med bestämmelsen i 1 § ändras hänvisningen till brottets anknytning till myndighetsutövning från åtgärd ”i” till åtgärd ”vid” myndighetsutövning (se kommentaren till 1 §).

Vidare skärps straffskalan på så sätt att maximistraffet höjs från fängelse sex månader till fängelse i två år. Det förstärkta straffrättsliga skyddet är avsett att komma till uttryck vid såväl påföljdsval som vid bestämmandet av straffets längd. Liksom vid våld eller hot mot tjänsteman kan brottslighetens art motivera att påföljden bestäms till fängelse, även om varken straffvärdet eller tidigare brottslighet talar för det. Straffvärdebedömningen ska ske med beaktande av både allvaret för den enskilde och det allmänna intresse som överträtts. Böter bör förbehållas de lindrigaste gärningarna där det inte har förekommit några försvårande omständigheter.

Av första stycket *andra meningen* följer att liksom hittills omfattar straffansvar även annan otillbörlig gärning, som inte är brottslig, mot en tjänsteman eller dennes närstående, eller hot om en sådan gärning, under förutsättning att gärningen syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning och den för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet. Det kan exempelvis avse att någon filmar en tjänsteman och lägger ut filmen med privat information om tjänstemannen tillsammans med annat kränkande innehåll på internet för att hämnas ett beslut eller en annan myndighetsåtgärd, eller gör mängder av uppenbart obefogade anmälningar till olika myndigheter i samma syfte. Det kan också handla om att signalera sitt missnöje genom att markera en närvaro i tjänstemannens privata sfär, såsom att krypköra utanför den anställdes privata bostad.

Av *andra stycket*, som är nytt, framgår att bestämmelsen även omfattar angrepp mot en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet, eller hans eller hennes närstående, för vad tjänstemannen har gjort eller inte gjort vid myndighetsutövning. Bestämmelsen tar sikte på tjänstemän som har lämnat sin tjänst vid tiden för angreppet, eller numera utför andra uppgifter, och omfattar i första hand hämnd för åtgärder som vidtagits eller underlåtits vid den tidigare myndighetsutövningen (jfr 1 § första stycket tredje meningen).

Ändringen i *tredje stycket* innebär att straffskalan för grovt angrepp mot tjänsteman skärps från fängelse i högst fyra år till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

I stycket införs också kvalifikationsgrunder, dvs. omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt. Kvalifikationsgrunderna anger inte uttömmande de omständigheter som ska beaktas vid bedömningen. Frågan om ett brott ska bedömas som grovt ska avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet. Kvalifikationsgrunderna listas i punkter.

Den *första punkten* behandlar det fallet att gärningen har innefattat våld av allvarligt slag mot tjänstemannens närstående. För att våldet ska anses

vara av allvarligt slag bör det typiskt sett krävas att det rör sig om misshandelsbrott med ett straffvärde över fängelse sex månader.

Den *andra punkten* behandlar det fallet att gärningen har innefattat hot mot tjänstemannens närstående som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag.

Den *tredje punkten* behandlar fallet att angreppet har avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada. Värdet bör typiskt sett överstiga ett prisbasbelopp för att ensamt ha betydelse för rubriceringen. Även andra omständigheter, exempelvis att något har ett stort subjektivt värde för målsäganden eller att det skett på ett sådant sätt som i sig är integritetskränkande, kan tillmätas betydelse vid bedömningen. Det kan t.ex. handla om egendom med affektionsvärde eller skada på någons husdjur. Det kan också avse ett tillgrepp eller skadegörelse efter inbrott i någons bostad eller att det avsett något som brottsoffret burit på sig.

Den *fjärde punkten* tar sikte på fall där gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art. Till gärningar av särskilt hänsynslös art kan hänföras främst sådana där det försvårande inslaget rör brottsoffrets situation eller karaktären på angreppet mot honom eller henne. Det kan exempelvis avse brottslighet som riktar sig mot en tjänsteman utanför arbetstid i uppenbart trakasserande syfte eller brottslighet som annars innehåller särskilt kränkande inslag. Gärningar som innehåller inslag som är upptagna i övriga kvalifikationsgrunder kan vara hänförliga även till denna punkt, t.ex. att någon avsiktligt skadar värdefull egendom i uppenbart trakasserande syfte eller angriper anhöriga på ett särskilt kränkande sätt.

Att gärningen varit av särskilt farlig art ger utrymme för att beakta försvårande omständigheter som t.ex. är hänförliga till det sammanhang i vilket gärningen företagits. Det kan handla om omständigheter som innebär att gärningen ytterst kan bli systemhotande. Vidare kan det handla om att gärningen på grund av gärningspersonernas organisationsgrad utövas på ett mer förslaget sätt och med större resurser än annars eller att gärningen är mer svårupptäckt på grund av att den delvis sker inom ramen för legala strukturer. I detta sammanhang kan myndighetsutövningens beskaffenhet vara av betydelse. Gärningen kan exempelvis vara av särskilt farlig art om angreppet har tydliga kopplingar till myndighetsutövning inriktad mot organiserad eller gängrelaterad brottslighet. Kvalifikationsgrunden kan också omfatta gärningar som sker systematiskt och upprepat. Med sådan brottslighet avses brottslighet där ett visst tillvägagångssätt upprepats ett flertal gånger av antingen en ensam gärningsperson eller av flera personer i samförstånd.

Därutöver moderniseras språket och strukturen i paragrafen.

3 § *Den som angriper en tjänsteman vid hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövningen, genom att rikta beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot tjänstemannen döms, om gärningen är ägnad att kränka tjänstemannens självkänsla eller värdighet, för förolämpning mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst sex månader.*

Paragrafen, som är ny, reglerar straffansvar för förolämpning mot tjänsteman. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

Beskrivningen av det brottsliga agerandet överensstämmer med rekvisiten för förolämpningsbrottet i 5 kap. 3 §, varför ledning vid prövningen kan hämtas från förarbeten och praxis rörande det brottet.

Bestämmelsen omfattar beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende. Gärningen ska vara ägnad att kränka tjänstemannens självkänsla eller värdighet. En kränkning behöver inte ha uppkommit i det enskilda fallet utan avgörande är i stället om gärningen typiskt sett har varit sådan att den kan orsaka en kränkning av sådant slag. Bedömningen ska göras utifrån de faktiska förhållandena i det enskilda fallet och med hänsyn till den enskilda målsäganden.

Ett uttalande eller beteende ska alltså, i likhet med vad som gäller enligt 5 kap. 3 §, alltid bedömas utifrån sitt sammanhang, med bl.a. beaktande av vem uttalandet riktar sig till. Bedömningen kommer att kunna påverkas av att gärningen riktas mot en tjänsteman. Vid bedömningen får ledning hämtas från praxis avseende förolämpningsbrottet i 5 kap. 3 § (se bl.a. NJA 1994 s. 557 och NJA 2004 s. 331). Det får förutsättas en viss toleransnivå i tjänsteutövningen, t.ex. att personer som blir föremål för ingripanden eller andra beslut ger uttryck för sina känslor i mindre väl avvägda ordalag. Enstaka uttalanden i affekt som snarare ger uttryck för egen ilska och exempelvis fysisk smärta bör därför inte utgöra brott. Alla uttalanden som syftar till att förarga eller reta upp någon omfattas inte av straffansvar utan det krävs att uttalandet på ett mer personligt plan träffar den angripne. Smärre angrepp på självkänslan eller värdigheten omfattas således inte, utan straffansvaret är avgränsat till allvarligare typer av angrepp. Typiskt sett omfattas opåkallade angrepp som träffar tjänstemannen på ett mer personligt plan, och inte angrepp som endast är förargande eller olämpliga. Bedömningen av uttalandet påverkas av situationen men också vad uttalandet rör. Enstaka uttalanden kan, sedda i sitt sammanhang, vara så allvarliga och kränkande att det utgör brott. Även mindre allvarliga uttalanden men som sker upprepat under en viss tid kan utgöra förolämpning mot tjänsteman. Det kan t.ex. vara fråga om kränkande uttalanden som anspelar på någons etniska ursprung, sexuella läggning, könstillhörighet eller på något funktionshinder eller särpräglat drag i utseendet i samband med ett ingripande eller annan myndighetsutövning (jfr prop. 2016/17:222 s. 101).

Förolämpning mot tjänsteman förutsätter, på samma sätt som i 1 och 2 §§, att det brottsliga handlandet har ett visst samband med myndighetsutövningen. Agerandet ska ha skett vid myndighetsutövning eller för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning (se kommentaren till 1 §).

Brottet ligger under allmänt åtal utan särskild åtalsprövning. Det krävs inte heller särskilda villkor för åtal, exempelvis angivelse från målsäganden.

Om ett yttrande innehåller en nedsättande uppgift om en tjänsteman som riktas både till tjänstemannen och till tredje man, så att förutsättningarna för förtal och därmed angrepp mot tjänsteman är uppfyllda, döms för det brottet och inte för förolämpning mot tjänsteman. Övriga konkurrensfrågor får avgöras enligt sedvanliga konkurrensregler.

För förolämpning mot tjänsteman döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

4 § Den som, *i annat* fall *än som avses i 1 och 2 §§,* genom att sätta sig till motvärn eller *annars* med våld *försöker* hindra *en tjänsteman vid hans eller hennes* myndighetsutövning, *döms* för *våldsamt motstånd* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Bestämmelsen reglerar straffansvar för våldsamt motstånd. Övervägandena finns i avsnitt 9.

I paragrafen ändras hänvisningen till brottets anknytning till myndighetsutövning från ”i” till ”vid” (se om motsvarande ändring i kommentaren till 1 §). Därutöver moderniseras språket.

5 § Bestämmelserna i 1–4 §§ ska också tillämpas, om någon på sätt som anges där *angriper* eller hindrar den som enligt särskild föreskrift ska ha samma skydd som är förenat med myndighetsutövning eller den som är eller har varit kallad att biträda förrättningsman vid en åtgärd som omfattas av sådant skydd.

Bestämmelserna i 1 och 2 §§ ska också tillämpas, om någon på sätt som anges där *angriper* en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning.

Med utövare av viss samhällsnyttig funktion avses

1. hälso- och sjukvårdspersonal,
2. socialtjänstpersonal,
3. räddningstjänstpersonal, och
4. utbildningspersonal inom skolväsendet och högskolan.

I paragrafen regleras det straffskydd som ges genom de föregående paragraferna i kapitlet till vissa personkategorier som enligt särskild föreskrift ska ha samma skydd som är förenat med myndighetsutövning samt den som är kallad att biträda förrättningsman (första stycket) och personer som är utövare av viss samhällsnyttig funktion (andra och tredje stycket). Övervägandena finns i avsnitt 8.3.4.

Ändringen i *första stycket* innebär att det straffrättsliga skyddet utsträcks till att omfatta förolämpning mot tjänsteman i 3 §. Skyddet gäller för personer som enligt särskild föreskrift ska åtnjuta samma skydd som är förenat med myndighetsutövning och den som är kallad att biträda förrättningsman. Sådana särskilda föreskrifter finns i lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning samt i vissa andra författningar som reglerar särskilda verksamheter, exempelvis lagen (1974:191) om bevakningsföretag.

Härutöver görs vissa språkliga ändringar.

6 § Tjänstemän vid Internationella brottmålsdomstolen ska i sin tjänsteutövning vara skyddade enligt bestämmelserna i 1–4 §§ på motsvarande sätt som om det hade varit fråga om svensk myndighetsutövning. För försök eller förberedelse till brott enligt 1 *eller 2* § mot en sådan person tillämpas 16 §.

I paragrafen regleras straffskyddet för tjänstemän vid Internationella brottmålsdomstolen. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.4.

Ändringarna innebär att det straffrättsliga skyddet utsträcks till att omfatta förolämpning mot tjänsteman (3 §) samt försök eller förberedelse till angrepp mot tjänsteman (2 §).

16 § För försök, förberedelse eller stämpling till våld eller hot mot tjänsteman, grovt våld eller hot mot tjänsteman, *angrepp mot tjänsteman, grovt angrepp mot tjänsteman*, övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak, skyddande av brottsling eller grovt skyddande av brottsling döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök eller förberedelse till främjande av flykt.

I paragrafen regleras straffansvar för osjälvständiga brott i kapitlet. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.6.

Paragrafen ändras i två avseenden. För det första kriminaliseras även försök, förberedelse och stämpling till angrepp mot tjänsteman av normalgraden. För det andra anpassas paragrafen till den nya brottsbeteckningen grovt angrepp mot tjänsteman.

16.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

19 kap.

2 a § *Åtal ska tas upp av Stockholms tingsrätt, om handlingarna innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585).*

Vid sådana åtal ska 3 § första stycket inte tillämpas, i den del åtal får väckas vid annan rätt än Stockholms tingsrätt.

Vid sådana åtal ska inte heller 12 § andra stycket tillämpas.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse som innebär att åtal ska tas upp av Stockholms tingsrätt, om handlingarna innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen. Övervägandena finns i avsnitt 13.

I *första stycket* anges att det är Stockholms tingsrätt som ska ta upp åtal om handlingarna innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Med åtal där handlingarna innehåller sådana uppgifter avses att uppgifterna ska finnas i någon del av det material som lämnas till domstolen. Det allmänna forumet för brottmål i 19 kap. 1 § ska alltså inte tillämpas i dessa fall.

I *andra stycket* finns ett undantag som innebär att åtal mot flera för medverkan till brott inte får väckas vid annan rätt än Stockholms tingsrätt vid åtal enligt första stycket. Bestämmelserna i 3 § första stycket ska alltså inte tillämpas i den del de ger möjlighet att väcka åtal vid annan rätt.

Av *tredje stycket* framgår att bestämmelsen i 12 § andra stycket om att åtal för brott som ska prövas gemensamt med en fråga om häktning får tas upp av annan domstol inte ska tillämpas vid aktuella åtal. I dessa fall får åtal inte tas upp av någon annan tingsrätt än Stockholms tingsrätt om det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

12 § *Detta* kapitel ska tillämpas även i fråga om domstolarnas befattning med förundersökning och användande av tvångsmedel. En sådan fråga får tas upp även av rätten i en annan ort än som följer av reglerna i detta kapitel om beslut i frågan bör fattas utan dröjsmål *och utredningen inte innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585)*.

Åtal för brott som ska prövas gemensamt med en fråga om häktning enligt 24 kap. 13 a § får tas upp även av rätten i en annan ort än som följer reglerna i detta kapitel.

Paragrafen innehåller bestämmelser om behörig domstol för åtgärder under förundersökningsstadiet i brottmål. Övervägandena finns i avsnitt 13.

Första stycket andra meningen föreskriver att rätten i en annan ort får ta upp en fråga om befattning med förundersökning och användande av tvångsmedel om beslut i frågan bör fattas utan dröjsmål. I bestämmelsen görs ett tillägg som innebär att detta inte gäller om utredningen innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. I de fallen är endast Stockholms tingsrätt behörig enligt den nya 2 a §. Därutöver görs en språklig ändring.

16.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

23 kap.

5 a § *Sekretess gäller i utbildningsverksamhet vid universitet och högskolor som avser grundutbildning till polisman för uppgift om en enskilds personnummer, födelsedatum, bostadsadress och privata telefonnummer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men.*

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Paragrafen, som är ny, reglerar sekretess till skydd för enskilda hos lärosäten som bedriver grundutbildning till polisman. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.

Enligt *första stycket* gäller sekretess för uppgifter om enskilds personnummer, födelsedatum, bostadsadress och privata telefonnummer när uppgiften förekommer i utbildningsverksamhet hos universitet och högskolor som bedriver grundutbildning till polisman. Bestämmelsen är inte tillämplig under aspirantutbildningen, som sker vid Polismyndigheten. Bestämmelsen har ett omvänt skaderekvisit vilket innebär att en uppgift ska hemlighållas om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men. Bestämmelsen innebär ett förstärkt skydd för denna typ av uppgifter (jfr 5 §).

För uppgift i en allmän handling gäller, enligt *andra stycket*, sekretessen i högst femtio år.

8 § Den tystnadsplikt som följer av 1 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 2–*5 a §*§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift som hänför sig till annat än ett ärende om tillrättaförande av en elev eller skiljande av en elev från vidare studier.

I paragrafen regleras rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.

Paragrafens *andra stycke* ändras på så sätt att den nya 5 a § läggs till i uppräkningen. Den tystnadsplikt som följer av den nya paragrafen har således företräde framför meddelarfriheten.

3 § Sekretess gäller i annat fall än som avses i 1 och 2 §§ 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.

I annat fall än som avses i 1 och 2 §§ gäller även sekretess, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i den personaladministrativa verksamheten hos en myndighet där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs.

Vidare 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.

Sekretess gäller också 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.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess i personaladministrativ verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 12.1.

Paragrafens *andra stycke*, som är nytt, innebär ökade möjligheter att meddela föreskrifter om sekretess i personaladministrativ verksamhet. Enligt första stycket gäller sekretess i personaladministrativ verksamhet när det kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Vid sidan av detta ger det nya andra stycket regeringen möjlighet att, i fråga om myndigheter där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men, föreskriva om att sekretess i personaladministrativ verksamhet ska gälla redan om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Bestämmelsen omfattar uppgifter om en enskilds personliga förhållanden. Med det avses alla uppgifter som kan hänföras till en enskild person.

16.4 Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen (2017:900)

33 § En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt.

Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till. Myndigheten ska samtidigt upplysa parten om avvikande meningar som har antecknats enligt 30 § eller enligt särskilda bestämmelser i någon annan författning. En underrättelse om hur man överklagar ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid.

Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det. Underrättelse får ske genom delgivning.

En skriftlig underrättelse behöver inte innehålla uppgift om en sådan person som avses i 31 §, om det kan befaras att personen utsätts för hot, trakasserier eller annan allvarlig olägenhet.

I paragrafen finns bestämmelser om underrättelse till den som är part om innehållet i ett meddelat beslut och om hur ett överklagande går till. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.

Det *fjärde stycket*, som är nytt, ger ett uttryckligt stöd för att i vissa fall utelämna namn i en skriftlig underrättelse om beslut. Underrättelseskyldigheten enligt första stycket rör beslutets innehåll men innefattar inte något uttryckligt krav på att t.ex. beslutsfattarens namn ska framgå av underrättelsen som skickas till den enskilde. I vilken utsträckning en underrättelse ändå bör innehålla ett sådant namn får normalt avgöras utifrån bestämmelserna om god förvaltning i 5–8 §§ och övriga bestämmelser i lagen. Enligt den nya bestämmelsen kan den bedömningen aldrig leda till att namn behöver tas med, om förutsättningarna i bestämmelsen är uppfyllda.

Bestämmelsen gäller uppgifter om en person som avses i 31 §, dvs. uppgifter om namn på beslutsfattare, föredragande eller annan som har medverkat i den slutliga handläggningen utan att ha deltagit i avgörandet. För att namn ska få utelämnas med stöd av bestämmelsen krävs att det kan befaras att personen utsätts för hot, trakasserier eller annan allvarlig olägenhet. Så kan vara fallet om en part har agerat hotfullt eller, utan att vara direkt hotfull, har haft ett högt tonläge eller på liknande sätt varit aggressiv i kontakten med beslutsmyndigheten. Så kan även vara fallet om en part har varit våldsam. Förutsättningarna kan också vara uppfyllda enbart på grund av omständigheter som hänför sig till en viss ärendetyp. Omständigheterna behöver dock även i ett sådant fall vara sådana att det kan befaras att en beslutsfattare utsätts för hot, trakasserier eller annan allvarlig olägenhet om hans eller hennes namn tas in i underrättelsen.

Sammanfattning av betänkandet Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (SOU 2024:1)

Uppdragets tre delar – utgångspunkter

Offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier har blivit alltmer framträdande. Problemet har under senare tid uppmärksammats bl.a. i förhållande till socialtjänsten och brottsbekämpningen men finns i princip i hela förvaltningen. Våld, hot och trakasserier mot offentliganställda kan få betydande konsekvenser för den enskilde och är i förlängningen ett angrepp även på det demokratiska systemet.

Vi har haft i uppdrag att överväga olika författningsändringar i syfte att minska offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier.

En del har handlat om att se över det *straffrättsliga skyddet för tjänstemän*. Här har ingått att göra en allmän översyn av straffbestämmelserna i 17 kap. brottsbalken om våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd och ta ställning till om skyddet behöver förstärkas. Vidare har vi haft att ta ställning till om det straffrättsliga skyddet för tjänstemän mot förolämpningar och andra kränkningar behöver förstärkas. Vi har också haft i uppdrag att lämna författningsförslag som innebär att straffet för våld eller hot mot tjänstemän skärps och att ett nytt brott som tar sikte på förolämpningar mot tjänstemän införs. Utöver detta har vi haft att ta ställning till om straffet för sabotage mot blåljusverksamhet behöver skärpas.

Vårt uppdrag har också varit att analysera behovet av en minskad *exponering av offentliganställdas namn* och ta ställning till om behovet motiverar författningsändringar som minskar kraven på användning av namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. Oavsett ställningstagande i sak har vi även haft i uppdrag att lämna förslag på en sådan reglering.

Slutligen har det ingått att analysera behovet av ett starkare *skydd för uppgifter om offentliganställda* samt studenter på polisutbildningen och ta ställning till om det motiverar författningsändringar som stärker skyddet för uppgifterna. Oavsett ställningstagande i sak har vi haft i uppdrag att lämna förslag på en sådan reglering.

Det har inte legat i utredningens uppdrag att lämna förslag som helt anonymiserar beslutsfattandet i offentlig verksamhet. Tvärtom framgår det av våra direktiv att rätten att *på begäran* få del av en beslutsfattares eller andra anställdas namn inte ska begränsas. Det är en grundläggande utgångspunkt för våra överväganden. Det utesluter emellertid inte att det finns åtgärder som kan vidtas för att minska exponeringen av offentliganställdas namn och öka skyddet för uppgifter om dem. Enligt våra tilläggsdirektiv ska vi också lämna förslag på sådana åtgärder.

Vi är övertygade om att skyddet för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier behöver stärkas. Samtidigt måste berättigade krav på rättssäkerhet, insyn och möjligheter till ansvarsutkrävande upprätthållas. Det är inte minst viktigt mot bakgrund av de i många fall ingripande åtgärder som den offentliga maktutövningen innebär för enskilda. Våra överväganden handlar om att balansera dessa intressen mot varandra.

Sammantaget har vi gjort bedömningen att intresset att skydda de offentliganställda bör ges större vikt än tidigare. Det avspeglar sig i de förslag vi lämnar.

Problembilden

Bakgrunden till uppdraget

För att kunna bedöma behovet av de åtgärder som vårt uppdrag omfattar krävs att problembilden konkretiseras och analyseras. Vi har därför tagit del av ett flertal studier, rapporter och undersökningar i syfte att skapa oss en bild av utsatthetens omfattning och dess närmare uttryck. För att få en djupare förståelse för hur offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier ser ut och vilka konsekvenser den för med sig, både för den enskilde medarbetaren men också för verksamheterna i sig, har vi även haft ett stort antal möten med bl.a. medarbetare och chefer inom olika verksamheter.

Utsattheten är stor och tycks ha ökat

Av underlaget framgår att utsattheten för våld, hot och trakasserier är stor och finns inom hela den offentliga förvaltningen. Utsattheten för otillbörliga ageranden, både i omfattning och karaktär, skiljer sig emellertid åt mellan olika verksamheter och yrkesroller. Anställda med arbetsuppgifter som innefattar myndighetsutövning, och som fattar beslut med stor påverkan för enskilda, är särskilt utsatta. Brottsutredande myndigheter och myndigheter som utövar tillsyn eller beslutar om tillstånd, ersättningar och bidrag är några exempel på verksamheter där utsattheten för de anställda är stor. En annan gemensam nämnare för de mest utsatta grupperna är att de ofta har en omfattande och nära kontakt med allmänheten eller klienter, och det är i det direkta mötet som utsattheten för våld, hot och trakasserier är som störst.

Utredningens samlade bild är att utsattheten bland offentliganställda, särskilt för hot och trakasserier, är omfattande och att den tycks ha ökat på senare tid. Det finns en utbredd faktisk utsatthet som i sin tur skapar en rädsla och oro bland andra anställda för att komma att bli utsatt. Båda dessa aspekter är mycket allvarliga. Utvecklingen beror sannolikt på ett flertal olika faktorer. Ett hårdare samhällsklimat där respekten för myndighetspersoner har minskat förs fram som en bidragande orsak. Även andra samhällsförändringar, t.ex. utvecklingen av den organiserade eller gängrelaterade brottsligheten och olika typer av påverkanskampanjer mot offentlig verksamhet kan räknas hit. Det framstår också som allt vanligare att den enskilda medarbetaren hamnar i fokus för olika typer av ageranden, exempelvis genom hotfulla antydningar och anspelningar på tjänstemannens personliga förhållanden eller genom uthängningar på sociala medier. En annan bidragande orsak är det faktum att den tekniska utvecklingen har lett till att det är lättare att nå både myndigheter och anställda i dag. Den snabba tillgången till privata kontaktuppgifter, inte

minst via olika söktjänster bidrar också till ökad oro för att utsättas bland många anställda.

Utsattheten får stora konsekvenser och nuvarande situation kräver åtgärder på flera plan

Den bild som framträtt av offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier visar att situationen är mycket allvarlig och enligt vår bedömning innebär den, förutom konsekvenser för den enskilde medarbetaren, stora risker ur ett samhällsperspektiv.

Utredningens samlade bild är att det förekommer att tjänstemän tvekar eller avstår från att vidta tjänsteåtgärder av rädsla för våld, hot och trakasserier. Det kan innebära att bl.a. ingripanden, inspektioner och kontroller inte genomförs. Utsatthetens påverkan på tjänsteutövningen, och riskerna för s.k. självcensur, understryks av det stora flertalet myndigheter som utredningen träffat. Även om det inte med säkerhet går att uttala sig om i vilken omfattning det sker, innebär agerandet – och riskerna för sådana ageranden – att grundläggande principer om objektivitet, legalitet och likabehandling sätts åt sidan. Vidare innebär utsattheten för våld, hot och trakasserier att myndigheterna ställs inför rekryterings- och kompetensförsörjningsproblem genom att färre söker sig till eller vill stanna kvar i yrken där utsattheten är stor. Förmågan för myndigheter att fullgöra sina uppgifter inom samhällsbärande verksamheter påverkas därmed. Enligt vår bedömning är den nuvarande situationen allvarlig och ställer krav på åtgärder.

Problembilden med våld, hot och trakasserier i arbetslivet är mångfacetterad och behöver enligt vår uppfattning belysas i olika sammanhang och ur skilda perspektiv. De frågor som aktualiseras är ett samspel av exempelvis arbetsmiljö-, verksamhets- och kriminalpolitiska frågor och det krävs flera parallella åtgärder för att en tillfredsställande situation ska kunna uppnås. En viktig del utgör arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön, i vilket ingår att så långt möjligt förebygga och hantera hot, våld och trakasserier mot personalen. Om arbetsmiljöarbetet brister så påverkar det utsattheten. Otillräckliga resurser och bemanning är också frågor av stor betydelse i sammanhanget. Enligt vår bedömning står det klart att nuvarande situation behöver förbättras för att offentliganställda ska kunna fullgöra sitt demokratiska uppdrag i samhällsbärande verksamheter. Vårt uppdrag tar sikte på att bedöma behovet av några åtgärder som kan ha betydelse för att minska utsattheten.

Ett förstärkt straffrättsligt skydd för tjänstemän

Bestämmelserna behöver moderniseras och anpassas till problembilden

Att arbeta i allmän verksamhet och med myndighetsutövning innebär många gånger att ingripande åtgärder och beslut vidtas gentemot enskilda. Medborgare har rätt att ifrågasätta beslut och ingripanden och kontrollera att handläggningen sköts på ett korrekt, objektivt och sakligt sätt. Det är

grundläggande förutsättningar för rättssamhället och den demokratiska debatten.

På motsvarande sätt försvagas demokratin om tjänstemän på grund av våld, hot och trakasserier påverkas i sin tjänsteutövning. Det behövs därför ett starkt straffrättsligt skydd för att garantera att tjänstemän kan bedriva sitt arbete opartiskt och utan rädsla. Straffbestämmelserna om brott mot tjänstemän i 17 kap. brottsbalken är i det sammanhanget av stor betydelse. Brott som begås mot en tjänsteman på grund av hans eller hennes myndighetsutövning anses allvarligare än brott utan sådan koppling eftersom det både direkt och i förlängningen är ett angrepp inte bara mot den enskilde individen utan även mot allmän verksamhet. Tjänstemän omfattas därför av ett förstärkt straffrättsligt skydd.

Utsattheten bland offentliganställda består till stor del av hot, trakasserier, förolämpningar och andra kränkningar, vilket ofta är ett angrepp på tjänstemannens frihet och frid. Sådana ageranden som sker i eller för någons myndighetsutövning innebär också ett angrepp på allmän verksamhet. Bestämmelserna till skydd för tjänstemän i 17 kap. brottsbalken har i princip stått oförändrade sedan 1948. Vi har bedömt att bestämmelserna behöver anpassas och moderniseras för att säkerställa att det förstärkta straffrättsliga skyddet även omfattar nya brottstyper, nya kommunikationsformer och företeelser.

Även straffskalorna behöver förändras för att fullt ut återspegla brottens allvar. Med hänsyn till brottslighetens systemhotande karaktär bör straffskalorna för brott mot tjänstemän enligt vår bedömning skärpas i olika avseenden för att i större utsträckning överensstämma med straffskalan för övergrepp i rättssak, men också andra brott med våld-, hot- och tvångsinslag.

De förtydliganden och sakliga ändringar som vi föreslår syftar sammantaget till att skydda mot otillbörlig påverkan av tjänstemän och myndighetsutövning utifrån nuvarande behov och problembild.

Brottens anknytning till myndighetsutövningen förtydligas

I enlighet med direktiven har vi gjort vår översyn med utgångspunkt i att det straffrättsliga skyddet även fortsättningsvis ska utgå från begreppet myndighetsutövning.

Det är viktigt att tillämpningsområdet och kopplingen till myndighetsutövningen inte är – eller uppfattas som – för snävt avgränsad. Vi föreslår därför att brottslighetens anknytning till myndighetsutövningen ska mjukas upp i lagtexten. Det överensstämmer med hur bestämmelserna i huvudsak har kommit att förstås och tillämpas. I bestämmelserna om brott mot tjänstemän förtydligas därför att vissa angrepp som sker *vid* myndighetsutövning samt angrepp för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd *vid* myndighetsutövning ska omfattas.

Ändringarna stärker det straffrättsliga skyddet genom att det i lagtext klargörs att endast angrepp som riktar sig mot arbetsuppgifter som helt saknar samband med myndighetsutövning faller utanför bestämmelsernas tillämpningsområde.

Våld eller hot mot tjänsteman

Det straffbara området för våld mot tjänsteman bör inte ändras

I 17 kap. 1 § brottsbalken regleras ansvar för våld eller hot mot tjänsteman.

Enligt vår bedömning saknas det skäl att göra några sakliga ändringar av bestämmelsen avseende *våld mot tjänsteman*. Det finns en väl etablerad praxis kring dess tillämpning och det har inte framkommit något reformbehov i övrigt. Med hänsyn till att kriminalstatistiken bl.a. tyder på en ökning av grova brott föreslår vi dock att straffskalan för brottet ska skärpas (se mer nedan).

Det straffbara området för hot mot tjänsteman utvidgas

Bestämmelsen om hot mot tjänsteman omfattar i dagsläget enbart *hot om våld* mot tjänstemannen själv. Andra typer av hot, som exempelvis hot om skadegörelse eller hot som riktar sig mot anhöriga, kan i stället bedömas som förgripelse mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § brottsbalken. Vår kartläggning visar att hot, särskilt förtäckta hot, är vanliga. Det kan handla om subtila hot om våld, men även hot som anspelar på den anställdes personliga förhållanden, såsom hemadress och familj.

För att fler typer av hot ska omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde har vi gjort bedömningen att det straffbara området bör utvidgas till att avse hot om brottslig gärning. Det finns enligt vår bedömning en språklig och rubriceringsmässig logik i att alla typer av hot om brott rubriceras som hot mot tjänsteman. Genom utvidgningen understryks även allvaret i brottsligheten och den högre straffskalan i 17 kap. 1 § brottsbalken blir tillämplig för fler typer av hot. Kvalifikationsgrunderna avseende grovt hot mot tjänsteman får på detta sätt också genomslag vid fler typer av hot än endast hot om våld på person.

En skärpt straffskala för våld eller hot mot tjänsteman

Vi föreslår att straffskalan för våld eller hot mot tjänsteman ska skärpas. Straffskalan ska vara böter eller fängelse i tre år, och inte som tidigare böter eller fängelse i två år.

Straffskalan för grovt brott skärps på så sätt att minimistraffet höjs från fängelse i lägst ett år till ett år och sex månader samt att maximistraffet höjs från fängelse i sex år till fängelse i högst åtta år.

Ett starkare skydd mot trakasserier

Det är vanligt att offentliganställda utsätts för trakasserier av olika slag. Agerandet består till stor del av helt oacceptabla kränkningar, inte sällan kopplade till tjänstemannens frihet och frid. Det kan exempelvis handla om ofredande, förtal, skadegörelse, hemfridsbrott och olovlig identitetsanvändning. Trakasserierna kan drabba den enskilde tjänstemannens person, egendom, privatliv och även dennes närstående.

Under vissa förutsättningar kan sådana gärningar rubriceras som förgripelse mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § brottsbalken. Den bestämmelsen tillämpas dock relativt sällan och enligt vår uppfattning kan det delvis bero på att bestämmelsens konstruktion väcker en rad s.k.

konkurrensfrågor. I princip varje gång bestämmelsen aktualiseras ställs domstolen inför frågan om den ska döma för ett eller flera brott, och i sådant fall vilket. Det får till följd att det förstärkta straffrättsliga skyddet i 17 kap. brottsbalken inte alltid får fullt genomslag, eftersom det i stället åtalas och döms för det underliggande brottet. Vi lämnar därför förslag om ändringar i 17 kap. 2 § brottsbalken som syftar till att stärka skyddet mot trakasserier i flera avseenden.

Bestämmelsen i 17 kap. 2 § får en ny konstruktion och brottsrubricering

Vi föreslår att bestämmelsen i 17 kap. 2 § brottsbalken ska förändras och förtydligas i vissa avseenden samt att brottets beteckning ska ändras till *angrepp mot tjänsteman*.

Förslaget innebär att bestämmelsen kommer att omfatta angrepp mot en tjänsteman eller hans eller hennes närstående genom
1. brottslig gärning, eller
2. annan otillbörlig gärning som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hot om en sådan gärning.
om gärningen syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning.

Genom förslaget klargörs att 17 kap. 2 § utgör en kvalificerad form av andra *brottsliga gärningar* när de sker för att påverka eller hämnas myndighetsutövning. Bestämmelsen är subsidiär till våld eller hot mot tjänsteman i 17 kap. 1 § och för förolämpning mot tjänsteman föreslås ett särskilt brott (se mer nedan), men alla andra brottsliga gärningar omfattas. Domstolen ska i den inledande prövningen ta ställning till om brott har begåtts utifrån den underliggande brottsbestämmelsen och dess brottsförutsättningar. Till skillnad från tidigare krävs inte att gärningen härutöver har lett till lidande, skada eller annan olägenhet. Det innebär en förenkling från dagens ordning, särskilt i förhållande till fridsbrotten.

Andra otillbörliga gärningar, eller hot om sådana gärningar, ska även i fortsättningen kunna utgöra brott enligt bestämmelsen. Det är en viktig del av skyddet mot trakasserier. Det kan handla om ett agerande som inte uppfyller förutsättningarna för ett brott enligt brottsbalken, men som ändå är otillbörligt om det vidtas t.ex. i syfte att hämnas ett beslut eller annan myndighetsåtgärd. Liksom i dag förutsätts att gärningen då leder till lidande, skada eller annan olägenhet hos tjänstemannen.

Angrepp mot närstående för att påverka eller hämnas tjänstemannens myndighetsutövning är ytterst allvarliga. Det tydliggörs därför att sådana angrepp omfattas av bestämmelsen. Bestämmelsen ska också omfatta angrepp som riktar sig mot en tjänsteman eller dennes närstående sedan tjänstemannen har lämnat sin tjänst.

Vi föreslår också att kvalifikationsgrunder ska införas som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. På så sätt säkerställs att vissa försvårande omständigheter får ett tydligare genomslag. För att på ett tidigt stadium kunna ingripa mot allvarligare brott föreslår vi också att förstadier till brott av normalgraden ska kriminaliseras.

Slutligen har vi bedömt att straffskalan ska skärpas. För att betona allvaret i gärningar som riktar sig mot tjänstemän i syfte att tvinga fram, hindra eller hämnas för åtgärder vid myndighetsutövning föreslår vi att

straffskalan ska skärpas till böter eller fängelse i högst två år, och inte som tidigare böter eller fängelse i högst sex månader. För grovt angrepp mot tjänsteman höjs minimistraffet till fängelse i lägst sex månader och maximistraffet höjs från fängelse i fyra år till fängelse i högst sex år.

Brott mot tjänstemän ska kunna utgöra olaga förföljelse

Utifrån problembilden bedömer vi att det behövs ett starkare skydd för upprepade brott mot tjänstemän som sker i trakasserande syfte.

Olaga förföljelse tar sikte på brottsliga gärningar som sker upprepat mot en person. Om var och en av sådana gärningar har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet, döms för olaga förföljelse. För att stärka det straffrättsliga skyddet för tjänstemän mot brott som sker upprepat i trakasserande syfte föreslår vi att brotten mot tjänstemän i 17 kap. brottsbalken ska läggas till i uppräkningen av brott som kan utgöra olaga förföljelse enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken. I stället för att döma enskilt för de olika brottstyperna kan det på så sätt beaktas att kränkningen har skett upprepat eller systematiskt.

Ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman

Före 1976 fanns ett särskilt straffrättsligt skydd för tjänstemän mot förolämpningar. Brottet låg under allmänt åtal. Bestämmelsen avskaffades med motiveringen att det inte behövdes något särskilt straffrättsligt skydd utöver den allmänna bestämmelsen om förolämpning i 5 kap. 3 § brottsbalken. Samtidigt infördes en rätt för åklagare att väcka allmänt åtal för förolämpning mot någon i eller för hans eller hennes myndighetsutövning. Det förutsätter att målsäganden anger brottet till åtal och att det anses påkallat ur allmän synpunkt (se 5 kap. 5 §).

Förolämpningar mot tjänstemän är mycket vanligt förekommande. Problembilden följer samhällsutvecklingen i övrigt där tonen mellan människor allt oftare blivit nedsättande och förråad, inte minst på internet (se prop. 2016/17:222 s. 72). Utöver det personliga lidande som kränkande uttalanden kan orsaka hos den utpekade medför det särskilda risker för allmän verksamhet. Förolämpningar riktar sig ofta mot tjänstemän i samband med myndighetsutövning, t.ex. vid ett ingripande eller andra verkställande åtgärder, eller när enskilda delges besked eller annan information. Förolämpningarna kan bestå av att angriparen anspelar på den enskilde tjänstemannens utseende eller andra mer personliga förhållanden, i syfte att påverka tjänstemannen eller få honom eller henne ur balans. Det rör sig ofta om direkta och grova personangrepp som kan innehålla inslag av sexuella trakasserier eller anspela på etnicitet. Det skapar ordningsstörningar och försvårar för den enskilda tjänstemannen att utföra sitt arbete i vissa situationer. Kränkande yttranden och innehåll förekommer också genom bl.a. e-postmeddelanden som en följd av myndighetsutövning, eller som en hämnd för densamma. Enligt vår bedömning visar utvecklingen att förolämpningar inte bara utgör ett angrepp på den enskilde tjänstemannen utan även mot verksamheten i sig.

Vi föreslår därför att det införs ett nytt brott om *förolämpning mot tjänsteman* i 17 kap. brottsbalken. Det brottsliga agerandet överensstämmer med rekvisiten för förolämpningsbrottet i 5 kap. 3 § brottsbalken.

Det innebär att den som 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. Bestämmelsen tar sikte på opåkallade angrepp som träffar tjänstemannen på ett mer personligt plan, och inte angrepp som endast är förargande eller olämpliga i största allmänhet. Förslaget är en viktig del av de åtgärder vi föreslår för att motverka normförskjutningen inom offentlig verksamhet om vad en enskild anställd upplever sig behöva tåla inom ramen för sitt uppdrag.

Eftersom brottet riktar sig både mot enskilda och allmänna intressen ska brottet ligga under allmänt åtal utan särskild åtalsprövning. Det ska inte heller krävas särskilda villkor för åtal, exempelvis angivelse från målsäganden. Det är nödvändigt för att bestämmelsen ska få praktiskt genomslag och inte enbart innebära en ny rubricering. Straffskalan för det nya brottet ska vara böter eller fängelse i högst sex månader.

Våldsamt motstånd

Våldsamt motstånd är en brottstyp som typiskt sett riktar sig mot allmän verksamhet och myndighetsutövningen som sådan, och inte primärt mot den enskilde tjänstemannen. Agerandet sker främst som en reaktion mot ett ingripande, ofta mot den tilltalade själv. Bestämmelsen utgör en viktig del för att skydda intresset av att det allmännas verksamhet ska kunna fortgå ostörd. Vår översyn visar att det finns en tydlig praxis och några tillämpningsproblem har inte heller framkommit. Vi föreslår därför inte några sakliga ändringar i bestämmelsen. Vi lämnar dock förslag som innebär att språket och strukturen i bestämmelsen moderniseras.

Straffskalan för sabotage mot blåljusverksamhet

Den 1 januari 2020 infördes brottet sabotage mot blåljusverksamhet i 13 kap. 5 c § brottsbalken. Syftet med bestämmelsen är att skydda de centrala blåljusverksamheterna – polisverksamhet, räddningstjänst och ambulanssjukvård – från våld och sabotage. Straffskalan för brott av normalgraden är fängelse i högst fyra år. Om brottet är grovt döms för grovt sabotage mot blåljusverksamhet till fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid. Vi har haft i uppdrag att ta ställning till om straffskalan för sabotage mot blåljusverksamhet bör skärpas.

Efter en genomgång av tillgänglig kriminalstatistik och praxis kan konstateras att brottet rymmer en stor variation av gärningar med betydande skillnader i straffvärde. Det kan avse mycket allvarliga brott som medför stor fara för människors liv, men även ageranden som utgör relativt lindriga former av brott. Straffskalan måste därför vara utformad på ett sådant sätt att den ger utrymme för en nyanserad straffmätning och påföljdsbestämning i varje enskilt fall.

Vi har gjort bedömningen att straffskalan ger domstolarna behövligt utrymme för en nyanserad bedömning inom det breda spektrum av varianter av brottet som kan förekomma. Vi anser därför inte att straffskalan bör ändras.

Uppdraget

Dokumentationsskyldigheten i förvaltningen innebär att namn på offentliganställda i stor utsträckning framgår av beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. Att minska kraven på användning av namn i handlingar är därför en åtgärd som i olika sammanhang lyfts av myndigheter och andra aktörer som ett sätt att motverka offentliganställdas utsatthet mot våld, hot och trakasserier.

Vårt uppdrag har varit att analysera behovet av en minskad exponering av namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder och ta ställning till om behovet motiverar författningsändringar som minskar kraven på användning av namn.

I våra direktiv nämns två sätt för hur en minskad exponering av namn skulle kunna ske. Det första alternativet handlar om att offentliganställda när dokumentation görs ersätter namnet med någon form av beteckning, t.ex. ett identifikations- eller tjänstgöringsnummer. Det andra alternativet innebär att namnet utelämnas när en enskild underrättas om ett beslut som en myndighet har fattat.

En grundpremiss i uppdraget är att enskildas rätt att få del av beslutsfattares och andra anställdas namn som utelämnats inte ska begränsas. Det har alltså inte legat i utredningens uppdrag att överväga förändringar i sekretessregleringen i det här avseendet. Uppdraget innebär att uppgiften som utelämnats, genom att exempelvis ersättas med ett identifikationsnummer, ska bli tillgänglig först på begäran från part eller annan enskild, vilket ska motverka ageranden i affekt men även i övrigt bidra till en ökad upplevelse av trygghet hos de offentliganställda. Utifrån att uppdraget i huvudsak omfattar alla offentliganställda har vi övervägt och analyserat åtgärderna för förvaltningen som helhet, men med inriktning på de delar av förvaltningen där de anställda är särskilt utsatta för våld, hot eller trakasserier.

Några utgångspunkter

De flesta människor kommer dagligen, direkt eller indirekt, i kontakt med offentlig verksamhet. Barn går i skolan, sjuka får vård, polisen gör ingripanden, och verksamheter kontrolleras och inspekteras. Kommunala och statliga myndigheter fattar dagligen – inom vitt skilda och varierande områden – tusentals beslut som påverkar människors vardag. Att allmänheten har förtroende för att offentliga förvaltningsuppgifter sköts på ett ansvarsfullt och korrekt sätt är grundläggande för att upprätthålla förtroendet för demokratin och rättsstaten. Till stor del syftar kraven på dokumentation av beslut och andra åtgärder till att värna rättssäkerhetsintressen och legitimiteten för maktutövningen. Uppgift om vem, dvs. namnet på den som fattar ett beslut eller vidtar en viss åtgärd, utgör ofta en väsentlig del av dokumentationen.

Offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier och dess konsekvenser gör att det är viktigt att befintliga skyddsåtgärder skalas upp och att nya åtgärder övervägs för att vända utvecklingen. Samtidigt ligger

stora värden i den andra vågskålen, i form av bl.a. insyn och kontroll. Enligt vår uppfattning bör en förändring bara ske om det finns starka skäl som talar för det. Det innebär bl.a. att åtgärderna måste ha potential att minska utsattheten för de offentliganställda som är mest utsatta. I det ligger att ändrade dokumentationskrav inte bör användas som en metod för att mer allmänt öka känslan av trygghet i arbetet. För oss står det klart att otryggheten många gånger bottnar i vetskapen om att den anställdes namn ger tillgång till en mängd annan personlig information via internetbaserade söktjänster. Enligt vår uppfattning vare sig kan, eller bör, en minskad exponering av namn i beslut och andra handlingar utgöra ett medel för att motverka den problematiken. Regeringen har också nyligen beslutat att tillsätta en utredning som ska analysera och se över om det finns behov av att inskränka grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör sådana personuppgifter (se dir. 2023:145).

Namn bör inte ersättas med en anonym beteckning i dokumentation

Åtgärdernas betydelse för de offentliganställda som är särskilt utsatta

Gemensamt för de grupper offentliganställda där utsattheten är som störst är att de ofta arbetar nära enskilda. Hit hör bl.a. poliser, socialsekreterare och anställda på anstalter och andra institutioner. Även anställda inom skola, vård och omsorg är exempel på sådana yrkesgrupper. Det är i det direkta mötet som merparten av angreppen sker och där risken att utsättas för våld, hot och trakasserier är som störst. Även om det finns exempel på att otillbörligt agerande med hämndmotiv kan äga rum efter att en enskild får del av dokumentation av exempelvis ett ingripande eller en utförd åtgärd, är det dock i verksamheten som sådan som utsattheten är mest framträdande. Att ersätta namn med en anonym beteckning i dokumentationen som ska ske efter ett ingripande eller annan kontakt skulle därför enligt vår mening ha begränsad påverkan för att minska utsattheten för våld, hot och trakasserier för de grupper som visat på störst utsatthet. Dessutom har dokumentationen i den här typen av verksamheter mycket starka skäl för sig.

Andra utsatta yrkesroller har ofta ingående kontakter med samma kund eller klient. Så är fallet exempelvis inom socialtjänsten, men det förekommer även i andra verksamheter där ärenden kan pågå under en längre tid med flertalet kontakter mellan handläggare och enskild. Gemensamt för dessa grupper är att den offentliganställdes namn typiskt sett inte är en okänd uppgift för den enskilde, utan i stället en naturlig del i den ordinarie handläggningsprocessen. Den högre risken att utsättas för hot och trakasserier ligger främst i den löpande kontakten i sig. Inte heller för dessa grupper framstår en åtgärd där namn ersätts med en anonym beteckning som ett effektivt medel för att minska utsattheten mot hot och trakasserier.

Härutöver visar underlaget att det finns andra faktorer som kan medföra en större risk för att utsättas för våld, hot och trakasserier. Omfattande medborgarkontakter med enskilda och allmänhet är i sig en riskfaktor, liksom ärenden och beslut med stor påverkan på den enskildes ekonomi

eller liv. Av betydelse är också vem som är förövare. Det är typiskt sett enskilda individer, t.ex. personer som uppfattas som psykiskt instabila eller personer i en desperat situation. Förhållanden som kan leda till högre utsatthet är alltså av mångfacetterad karaktär och kan aktualiseras i flertalet verksamheter, i större eller mindre utsträckning. Det är vanskligt att utifrån dessa faktorer dra några mer långtgående slutsatser som kan ligga till grund för en tillräckligt avgränsad reglering när det gäller formerna för dokumentation som samtidigt har potential att minska utsattheten.

Åtgärden är inte ändamålsenlig för att minska utsattheten

Vår sammantagna bedömning är att det inte bör införas en reglering som skapar förutsättningar för att ersätta namn med en mer anonym beteckning, såsom ett identifikationsnummer eller tjänstgöringsnummer, när dokumentation görs. En sådan åtgärd skulle, enligt vår bedömning, ha begränsad effekt för de offentliganställda som är mest utsatta. Vidare bedömer vi att nackdelarna med en sådan åtgärd är påtagliga. Beslut och andra handlingar skulle inte kunna läsas självständigt. Det försvårar inte bara för den enskilde som berörs av ett beslut utan även kollegor, andra myndigheter och media. Det medför vidare en tidsfördröjning när ytterligare åtgärder och handgrepp krävs för att få del av de uppgifter som utelämnats, vilket undergräver skyndsamhetskravet i offentlighetsprincipen. Följden blir försämrad insyn och kontroll samt minskad överskådlighet av myndigheternas verksamhet som i förlängningen kan påverka förtroendet för förvaltningen. Vi anser därför inte att åtgärden är ändamålsenlig eller proportionerlig för att minska utsattheten bland offentliganställda.

En underrättelse om beslut enligt förvaltningslagen bör kunna ske utan att beslutsfattarens namn anges

Det andra alternativet för att minska exponeringen av namn som vi har övervägt – och som i viss utsträckning redan nyttjas av några myndigheter – innebär att namn på beslutsfattaren eller andra som deltagit i handläggningen utelämnas när part ska underrättas om ett beslut enligt 33 § förvaltningslagen (2017:900). Någon begränsning eller undantag från befintliga krav om vilka uppgifter som ska framgå när beslut dokumenteras görs inte, utan i stället tar åtgärden sikte på vilka uppgifter som anges i *underrättelsen om beslutet* till den enskilde.

Med hänsyn till problembilden har vi bedömt det motiverat och angeläget att lagstiftningsåtgärder vidtas för att möjliggöra att namn i större utsträckning än i dag kan utelämnas i en underrättelse om beslut när riskerna för hot, våld och trakasserier är särskilt framträdande. Behovet av en sådan möjlighet har även påtalats av flera myndigheter. Åtgärden innebär inte heller samma påtagliga negativa konsekvenser som förändrade dokumentationskrav skulle innebära. En beslutsfattares identitet som inte framgår direkt i samband med underrättelsen av ett beslut skulle, enligt vår uppfattning, kunna bidra till att motverka vissa otillbörliga ageranden mot personalen. Det kan vara ett verktyg för att – i

vissa fall – öka tryggheten och potentiellt minska medarbetarnas utsatthet i ett visst ärende, t.ex. när det under handläggningen framkommit konkreta omständigheter som talar för att personalen löper en förhöjd risk att utsättas för våld, hot eller trakasserier.

Vi föreslår därför att det ska införas en ny bestämmelse i 33 § förvaltningslagen som möjliggör att uppgift om namn på beslutsfattare, föredragande eller andra som medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet, inte behöver anges i en skriftlig underrättelse om beslut.

Till skillnad från i dag innebär regleringen att säkerhetsaspekter för personalen kan motivera att namn utelämnas, oberoende av beslutets innebörd eller en parts intresse i övrigt att direkt av underrättelsen få vetskap om beslutsfattarens namn. Förslaget ger utrymme för att i vissa fall minska exponeringen av offentliganställdas namn vid underrättelse om beslut när riskerna för hot, våld och trakasserier är särskilt framträdande.

Bestämmelsen kan tillämpas om det inte finns avvikande bestämmelser i annan lag eller förordning (4 § förvaltningslagen). I syfte att ge Skatteverket samma möjlighet att i vissa fall underrätta om beslut utan angivande av namn föreslås att ett undantag införs i 17 kap. 3 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261).

Ett alternativt förslag som tar sikte på vissa polisanställda

Oavsett ställningstagandena i sak lämnar vi, i enlighet med uppdraget, ett förslag som innebär en möjlighet att i stället för namn använda en anonym beteckning vid dokumentation i vissa fall. Förslaget tar sikte på polisanställda som i undersökningar visat på hög utsatthet för våld, hot och trakasserier.

Det är enligt vår uppfattning inte påkallat att göra några mer genomgripande förändringar av den nuvarande ordningen när det gäller dokumentationskraven. Det grundas på de tidigare bedömningarna vi har gjort, nämligen att förändrade krav på dokumentation skulle ha begränsad påverkan på utsattheten för våld, hot och trakasserier för de polisanställda som är särskilt utsatta liksom att fullständig dokumentation är av stor vikt i polisiär verksamhet som ofta rör ingripande åtgärder. Dokumentation av åtgärder som vidtas av polisanställda kan dessutom ingå i en förundersökning och därmed ligga till grund för åtal och ytterst lagföring. Vi har därför gjort bedömningen att förslaget bör vara tydligt avgränsat och syfta till att minska exponeringen av polisanställdas namn samtidigt som den misstänktes rätt till insyn under förfarandet bibehålls.

När det gäller förslagets närmare utformning har vi utgått från regleringen om särskilda tjänstekort som finns i förordningen (1958:272) om tjänstekort. Polisanställda som löper en påtaglig risk att utsättas för hot eller våld kan få ett särskilt tjänstekort utfärdat. På ett sådant tjänstekort är bl.a. namn utbytt mot ett tjänstgöringsnummer, som identifierar den anställde. Särskilda tjänstekort syftar till att öka tryggheten och den personliga säkerheten för den anställde i tjänsteutövningen genom att personliga uppgifter inte exponeras när tjänstekortet uppvisas.

Vårt alternativa förslag innebär att polismän som har beviljats ett särskilt tjänstekort får möjlighet att ange ett tjänstgöringsnummer i stället för namn

i viss dokumentation. För att kunna överblicka tillämpningsområdet har vi bedömt det nödvändigt att utforma regleringen som en undantagsbestämmelse från uttryckliga författningsreglerade krav som innebär att namn ska anges. Regleringen begränsas därför till protokoll över ingripande som ska upprättas enligt 27 § polislagen (1984:387). Den information som utelämnas och som ersätts med ett tjänstgöringsnummer, dvs. namnet, ska antecknas i en separat handling. Bestämmelsen införs som en ny paragraf i polislagen (27 a §).

Ett protokoll som har upprättats enligt 27 § polislagen kan komma att ingå i en förundersökning. I de fall tjänstgöringsnummer har använts bör det finnas en möjlighet att namnuppgiften som hör till tjänstgöringsnumret inte automatiskt kommer till den misstänktes kännedom genom förundersökningsprotokollet. Under förutsättning att namnuppgiften inte är av betydelse för brottsutredningen innebär vårt förslag att uppgiften kan antecknas på en särskild handling, som blir en bilaga till förundersökningsprotokollet. Det sker genom en ändring i förundersökningskungörelsen.

Skydd för offentliganställdas uppgifter

Vi har haft i uppdrag att analysera behovet av ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda och ta ställning till om behovet motiverar författningsändringar.

Personaladministrativ sekretess

Inom myndigheternas personaladministrativa verksamhet förekommer uppgifter om anställdas personliga förhållanden. Den s.k. personaladministrativa sekretessen har setts över i omgångar och stärkts över tid. För privata kontaktuppgifter såsom hemadress, privata telefonnummer och andra jämförbara uppgifter gäller numera ett starkt skydd för alla offentliganställda. Detsamma gäller för uppgifter om närstående till personalen. Hos myndigheter där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller annat allvarligt men, exempelvis Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och inom socialtjänsten, omfattar skyddet även personnummer och födelsedatum. Däremot innebär regleringen att uppgift om den anställdes namn som huvudregel är offentlig och endast kan hemlighållas i undantagssituationer, nämligen om det kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs (39 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL).

Vi har övervägt om det finns skäl att stärka sekretesskyddet för anställdas namn i personaladministrativ verksamhet. Behov av ett starkare skydd för namn i personaladministrativ verksamhet i syfte att öka tryggheten för personalen har förts fram av bl.a. Polismyndigheten.

Utvecklingen och förekomsten av hot och trakasserier mot polisanställda och andra offentliganställda är oroande och nuvarande situation ställer befogade krav på åtgärder. Samtidigt finns ett stort allmänt intresse av att kunna ta del av uppgifter som rör en anställds tjänst, såsom uppgift om namn. Vid en avvägning mellan behovet av sekretesskydd och intresset

av offentlighet har utredningen bedömt att den befintliga regleringen i 39 kap. 3 § första stycket OSL utgör en lämplig avvägning för att skydda offentliganställda i det avseendet. Någon ändring av sekretesskyddet för uppgift om anställds namn i personaladministrativ verksamhet föreslås därför inte.

Oavsett ställningstagandena i sak lämnas, i enlighet med uppdraget, ett förslag som ger möjlighet att hemlighålla uppgifter om enskildas personliga förhållanden i personaladministrativ verksamhet i större omfattning än i dag. Bestämmelsen föreslås införas i 39 kap. 3 § fjärde stycket och förutsätter att regeringen föreskriver hos vilka myndigheter den ska vara tillämplig. Bestämmelsen tar sikte på uppgifter om enskildas personliga förhållanden, med vilket avses alla uppgifter som kan hänföras till en enskild person, däribland namn. Till skillnad från i dag gäller sekretess enligt förslaget om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. I dessa fall ställs alltså inte något krav på att det men som kan antas följa på ett röjande ska vara av allvarligt slag (jfr 39 kap. 3 § första stycket).

Överväganden om ett utökat skydd för offentliganställdas kontaktuppgifter i folkbokföringen m.m.

Det finns flera söktjänster som offentliggör stora mängder information om enskilda som bl.a. hämtas från offentliga handlingar och register. Lättillgängligheten av uppgifter på internet om offentliganställdas personliga uppgifter såsom hemadress, födelsedatum, telefonnummer och uppgifter om närstående, har under utredningsarbetet varit en återkommande fråga. Möjligheterna att enkelt kartlägga och spåra enskilda personer via olika söktjänster bidrar till stor oro och medför att offentliganställda är mer exponerade för hot och trakasserier.

Normalt omfattas sådana söktjänster av s.k. frivilligt grundlagsskydd genom utgivningsbevis, vilket bl.a. innebär att söktjänsterna i praktiken kan tillhandahålla och offentliggöra personuppgifterna utan att ta personuppgiftsregleringen i beaktande. I vårt uppdrag har inte ingått att överväga begränsningar i grundlagsskyddet för söktjänsterna och vi har inte heller sett andra möjligheter att, inom ramen för vårt uppdrag, adressera den problematiken.

Som nämnts har en utredning nyligen tillsatts som ska se över grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör bl.a. personuppgifter om adress, telefonnummer, civilstånd och andra uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden och grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelser (dir. 2023:145). Enligt utredningens uppfattning, och med hänsyn till den problembild som framträtt, är det angeläget att en sådan översyn kommer till stånd.

Vi har även övervägt frågan om folkbokföringssekretessen och övriga skyddsåtgärder inom folkbokföringen är ändamålsenliga för att skydda offentliganställda som riskerar att utsättas för brott, förföljelse eller andra trakasserier på grund av sitt arbete.

Den starka presumtionen för offentlighet av uppgifter inom folkbokföringen tillgodoser bl.a. bankers, försäkringsbolags och andra aktörers behov av uppgifterna. Systemet, som har blivit avgörande för att enskilda utan större olägenheter ska kunna utöva sina rättigheter, är etablerat sedan

lång tid tillbaka. Enligt oss ter sig den hittills rådande nivån på folkbokföringssekretessen som begriplig och rimlig utifrån hur samhällets behov av uppgifter från folkbokföringen ser ut och de olägenheter som en starkare sekretess skulle innebära för enskilda. Utredningsdirektiven ger oss inte heller mandat att diskutera ett i grunden ändrat förhållningssätt när det gäller nivån på folkbokföringssekretessen för enskilda generellt.

Vidare har vår översyn visat att sekretessmarkering tillsammans med övriga skyddsåtgärder inom folkbokföringen ger ett ändamålsenligt skydd för offentliganställda som riskerar att utsättas för hot och förföljelse på grund av sitt arbete, samtidigt som användningen av folkbokförings-uppgifter i samhället möjliggörs. I de fall behov av sekretessmarkering föreligger är det viktigt att åtgärden övervägs och att den används. Genom att låta frågan vara en del av arbetsgivarnas förebyggande säkerhetsarbete kan personalen ges större möjlighet att vid behov få ett starkare skydd för sina personuppgifter. Ett fungerande och effektivt skydd för personuppgifter medför konsekvenser för den enskilde, som praktiska problem i vardagen m.m. Det är en följd av ett fungerande skydd som syftar till att uppgifterna inte ska röjas. För att underlätta för personalen ser vi dock att myndigheter med större grupper anställda som beviljats skyddade personuppgifter bör kunna bistå med stöd och praktiska råd.

Sammantaget har utredningen bedömt att folkbokföringssekretessen i förening med övriga befintliga skyddsåtgärder inom folkbokföringen ger ett ändamålsenligt skydd för offentliganställdas personuppgifter vid hot och förföljelse, eller risk för sådana handlingar. Vi föreslår därför inga ändringar i den delen.

Överväganden om ett starkare skydd för uppgifter om polisstudenter

Utredningen har även haft i uppdrag att se över sekretesskyddet för uppgifter om polisstudenter hos lärosätena som bedriver utbildning till polisman. Uppgifter om studenters identitet, adress och liknande uppgifter om den enskildes personliga förhållanden kan med stöd i befintlig reglering hemlighållas om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (23 kap. 5 § andra stycket OSL), t.ex. om det finns indikation på risk för personförföljelse eller annan liknande form av trakasserier. Vi har gjort bedömningen att den nuvarande skyddsnivån ger ett tillräckligt skydd för uppgifterna.

Oavsett ställningstagandena i sak lämnas, i enlighet med uppdraget, ett förslag på en bestämmelse som syftar till öka skyddet för vissa uppgifter om polisstudenter hos lärosätena som bedriver sådan utbildning. Förslaget innebär att sekretess gäller för uppgift om enskilds personnummer och födelsedatum, bostadsadress och privata telefonnummer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men. Det innebär att dessa uppgifter får motsvarande skydd hos lärosätena som uppgifterna har i den personaladministrativa verksamheten hos Polismyndigheten.

Ekonomiska konsekvenser

Om våra förslag genomförs kommer de att medföra ökade kostnader för staten. De ökade kostnaderna kommer främst att belasta Kriminalvården i form av fler lagföringar och längre straff. De föreslagna förändringarna kan inte genomföras utan att ett ekonomiskt tillskott tillförs Kriminalvården.

Enligt vår bedömning kan förslagen börja gälla den 1 juli 2025.

Betänkandets lagförslag

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken

dels att 4 kap. 4 b § och 17 kap. 1, 2, 4, 5, 6 och 16 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i balken ska införas en ny paragraf, 17 kap. 3 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 kap.	
4 b §[1]	
Den som förföljer en person genom brottsliga gärningar som utgör	
1. misshandel enligt 3 kap. 5 § eller försök till sådant brott som inte är ringa,	
2. olaga tvång enligt 4 kap. 4 § första stycket,	
3. olaga hot enligt 4 kap. 5 § första stycket,	
4. hemfridsbrott enligt 4 kap. 6 § första stycket eller olaga intrång enligt 4 kap. 6 § andra stycket,	
5. kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a §,	
6. olovlig identitetsanvändning enligt 4 kap. 6 b §,	
7. olaga integritetsintrång enligt 4 kap. 6 c §,	
8. ofredande enligt 4 kap. 7 §,	
9. uppmaning till självmord eller oaktsam uppmaning till självmord enligt 4 kap. 7 a §,	
10. förtal eller grovt förtal enligt 5 kap. 1 eller 2 §,	
11. sexuellt ofredande mot barn enligt 6 kap. 10 § första stycket eller sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 § andra stycket,	
12. skadegörelse enligt 12 kap. 1 § eller försök till sådant brott,	
13. ringa skadegörelse enligt 12 kap. 2 §, *eller*	13. ringa skadegörelse enligt 12 kap. 2 §,
	14. våld eller hot mot tjänsteman enligt 17 kap. 1 § första stycket, 17 kap. 5 § och 17 kap. 6 § eller försök till sådant brott,
	15. angrepp mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § första och andra stycket, 17 kap. 5 § och 17 kap. 6 § eller försök till sådant brott,
	16. förolämpning mot tjänsteman enligt 17 kap. 3 §, 17 kap. 5 § första stycket och 17 kap. 6 §, eller
14. överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning eller överträdelse av kontakt-	*17.* överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning eller överträdelse av kontakt-

[1] Senaste lydelse SFS 2022:1043.

förbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud	förbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud

döms, om var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet, för olaga förföljelse till fängelse i högst fyra år.

17 kap.

1 §[2]

Den som med våld eller hot om *våld förgriper sig på* en tjänsteman *i* hans eller hennes myndighetsutövning *eller för att tvinga tjänstemannen till eller hindra honom eller henne från en åtgärd i myndighetsutövningen eller för att hämnas för en sådan åtgärd* döms för våld eller hot mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst *två* år. Detsamma gäller om någon på detta sätt *förgriper sig mot* en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet för vad han eller hon har gjort eller *underlåtit att göra i myndighetsutövningen*.	Den som med våld eller hot om *brottslig gärning angriper* en tjänsteman *vid* hans eller hennes myndighetsutövning döms för våld eller hot mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst *tre* år. *För våld eller hot mot tjänsteman döms även den som med våld eller hot om brottslig gärning angriper en tjänsteman för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning.* Detsamma gäller om någon på detta sätt *angriper* en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet för vad han eller hon har gjort eller *inte gjort vid myndighetsutövning*.
Om brottet är grovt döms för grovt våld eller hot mot tjänsteman till fängelse i lägst *ett* och högst *sex* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen	Om brottet är grovt döms för grovt våld eller hot mot tjänsteman till fängelse i lägst *ett år och sex månader* och högst *åtta* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen
1. har innefattat våld av allvarligt slag, 2. har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller 3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.	1. har innefattat våld av allvarligt slag, 2. har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller 3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

[2] Senaste lydelse SFS 2019:1162.

17 kap.

2 §[3]

Den som, på något annat sätt än som anges i 1 §, *otillbörligen utför en gärning som syftar till att tvinga eller hindra en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning eller att hämnas för en åtgärd i myndighetsutövningen och som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hotar med en sådan gärning, döms för förgripelse mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst sex månader.*

Om brottet är grovt döms för *grov förgripelse mot tjänsteman till fängelse i högst fyra år.*

Den som, på något annat sätt än som anges i 1 §, *angriper en tjänsteman eller hans eller hennes närstående genom*

1. brottslig gärning, eller

2. annan otillbörlig gärning som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hot om en sådan gärning

döms, om gärningen syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning, för angrepp mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst två år.

Detsamma gäller om någon på detta sätt angriper en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet, eller hans eller hennes närstående, för vad tjänstemannen har gjort eller inte gjort vid myndighetsutövning.

Om brottet är grovt döms för *grovt angrepp mot tjänsteman till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen*

1. har innefattat våld eller hot av allvarligt slag mot tjänstemannens närstående,

2. har avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada, eller

3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

3 §

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,

[3] Senaste lydelse SFS 2016:508.

	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.
4 §[4]	
Den som, *utan att fall är för handen som förut i detta kapitel är sagt*, genom att sätta sig till motvärn eller *eljest* med våld *söker* hindra *någon i* hans myndighetsutövning, *dömes* för *våldsamt motstånd* till böter eller fängelse i högst sex månader.	Den som i *annat fall än som avses i 1–3 §§* genom att sätta sig till motvärn eller *annars* med våld *försöker* hindra *en tjänsteman vid hans eller hennes* myndighetsutövning, *döms* för *våldsamt motstånd* till böter eller fängelse i högst sex månader.
5 §[5]	
Bestämmelserna i 1, 2 och 4 §§ ska också tillämpas, om någon på sätt som anges där *förgriper sig mot* eller hindrar den som enligt särskild föreskrift ska ha samma skydd som är förenat med myndighetsutövning eller den som är eller har varit kallad att biträda förrättningsman vid en åtgärd som omfattas av sådant skydd.	Bestämmelserna i 1, 2*, 3* och 4 §§ ska också tillämpas, om någon på sätt som anges där *angriper* eller hindrar den som enligt särskild föreskrift ska ha samma skydd som är förenat med myndighetsutövning eller den som är eller har varit kallad att biträda förrättningsman vid en åtgärd som omfattas av sådant skydd.
Bestämmelserna i 1 och 2 §§ ska också tillämpas, om någon på sätt som anges där *förgriper sig mot* en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning.	Bestämmelserna i 1 och 2 §§ ska också tillämpas, om någon på sätt som anges där *angriper* en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning.
Med utövare av viss samhällsnyttig funktion avses 1. hälso- och sjukvårdspersonal, 2. socialtjänstpersonal, 3. räddningstjänstpersonal, och 4. utbildningspersonal inom skolväsendet och högskolan.	
6 §[6]	
Tjänstemän vid Internationella brottmålsdomstolen ska i sin tjänsteutövning vara skyddade enligt bestämmelserna i 1, 2 och	Tjänstemän vid Internationella brottmålsdomstolen ska i sin tjänsteutövning vara skyddade enligt bestämmelserna i 1, 2*, 3* och

[4] Senaste lydelse SFS 1975:667.
[5] Senaste lydelse SFS 2023:494.
[6] Senaste lydelse SFS 2009:1281.

4 §§ på motsvarande sätt som om det hade varit fråga om svensk myndighetsutövning. För försök eller förberedelse till brott enligt 1 § mot en sådan person tillämpas 16 §.	4 §§ på motsvarande sätt som om det hade varit fråga om svensk myndighetsutövning. För försök eller förberedelse till brott enligt 1 *eller* 2 § mot en sådan person tillämpas 16 §.
16 §[7]	
För försök, förberedelse eller stämpling till våld eller hot mot tjänsteman, grovt våld eller hot mot tjänsteman, *grov förgripelse mot tjänsteman*, övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak, skyddande av brottsling eller grovt skyddande av brottsling döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök eller förberedelse till främjande av flykt.	För försök, förberedelse eller stämpling till våld eller hot mot tjänsteman, grovt våld eller hot mot tjänsteman, *angrepp mot tjänsteman, grovt angrepp mot tjänsteman,* övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak, skyddande av brottsling eller grovt skyddande av brottsling döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök eller förberedelse till främjande av flykt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

[7] Senaste lydelse SFS 2023:494.

Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen

Härigenom föreskrivs att 33 § förvaltningslagen (2017:900) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

33 §

En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt.

Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till. Myndigheten ska samtidigt upplysa parten om avvikande meningar som har antecknats enligt 30 § eller enligt särskilda bestämmelser i någon annan författning. En underrättelse om hur man överklagar ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid.

Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det. Underrättelse får ske genom delgivning.

Om det kan befaras att personer som avses i 31 § kommer att utsättas för våld eller annan allvarlig olägenhet, får myndigheten utelämna uppgifterna om dem i en skriftlig underrättelse om ett beslut.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

Alternativt förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 23 kap. 8 § och 39 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 23 kap. 5 a §, och närmast före 23 kap. 5 a § en ny rubrik med följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
23 kap.	
	Polisprogrammet
	5 a §
	Sekretess gäller i utbildningsverksamhet som bedrivs enligt förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor och som avser grundutbildning till polisman för uppgift om enskilds personnummer och födelsedatum, bostadsadress och privata telefonnummer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men.
	För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.
8 §[1]	
Den tystnadsplikt som följer av 1 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.	
Den tystnadsplikt som följer av 2–5 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift som hänför sig till annat än ett ärende om tillrättaförande av en elev eller skiljande av en elev från vidare studier.	Den tystnadsplikt som följer av 2–5 *a* §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift som hänför sig till annat än ett ärende om tillrättaförande av en elev eller skiljande av en elev från vidare studier.
39 kap.	
3 §[2]	
Sekretess gäller i annat fall än som avses i 1 och 2 §§ i personaladministrativ verksamhet för uppgift om en enskilds personliga förhållanden,	

[1] Senaste lydelse SFS 2018:1919.
[2] Senaste lydelse SFS 2017:1076.

om det kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Vidare 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.

Sekretess gäller också 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.

Sekretess gäller i verksamhet som avses i första stycket, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över betänkandet lämnats av Akademikerförbundet SSR, Akavia, Ambulansförbundet, Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Borlänge kommun, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Civil Rights Defenders, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Eskilstuna kommun, Fackförbundet ST, Fackförbundet Vision, Förbundet Sveriges universitetslärare och forskare, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Linköping, Förvaltningsrätten i Malmö, Gällivare kommun, Göta hovrätt, Göteborgs stad, Göteborgs tingsrätt, Göteborgs universitet, Helsingborgs kommun, Inspektionen för vård och omsorg, Institutet för mänskliga rättigheter, Integritetsskyddsmyndigheten, Journalistförbundet, Justitiekanslern, Jönköpings kommun, Kalmars kommun, Kammarrätten i Stockholm, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Landsorganisation i Sverige (LO), Linköpings kommun, Livsmedelsverket, Ljusdals kommun, Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Länsstyrelsen i Gävleborg, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Malmö kommun, Malmö universitet, Migrationsverket, Motala kommun, Offentliganställdas Förhandlingsråd, Pensionsmyndigheten, Polisförbundet, Polismyndigheten, Region Skåne, Region Stockholm, Region Västerbotten, Region Västra Götaland, Riksdagens ombudsmän, Räddningstjänsten Medelpad, Räddningstjänsten Syd, Rättviks kommun, Service- och kommunikationsfacket (Seko), Skatteverket, Skellefteå kommun, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Sollentuna kommun, Statens institutionsstyrelse, Statens jordbruksverk, Statens skolinspektion, Statens skolverk, Statskontoret, Stockholms stad, Sundsvalls tingsrätt, Sveriges advokatsamfund, Sveriges a-kassor, Sveriges Akademikers Centralorganisation (Saco), Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Sveriges läkarförbund, Sveriges Lärare, Sveriges universitets- & högskoleförbund, Säkerhetspolisen, Södertälje kommun, Tidningsutgivarna, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Trafikverket, Transparency international Sverige, Transportstyrelsen, Tullverket, Umeå kommun, Umeå universitet (Juridiska fakulteten), Vårdförbundet, Åklagarmyndigheten och Örebro kommun.

Borgholms kommun, Riksrevisionen, Sundsvalls kommun, Säters kommun, Uppsala kommun, Vimmerby kommun och Västerås kommun har avstått från att yttra sig.

Följande remissinstanser har inte hörts av: AFA Försäkring, Alingsås kommun, Dorotea kommun, Filipstads kommun, Gnosjö kommun, Hörby kommun, Luleå kommun, Storstockholms brandförsvar, Åmål kommun, Åre kommun och Ängelholm kommun.

Yttrande har dessutom kommit in från Kommunal, Länsstyrelsen i Värmlands län, SRAT, Saco-S, Sveriges Skolledare, Sveriges förenade studentkårer, Naturvetarna, Statens servicecenter, föreningen B.A.R.N.

Sammanfattning av promemorian Särskild forumregel för vissa säkerhetsmål

Domstolsverket lämnar i denna hemställan förslag på en ny forumregel i 19 kap. rättegångsbalken för vissa säkerhetsmål. Forumregeln omfattar brottmål som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585). Den föreslagna bestämmelsen innebär att åtal i dessa mål enbart ska tas upp vid Stockholms tingsrätt och Malmö tingsrätt samt Svea hovrätt respektive Hovrätten över Skåne och Blekinge.

Med anledning av den föreslagna forumregeln föreslås ytterligare en följdändring i samma kapitel. Vidare berörs översiktligt behovet av en forumregel för andra typer av säkerhetsmål samt för extraordinära rättsmedel för de nu aktuella typerna av brottmål. I dessa delar lämnas dock inga förslag.

Konsekvensen av den föreslagna forumregeln blir att övriga tingsrätter och hovrätter inte behöver ha den beredskap som krävs för att handlägga den här typen av brottmål. Genom att målen handläggs på ett fåtal domstolar ges större möjligheter att bygga upp och bibehålla den kompetens som krävs.

Förslaget har tagits fram i samråd med Åklagarmyndigheten, Säkerhetspolisen och berörda domstolar. Förslaget är förankrat i domstolschefsrådet där samtliga domstolsgrupper är representerade.

Promemorians lagförslag

Förslag till ändring av rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken
dels att 19 kap. 12 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 19 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	19 kap.
	2 a §
	Åtal som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska tas upp av Stockholms tingsrätt eller av Malmö tingsrätt.
	Vid åtal enligt första stycket ska 3 § första stycket och 12 § andra stycket inte tillämpas.
12 §	
Det som sägs i detta kapitel ska tillämpas även i fråga om domstolarnas befattning med förundersökning och användande av tvångsmedel. En sådan fråga får tas upp även av rätten i en annan ort än som följer av reglerna i detta kapitel, om beslut i frågan bör fattas utan dröjsmål.	Det som sägs i detta kapitel ska tillämpas även i fråga om domstolarnas befattning med förundersökning och användande av tvångsmedel. En sådan fråga får tas upp även av rätten i en annan ort än som följer av reglerna i detta kapitel, om beslut i frågan bör fattas utan dröjsmål *och om utredningen inte innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585)*.
Åtal för brott som ska prövas gemensamt med en fråga om häktning enligt 24 kap. 13 a § får tas upp även av rätten i en annan ort än som följer av reglerna i detta kapitel.	

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över promemorian lämnats av Domarnämnden, Ekobrottsmyndigheten, Försvarets radioanstalt, Försvarsmakten, Gällivare tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Helsingborgs tingsrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Malmö tingsrätt, Nacka tingsrätt, Polismyndigheten, Stockholms tingsrätt, Svea hovrätt, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Domareförbund, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Säkerhetspolisen, Södertörns tingsrätt, Umeå tingsrätt och Åklagarmyndigheten.

Riksdagens ombudsmän (JO) har avstått från att yttra sig.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken

dels att 4 kap. 4 b § och 17 kap. 1, 2, 4–6 och 16 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 17 kap. 3 §, av följande lydelse.

Lydelse enligt lagrådsremissen	*Föreslagen lydelse*
Kontaktförbud – ett utökat skydd för utsatta personer	
4 kap.	
4 b §	
Den som förföljer en person genom att begå eller på annat sätt medverka till brottsliga gärningar som utgör	
1. misshandel enligt 3 kap. 5 § eller försök till sådant brott som inte är ringa,	
2. olaga tvång enligt 4 kap. 4 § första stycket,	
3. olaga hot enligt 4 kap. 5 § första stycket,	
4. hemfridsbrott enligt 4 kap. 6 § första stycket eller olaga intrång enligt 4 kap. 6 § andra stycket,	
5. kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a §,	
6. olovlig identitetsanvändning enligt 4 kap. 6 b §,	
7. olaga integritetsintrång enligt 4 kap. 6 c §,	
8. ofredande enligt 4 kap. 7 §,	
9. uppmaning till självmord eller oaktsam uppmaning till självmord enligt 4 kap. 7 a §,	
10. förtal eller grovt förtal enligt 5 kap. 1 eller 2 §,	
11. sexuellt ofredande mot barn enligt 6 kap. 10 § första stycket eller sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 § andra stycket,	
12. skadegörelse enligt 12 kap. 1 § eller försök till sådant brott,	
13. ringa skadegörelse enligt 12 kap. 2 §, *eller*	13. ringa skadegörelse enligt 12 kap. 2 §,
	14. våld eller hot mot tjänsteman enligt 17 kap. 1 § första stycket eller försök till sådant brott,
	15. angrepp mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § första och andra styckena eller försök till sådant brott,
	16. förolämpning mot tjänsteman enligt 17 kap. 3 §, eller
14. överträdelse av kontaktförbud eller överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud	*17.* överträdelse av kontaktförbud eller överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud

döms, om var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet, för *olaga förföljelse* till fängelse i högst fyra år.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
17 kap.	
1 §[1]	
Den som med våld eller hot om *våld förgriper sig på* en tjänsteman *i* hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga *tjänstemannen till eller hindra honom eller henne från* en åtgärd *i* myndighetsutövningen *eller för att hämnas för en sådan åtgärd* döms för *våld eller hot mot tjänsteman* till böter eller fängelse i högst *två* år. Detsamma gäller om någon på detta sätt *förgriper sig mot* en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet för vad han eller hon har gjort eller *underlåtit att göra i* myndighetsutövningen.	Den som med våld eller hot om *brottslig gärning angriper* en tjänsteman *vid* hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga *fram, hindra eller hämnas för* en åtgärd *vid* myndighetsutövningen döms för *våld eller hot mot tjänsteman* till böter eller fängelse i högst *tre* år. Detsamma gäller om någon på detta sätt *angriper* en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet för vad han eller hon har gjort eller *inte gjort vid* myndighetsutövningen.
Om brottet är grovt döms för *grovt våld eller hot mot tjänsteman* till fängelse i lägst *ett* och högst *sex* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen	Om brottet är grovt döms för *grovt våld eller hot mot tjänsteman* till fängelse i lägst *ett år och sex månader* och högst *åtta* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har innefattat våld av allvarligt slag,
2. har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller
3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

2 §[2]	
Den som, *på något* annat *sätt* än som *anges* i 1 *§*, *otillbörligen utför en gärning som syftar till att tvinga eller hindra en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning eller att hämnas för en åtgärd i myndighetsutövningen och som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hotar med en sådan gärning, döms*	Den som, *i* annat *fall* än som *avses* i 1 *och 3 §§*, *angriper en tjänsteman eller dennes närstående genom en brottslig gärning vid tjänstemannens myndighetsutövning eller för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövningen, döms för angrepp mot tjänsteman* till böter eller fängelse i högst *två år.*

[1] Senaste lydelse 2019:1162.
[2] Senaste lydelse 2016:508.

för förgripelse mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst *sex månader*.

Om brottet är grovt döms för *grov förgripelse mot tjänsteman* till fängelse i *högst fyra år*.

Detsamma gäller den som i sådant syfte angriper en tjänsteman eller dennes närstående genom någon annan otillbörlig gärning som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hot om sådan gärning.

För angrepp mot tjänsteman döms även den som genom en sådan gärning som avses i första stycket angriper en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet, eller dennes närstående, för vad tjänstemannen har gjort eller inte gjort vid myndighetsutövningen.

Om brottet är grovt döms för *grovt angrepp mot* tjänsteman till fängelse i *lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen*

1. har innefattat våld av allvarligt slag mot tjänstemannens närstående,

2. har innefattat hot mot tjänstemannens närstående som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag,

3. har avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada, eller

4. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

3 §[3]

Den som angriper en tjänsteman vid hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövningen, genom att rikta beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot tjänstemannen döms, om gärningen är ägnad att kränka tjänstemannens självkänsla eller värdighet, för förolämpning mot

[3] Tidigare 17 kap. 3 § upphävd genom 1975:667.

	tjänsteman till böter eller fängelse i högst sex månader.

4 §[4]

Den som, *utan att* fall *är för handen som förut i detta kapitel är sagt*, genom att sätta sig till motvärn eller *eljest* med våld *söker* hindra *någon i* hans myndighetsutövning, *dömes* för *våldsamt motstånd* till böter eller fängelse i högst sex månader.	Den som, i *annat* fall *än som avses i 1 och 2 §§*, genom att sätta sig till motvärn eller *annars* med våld *försöker* hindra *en tjänsteman vid* hans *eller hennes* myndighetsutövning, *döms* för *våldsamt motstånd* till böter eller fängelse i högst sex månader.

5 §[5]

Bestämmelserna i 1*, 2 och* 4 §§ ska också tillämpas, om någon på sätt som anges där *förgriper sig mot* eller hindrar den som enligt särskild föreskrift ska ha samma skydd som är förenat med myndighetsutövning eller den som är eller har varit kallad att biträda förrättningsman vid en åtgärd som omfattas av sådant skydd.	Bestämmelserna i 1–4 §§ ska också tillämpas, om någon på sätt som anges där *angriper* eller hindrar den som enligt särskild föreskrift ska ha samma skydd som är förenat med myndighetsutövning eller den som är eller har varit kallad att biträda förrättningsman vid en åtgärd som omfattas av sådant skydd.
Bestämmelserna i 1 och 2 §§ ska också tillämpas, om någon på sätt som anges där *förgriper sig mot* en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning.	Bestämmelserna i 1 och 2 §§ ska också tillämpas, om någon på sätt som anges där *angriper* en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning.

Med utövare av viss samhällsnyttig funktion avses
1. hälso- och sjukvårdspersonal,
2. socialtjänstpersonal,
3. räddningstjänstpersonal, och
4. utbildningspersonal inom skolväsendet och högskolan.

6 §[6]

Tjänstemän vid Internationella brottmålsdomstolen ska i sin tjänsteutövning vara skyddade enligt bestämmelserna i 1*, 2 och* 4 §§ på motsvarande sätt som om det hade varit fråga om svensk myndighetsutövning. För försök eller förberedelse till brott enligt 1 § mot en sådan person tillämpas 16 §.	Tjänstemän vid Internationella brottmålsdomstolen ska i sin tjänsteutövning vara skyddade enligt bestämmelserna i 1–4 §§ på motsvarande sätt som om det hade varit fråga om svensk myndighetsutövning. För försök eller förberedelse till brott enligt 1 *eller 2* § mot en sådan person tillämpas 16 §.

[4] Senaste lydelse 1975:667.
[5] Senaste lydelse 2023:494.
[6] Senaste lydelse 2009:1281.

16 §[7]

För försök, förberedelse eller stämpling till våld eller hot mot tjänsteman, grovt våld eller hot mot tjänsteman, *grov förgripelse* mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak, skyddande av brottsling eller grovt skyddande av brottsling döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök eller förberedelse till främjande av flykt.	För försök, förberedelse eller stämpling till våld eller hot mot tjänsteman, grovt våld eller hot mot tjänsteman, *angrepp mot tjänsteman, grovt angrepp* mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak, skyddande av brottsling eller grovt skyddande av brottsling döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök eller förberedelse till främjande av flykt.

Denna lag träder i kraft den 2 juli 2025.

[7] Senaste lydelse 2023:494.

Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

dels att 19 kap. 12 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 19 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	19 kap.
	2 a §
	Åtal ska tas upp av Stockholms tingsrätt, om handlingarna innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585).
	Vid sådana åtal ska 3 § första stycket inte tillämpas, i den del åtal får väckas vid annan rätt än Stockholms tingsrätt.
	Vid sådana åtal ska inte heller 12 § andra stycket tillämpas.
12 §[1]	
Det som sägs i detta kapitel ska tillämpas även i fråga om domstolarnas befattning med förundersökning och användande av tvångsmedel. En sådan fråga får tas upp även av rätten i en annan ort än som följer av reglerna i detta kapitel, om beslut i frågan bör fattas utan dröjsmål.	*Detta* kapitel ska tillämpas även i fråga om domstolarnas befattning med förundersökning och användande av tvångsmedel. En sådan fråga får tas upp även av rätten i en annan ort än som följer av reglerna i detta kapitel, om beslut i frågan bör fattas utan dröjsmål *och om utredningen inte innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585).*

Åtal för brott som ska prövas gemensamt med en fråga om häktning enligt 24 kap. 13 a § får tas upp även av rätten i en annan ort än som följer av reglerna i detta kapitel.

---

1. Denna lag träder i kraft den 2 juli 2025.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för åtal som har väckts före ikraftträdandet.

[1] Senaste lydelse 2021:285.

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 23 kap. 8 § och 39 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 23 kap. 5 a §, och närmast före 23 kap. 5 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	23 kap.
	Polisprogrammet
	5 a § *Sekretess gäller i utbildningsverksamhet vid universitet och högskolor som avser grundutbildning till polisman för uppgift om en enskilds personnummer, födelsedatum, bostadsadress och privata telefonnummer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men.* *För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.*
8 §[1]	
Den tystnadsplikt som följer av 1 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.	
Den tystnadsplikt som följer av 2–5 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift som hänför sig till annat än ett ärende om tillrättaförande av en elev eller skiljande av en elev från vidare studier.	Den tystnadsplikt som följer av 2–5 *a* §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift som hänför sig till annat än ett ärende om tillrättaförande av en elev eller skiljande av en elev från vidare studier.

[1] Senaste lydelse 2018:1919.

39 kap.

3 §[2]

Sekretess gäller i annat fall än som avses i 1 och 2 §§ 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.

I annat fall än som avses i 1 och 2 §§ gäller även sekretess, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i den personaladministrativa verksamheten hos en myndighet där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs.

Vidare 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.

Sekretess gäller också 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.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 2 juli 2025.

[2] Senaste lydelse 2017:1076.

Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (2017:900)

Härigenom föreskrivs att 33 § förvaltningslagen (2017:900) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

33 §

En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt.

Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till. Myndigheten ska samtidigt upplysa parten om avvikande meningar som har antecknats enligt 30 § eller enligt särskilda bestämmelser i någon annan författning. En underrättelse om hur man överklagar ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid.

Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det. Underrättelse får ske genom delgivning.

En skriftlig underrättelse behöver inte innehålla uppgift om en sådan person som avses i 31 §, om det kan befaras att personen utsätts för hot, trakasserier eller annan allvarlig olägenhet.

Denna lag träder i kraft den 2 juli 2025.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2025-02-18

Närvarande: F.d. justitieråden Eskil Nord och Sten Andersson samt justitierådet Marie Jönsson

Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier m.m.

Enligt en lagrådsremiss den 6 februari 2025 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om ändring i rättegångsbalken,
3. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
4. lag om ändring i förvaltningslagen (2017:900).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Alexander Sevelin samt rättssakkunniga Rebecca Riesenfeld och rättssakkunniga Isabelle Waldenström.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen

I lagrådsremissen föreslås att 33 § förvaltningslagen ska tillföras ett fjärde stycke som ger uttryckligt stöd för en myndighet att i en underrättelse om ett beslut inte ange namn på beslutsfattare m.fl. om det kan befaras att personen utsätts för hot, trakasserier eller annan allvarlig olägenhet.

Det som kommer i fokus i detta sammanhang är att det är fråga om information om beslut som utgör myndighetsutövning och är betungande. Ett grundläggande krav vid myndigheters beslutsfattande är att den ansvarige beslutsfattaren inte är anonym. För de statliga myndigheterna gäller som huvudregel ett sådant krav enligt 21 § myndighetsförordningen (2007:515) och för de kommunala myndigheterna enligt 6 kap. 35 § kommunallagen (2017:725), jfr även HFD 2015 ref. 57.

Förvaltningslagen bygger på samma grund, dvs. att beslutsfattare m.fl. ska anges med namn, jfr 31 § angående dokumentation av beslut.

Förslaget innebär i det perspektivet en uttrycklig begränsning i den öppna förvaltning som är en del av den enskildes rätt till insyn och kontroll.

Det vanliga är att en part underrättas om ett beslut genom att detta översänds till parten. Men det finns en möjlighet att med stöd av 33 § i stället ge parten besked om det fullständiga innehållet i beslutet genom en underrättelse utan angivande av namn m.m. Det är myndigheten som bestämmer hur underrättelsen ska ske och den ska alltid vara skriftlig om parten begär det.

Värdet av den nu föreslagna ändringen kan ifrågasättas. Såsom utredningen har redogjort för måste ett beslut fortfarande dokumenteras hos myndigheten (jfr 31 §). Parten kommer alltså även med den föreslagna

ändringen att ha möjlighet att på eget initiativ vända sig till myndigheten och kommer då att få veta vem som fattat det beslut som underrättelsen avser. Detta medför en tidsförskjutning och en olägenhet för parten. Det behöver emellertid inte innebära någon lättnad för myndighetens anställda, eftersom effekten kanske bara blir att det agerande som ska motverkas förskjuts i tiden eller förflyttas till någon annan i organisationen (jfr betänkandet s. 374). Det finns också anledning att, likt utredningen, framhålla att utsattheten är som störst för anställda som arbetar i direkt kontakt med de berörda; de berörda kan då förutsättas känna till namnet redan innan något beslut har fattats.

Regeringen anför att den föreslagna ordningen inte förändrar kraven kring namn vid dokumentation av beslut och andra åtgärder. Vidare har regleringen endast begränsad påverkan på allmänhetens möjlighet till insyn och kontroll. Det kommer fortsatt att vara möjligt för en enskild att höra av sig till myndigheten och få information om vem som har fattat ett beslut eller handlagt ett ärende. (Lagrådsremissen s. 81 f.).

Det råder alltså en samsyn mellan utredningen och regeringen att förslaget medför ett merarbete för den som fått en underrättelse om ett beslut men vill veta namnet på beslutsfattare m.fl., eftersom vederbörande måste höra av sig särskilt om detta. Den olägenhet som detta innebär för den enskilde kan dock, enligt Lagrådets bedömning, antas få en endast marginell effekt i förhållande till det som är förslagets syfte, dvs. att skapa ett starkare skydd för offentliganställda.

Mot den bakgrunden instämmer Lagrådet i den bedömning som görs av flera remissinstanser att förslaget inte kan förutses få annat än en mycket begränsad effekt. Härutöver ger förslaget upphov till en risk för att tillämpningen förlorar den restriktivitet som gällande rätt förutsätter, vilket dessutom enligt Lagrådets mening kan leda till att en del av grunden för god förvaltning påverkas negativt.

Lagrådet inser att den samhällsförändring som utredningen och regeringen hänvisar till visserligen gör det befogat att hantera frågan om våld, hot m.m. mot offentliganställda, men anser att just detta förslag om ändring av förvaltningslagen inte är utformat så att det kan antas tillgodose det syfte som har angetts, dvs. att minska offentliganställdas utsatthet.

Lagrådet kan mot den bakgrunden inte tillstyrka förslaget.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2025

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottner, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestrand, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari, Rosencrantz, Dousa

Föredragande: statsrådet Strömmer

Regeringen beslutar proposition Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier m.m.