

Avdelningen för juridik
Ann Sofi Agnevik

Ju.remissvar@regeringskansliet.se

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

Sammanfattning

- SKR anser att skyddet för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier behöver stärkas samtidigt som berättigade krav på rättssäkerhet, insyn och möjligheter till ansvarsutkrävande måste upprätthållas.
- SKR bifaller förslag att införa nya brott - förolämpning mot tjänsteman och angrepp mot tjänsteman och att de faller under allmänt åtal.
- SKR instämmer i utredningens förslag att det tydliggörs att gärningar som riktas mot tjänstemännens närstående omfattas av 17 kap. 2 § brottsbalken samt att gärningar som riktas mot en tjänsteman efter att denne lämnat sin anställning omfattas av straffansvar.
- SKR instämmer i utredningens förslag att stärka personalens ställning genom att skärpa straffskalorna eftersom brott mot tjänstepersoner utgör kvalificerade former av andra brott.
- SKR instämmer i att det finns åtgärder som kan vidtas för att minska exponeringen av offentliganställdas namn och öka skyddet för uppgifter om dem och välkomnar att utredningen har lämnat förslag på sådana åtgärder.
- SKR menar att utredningen inte kommit tillräckligt långt i skyddet av de offentligt anställda.
- SKR anser att myndigheten eller arbetsgivaren, i stället för den enskilde tjänstemannen, borde ses som målsägande vid brott enligt 17 kap. brottsbalken.
- SKR anser att brottet otillåten påverkan bör införas.
- SKR förutsätter att en djupare analys görs av vilka yrkesgrupper inom kommun och region som omfattas av de föreslagna nya brotten i förhållande till begreppet *tjänsteman* vid myndighetsutövning.

- SKR föreslår att en utredning tillsätts för att se om möjlighet finns att i dokumentation ersätta namnet på handläggande tjänsteman med en annan uppgift inom exempelvis socialtjänsten i vissa fall på det sätt som föreslås i promemoria 2023/02861 *Stärkt skydd för vissa polisanställda*.
- SKR förutsätter att polisen tillförs resurser och gör adekvata prioriteringar så att anmälda polisanmälningar kan tas om hand.

Allmänna synpunkter

SKR välkomnar de åtgärder som föreslås i utredningen, men åtgärderna är inte tillräckliga.

Det har inte legat i utredningens uppdrag att lämna förslag som helt anonymiserar beslutsfattandet i offentlig verksamhet utan i stället sägs att begäran att få del av en beslutsfattare eller andra anställdas namn inte ska begränsas. Det är naturligt då berättigade krav på rättssäkerhet, insyn och möjligheter till ansvarutkrävande alltid måste finnas i en rättsstat samtidigt som myndigheters kontakter med enskilda bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv och service. Utredningen menar att utredningens överväganden handlar om att balansera dessa intressen mot varandra.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att intresset att skydda de offentliganställda bör ges större vikt än tidigare. Det avspeglar sig i utredningens förslag anser utredningen. SKR kan hålla med om att det blir bättre, i och med att de nya brotten förolämpning mot tjänsteman och angrepp mot tjänsteman föreslås, men det är inte tillräckligt att kriminalisera dessa handlingar med den avgränsning till personer som har arbetsuppgifter som är myndighetsutövning eller arbetsuppgifter vid myndighetsutövning. Stora grupper av yrkeskategorier inom offentlig verksamhet tycks hamna utanför.

All personal som arbetar inom det offentliga förväntas agera korrekt och enligt lagarna; de måste behandla alla som har kontakt med kommuner och regioner med saklighet, opartiskhet och beakta allas likhet inför lagen enligt 1 kap. 9 § regeringsformen. På motsvarande sätt förväntar man sig då att de som har kontakt med kommuner och regioner i olika ärenden ska agera enligt lagarna och inte utsätta de anställda för brott och obehagligheter såsom hot, våld och trakasserier etc.

SKR instämmer i att det finns åtgärder som kan vidtas för att minska exponeringen av offentliganställdas namn och öka skyddet för uppgifter om dem och välkomnar att utredningen har lämnat förslag på sådana åtgärder. Liksom utredningen är också SKR övertygad om att skyddet för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier behöver stärkas samtidigt

som berättigade krav på rättssäkerhet, insyn och möjligheter till ansvarsutkrävande måste upprätthållas. SKR instämmer också i att intresset av att skydda de offentliganställda bör ges större vikt än tidigare.

Att inte föreslå någon form av anonymitet för anställda inom exempelvis socialtjänsten är dock problematiskt. SKR föreslår att man tillsätter en utredning som kan utreda möjligheterna till anonymitet på det sätt som föreslås i promemorian JU2023/02861 *Stärkt skydd för vissa polisanställda* (lagrådsremiss 22 februari 2024), där man föreslår att polismyndigheten vid dokumentation enligt polislagen får besluta att anställd vid polismyndigheten får använda en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar i ett ärende som rör en person som kan antas tillhöra eller verka för en organisation eller grupp där det bedrivs brottslig verksamhet av allvarlig eller omfattande karaktär, om det finns en påtaglig risk för att den anställda eller någon närstående till denne utsätts för hot eller våld. Namnet bakom uppgiften ska antecknas på en särskild handling som genom ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) kan sekretesskyddas. Gentemot nyss nämnda grupp behöver personal i kommunal verksamhet också ett skydd.

Noteras kan att Riksrevisionen i sin rapport Statens skydd av hotade personer – brister i omfattning och effektivitet (RiR 2024:1), tar upp det behov av förbättrat skydd som finns för anställda i staten. Liknande behov gäller för olika yrkeskategorier inom kommun och region och rapporten kan även läsas utifrån ett kommunalt och regionalt perspektiv.

SKR har tidigare i sin hemställan om nationell kraftsamling för systemstärkande åtgärder mot hot, hat och otillåten påverkan i syfte att skydda och stärka vår demokratiska samhälle, dnr SKR2022/00678, SKR 2022-12-22, bland annat lyft frågan om de hot, hat och otillåten påverkan som riktas brett mot både anställda oavsett arbetsuppgifter och förtroendevalda inom kommunal och regional verksamhet. Det undergräver det öppna samhället, vilket på sikt hotar vår demokrati och rättsordning. Om samhället inte kan skydda den personal som arbetar i välfärden och begränsa oseriösa aktörers påverkan leder det till enorma utmaningar i att upprätthålla den demokrati och den välfärd vi värnar om.

SKR menade i sin hemställan att ytterligare insatser krävs för att stärka skyddet för personal och förtroendevalda inom välfärden. SKR föreslog att låta se över om ett nytt brott, otillåten påverkan, kan införas. SKR anförde att brottet skulle kunna konstrueras likt den lagstiftning som finns för olaga förföljelse (stalkning) och grov fridskränkning, och på så vis bygga på att fler gärningar utgör led i en upprepad kränkning av en person.

Att införa otillåten påverkan som ett nytt brott skulle ge en reell möjlighet att följa brottsutvecklingen inom området, något som är nära nog omöjligt idag. Idag används olika brottskoder för brott som utgör otillåten påverkan. Detta medför att uppföljningen på området blir komplicerad och tidskrävande.

SKRs uppfattning är att brottet otillåten påverkan är nödvändigt för att kunna komma åt de personer som idag regelbundet begår otillåten påverkan genom handlingar som idag inte är straffbara, såsom grova förolämpningar, obehagliga mejl, sms eller samtal, skuldbeläggning med mera oavsett om den anställde inom det offentliga utövar myndighetsutövning eller ej. Det är ett steg i rätt riktning att brotten förolämpning mot och angrepp mot tjänsteman som utredningen föreslår täcker in några av de handlingar som SKR anser borde bestraffas.

SKR föreslog i sin hemställan, SKR2022/00678, att frågan om att införa ett nytt brott, otillåten påverkan, skulle omhändertas i utredningen Åtgärder mot otillåten påverkan och korruption (Dir. 2022:112) där författningsändringar kunde föreslås. I och med att den utredningen lades ner utgår SKR ifrån att frågan nu omhändertas på något annat sätt i de delar där inte de här föreslagna brotten förolämpning mot tjänsteman och angrepp mot tjänsteman omfattar beteenden som kan anses vara otillåten påverkan.

3 Undersökningar av olika yrkesgruppers utsatthet för våld, hot och trakasserier

Ett övergripande problem i utredningen är att utredningen inte gjort någon analys av verksamheter inom kommuner och regioner beträffande vilka tjänstemän som är/ska beröras av förslag om skärpta straff. Vissa tjänstemän är självklara såsom socialsekreterare, bygglovshandläggare eller de som arbetar med alkoholtillstånd exempelvis, men det finns en uppsjö med funktioner/roller där det inte är lika självklart beträffande hur de omfattas. Anställda i en myndighetsutövande roll som utsätts för hot och våld kan vara inspektörer, tjänstemän som sysslar med tillsyn eller tillståndsgivning inom skilda verksamheter, biståndshandläggare inom LSS-verksamhet, köhandläggare inom förskoleverksamhet m.m. Andra yrken med en myndighetsutövande roll är lärare med sin rätt att sätta betyg. Även personal inom antagningsenheter för gymnasieskolan hotas när elever inte fått de val de önskat.

Man kan konstatera att vad gäller statstjänstemän har det gjorts en noggrann analys av dessas utsatthet. En sådan analys saknas för anställda inom kommun och region. Tilläggas kan att även om det inte varit utredningens uppdrag att utreda privatanställdas situation kan konstateras

att skolverksamhet även bedrivs i privat regi och anställda i privat verksamhet omfattas inte av det skydd som utredningen föreslår för offentligt anställda.

Personuppgifter i anmälningar

När det inträffar en allvarlig personskada eller dödsfall på en arbetsplats har arbetsgivaren skyldighet att anmäla det till Arbetsmiljöverket. Detsamma gäller skador i samband med arbete som drabbat flera arbetstagare samtidigt och tillbud som inneburit allvarlig fara för liv eller hälsa. Det framgår av 3 kap. 3 a § arbetsmiljölagen. Således föreligger idag en *skyldighet* att anmäla hot och våld och tillbud till Arbetsmiljöverket även om ingen polisanmälan görs. Denna anmälningsskyldighet är dessutom straffsanktionerad vilket innebär att en chef kan bli dömd för arbetsmiljöbrott om hen inte anmäler. I nämnda arbetsskadeanmälningar eller incidentrapporteringssystem som kommuner och regioner för råder ingen sekretess och den som vill trakassera en anställd kan alltså göra det efter att tagit del av en anmälan till Arbetsmiljöverket.

SKR anser att myndigheten eller arbetsgivaren, i stället för den enskilde tjänstemannen, borde ses som målsägande vid brott enligt 17 kap. brottsbalken eftersom brottsligheten i första hand är riktad mot verksamheten. Det skulle bidra till att minska fokus på den enskilde tjänstemannen i rättsprocessen.

En arbetsgivare kan redan i dag göra själva polisanmälan av ett brott som en arbetstagare har utsatts för. Faktum kvarstår dock att den enskilde anställda är målsägande i ärendet och som detta måste stå med namn och övriga kontaktuppgifter i polisutredningen som upprättas samt i den eventuella fortsatta rättsprocessen, vilket gör att kontaktuppgifterna blir offentliga.

Enligt vittnesmål från exempelvis socialtjänster finns i nuläget inte en tidsmässig möjlighet att polisanmäla enligt de rutiner som tillämpas eftersom telefonkön hos polisen kan vara mellan 45 minuter och tre (!) timmar lång. Polisen kräver sedan uppgifter av en enskild person som anmälare för att sedan ha kommande kontakt med den personen. Möjlighet att komma vidare i ett ärende om hot och/eller våld står och faller således med om en enskild handläggare har modet och tiden att själv göra en polisanmälan. Det är inte heller ovanligt att kommuner berättar att polisen inte vill ta upp polisanmälan med hänvisning till att handlingen inte utgör brott och att man då inte får polisanmäla aktiviteten. SKR anser att det borde krävas att polisen tar upp anmälan när kommuners och regioners medarbetare känner sig hotade i samband med sin tjänsteutövning. Detta i sig borde ge anledning att anta att brott har begåtts och att det torde ingå i

polisens brottsutredande verksamhet att utreda om det finns fog för rädslan. Detta skulle också kunna ge berörd kommunal verksamhet en adekvat riskbedömning av påverkaren. Vikten av att polisen prioriterar att utreda de anmälningar som kommer in kan inte nog understrykas.

För att föreslagna åtgärder i utredningen ska ge åsyftat resultat krävs förstärkning och adekvata prioriteringar inom polisens organisation. SKR utgår ifrån att polisen tillförs resurser för att kunna hantera de polisanmälningar som utredaren här ser för sig. Riksrevisionen har i sin rapport från den 22 februari 2024 påpekat att statens arbete för att skydda hotade personer brister i flera olika avseenden. Regeringen och berörda myndigheter rekommenderas därför av Riksrevisionen att vidta åtgärder för att förbättra detta skydd.

6.5.3 Angrepp som sker för att tvinga fram, hindra eller hämnas före en åtgärd vid myndighetsutövning

Inom kommuner och regioner arbetar ett stort antal människor som dagligen utsätts för både verbala och fysiska angrepp. Många yrkeskategorier som utsätts arbetar inte med myndighetsutövning och kanske inte heller med uppgifter som skulle omfattas av begreppet *vid myndighetsutövning*. Yrkesgrupper som finns inom denna sfär och som inte arbetar med myndighetsutövning är exempelvis sjuksköterskor och vårdbiträden som ger sjukvård på vårdcentraler, psykmottagningar och akutmottagningar, läkare som behandlar och förskriver läkemedel, receptionister på socialkontor, behandlingsassistenter som arbetar på hem för vård och boende eller elevassistenter som utgör stöd till elever i skolan. Det är heller inte myndighetsutövning att som lärare bedriva undervisning eller som vårdbiträde inom hemtjänsten ta hand om en brukare. För de nu nämnda yrkeskategorierna uppstår inte sällan situationer med trakasserier, hot och våld.

Myndighetsutövningsmomentet är tydligt då rektor sätter betyg, upprättat åtgärdsplaner, utfärdar beslut om disciplinära åtgärder eller som läkare fatta beslut om tvångsvård inom lagen om psykiatrisk tvångsvård eller fattar beslut enligt smittskyddslagen.

Utredningens avgränsning av den grupp som föreslås omfattas av regelverket blir för snäv med hänvisning till de stora grupper av utsatta offentligtanställda som dagligen kan hamna i situationer med hot och våld. Även med hänvisning till uppräknade utövare av samhällsnyttig funktion i 17 kap. 5 § brottbalken, nämligen hälso- och sjukvårdspersonal, socialtjänstpersonal, räddningstjänstpersonal och utbildningspersonal inom skolväsendet och högskolan, finns stora grupper av personal som inte låter

sig definieras som någon av de ovannämnda – receptionisten i kommunens entré, kontrollanten av alkohol- eller tobakstillstånd, omfattas de?

Termen tjänsteman är problematisk eftersom den för tankarna till en person som sitter vid ett skrivbord och fattar beslut. Är exempelvis en behandlingsassistent som förolämpas av en klient en tjänsteman? Är en barnskötare på en förskola som utsätts för hot från en vårdnadshavare en tjänsteman?

Ser de rättsvårdande myndigheterna och domarna som dömer i målen en kommunal skolskjutschaufför som en tjänsteman? Begreppet tjänsteman måste analyseras djupare och genom exemplifiering av yrkeskategorier även från kommun och region, för att tveksamhet om definitionen inte ska råda.

SKR förutsätter att begreppet tjänsteman analyseras grundligare och att en djupare analys och exemplifiering görs av vilka yrkeskategorier inom de verksamheter som bedrivs inom kommuner och regioner som faktiskt kommer att omfattas av de brotten.

8.5.2 Gärningens anknytning till myndighetsutövning och vem som ska skyddas

SKR instämmer i utredningens förslag att det tydliggörs att gärningar som riktas mot tjänstemännens närstående omfattas av 17 kap. 2 § brottsbalken samt att gärningar som riktas mot en tjänsteman efter att denne lämnat sin anställning omfattas av straffansvar.

11.7.1 Behovet av översyn och utgångspunkterna för den

Personal som arbetar inom kommun och region upprätthåller vår demokrati och välfärden i samhället. Utan trygg personal inom sektorn riskeras både demokrati och välfärd.

SKR instämmer i utredningens förslag att stärka personalens ställning genom att skärpa straffskalorna eftersom brott mot tjänstepersoner utgör kvalificerade former av andra brott, men skulle gärna se att man ser över ministratten i stället för att rikta in sig på nivån på maximistratten. Brott som begås mot en tjänsteman med bäring på dennes myndighetsutövning är regelmässigt allvarliga och mer straffvärda. Straffskalan bör vara strängare ju viktigare intresse som berörs.

Med det sagt tror inte SKR att högre straff isolerat löser problematiken. Det behövs även förebyggande insatser för att förhindra brotten och

säkerhetshöjande insatser (olika typer av skalskydd, väktare, lås osv.) som de offentliga arbetsgivarna samtidigt måste arbeta med på hemmaplan.

I sammanhanget påminner SKR om sin hemställan, dnr SKR2022/00678, där SKR liksom utredningen konstaterar att brott riktade mot dem som arbetar inom välfärdssektorn är demokratihotande. Inte bara är trakasserier, hot och våld m.m. något som får konsekvenser för den enskilde medarbetaren personligen, det innebär stora risker ur ett samhällsperspektiv och är demokratihotande samtidigt som det försvårar kompetensförsörjningen allvarligt.

11.7.5 Straffskalan för förolämpning mot tjänsteman

SKR välkomnar utredningens förslag till det nya brottet förolämpning mot tjänsteman. Det skickar en viktig signal att samhället inte accepterar brott såsom beskyllningar, nedsättande uttalanden eller förödmjukande beteenden mot en tjänsteman ägnade att kränka tjänstepersonens värdighet eller självkänsla.

Problemet är dock alltför stort att rädsla för hot och trakasserier från personer som använder sig av otillåten påverkan, i samverkan med skyldigheten att framträda i rättsprocessen med namn och andra personuppgifter, leder till att anställda låter bli att polisanmäla att de blivit utsatta.

En polisanmälan av brott som förolämpning, och övriga brott som rör de offentligt anställdas utsatthet, kommer med en förväntan att polisen har kapacitet att hantera och utreda polisanmälningar som kommer in. Om inget händer efter en polisanmälan kommer det i stället att slå tillbaka på den som polisanmälde och i själva verket förvärra situationen. I stället för att skicka en signal om att hot och våld inte accepteras gentemot offentligt anställda leder en nedlagd utredning efter en polisanmälan till signalen att det inte förelåg något brott. Man kan också konstatera att det inte innebär någon risk att utsätta offentligt anställda för hot m.m.

15.2 Ekonomiska konsekvenser av förslagen om ett stärkt straffrättsligt skydd

SKR förutsätter att resurser tillförs Polismyndigheten och att resursfördelning inom Polismyndigheten sker på ett sådant sätt att en utökad mängd polisanmälningar kan hanteras.

Särskilda yttranden

SKR ansluter sig till resonemangen i de särskilda yttrandena från experten Ylva Marsh, Polismyndigheten, och experten Ellinor Eriksson,

Skatteverket, vad gäller anställdas utsatthet och behov av anonymitet i beslut och annan dokumentation som expedieras.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande