

Justitiedepartementet

Enheten för lagstiftning om allmän ordning och säkerhet

11 april 2024

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

Dnr: Ju2024/00057

Fackförbundet STs medlemmar arbetar på medborgarnas uppdrag och återfinns i hela den statliga förvaltningen. För att utföra sina viktiga uppdrag behöver de goda förutsättningar, men dessvärre brister dessa på flera områden. Inte minst våld, hot och trakasserier utgör ett stort problem i många statsanställdas arbetsvardag. Det är angeläget att åtgärder vidtas för att ändra situationen och vi ser därför positivt på den utredning som gjorts. **Vi välkomnar till största del förslagen.** Nedan lämnar vi våra synpunkter till betänkandet.

Övergripande synpunkter

Våld, hot och trakasserier mot offentliganställda är både ett allvarligt arbetsmiljö- och demokratiproblem. Problemet behöver motverkas med kraft och med åtgärder på flera plan. Det får däremot inte ske med vilka medel som helst. Fackförbundet STs ingång till denna utredning har varit att potentiella åtgärder behöver bidra till att minska utsattheten för offentliganställda, utan att på ett oproportionerligt vis inskränka andra viktiga samhälleliga intressen. Den utgångspunkten är särskilt angelägen i den del av uppdraget som handlar om att minska exponeringen av namn och tillgången till personuppgifter. Öppenheten i den offentliga förvaltningen är en grundbult för vårt lands demokrati och bör inte kringskäras i onödan.

Fackförbundet ST anser att de förslag som utredningen presenterar på detta område är balanserade. Vi tillstyrker att namn, i undantagsfall, ska få utelämnas vid underrättelse av beslut. Förslaget kan ge ett förhöjt skydd till de som löper högst risk att drabbas, samtidigt som det säkerställer att offentlighet fortsatt är huvudregeln. Det är dock viktigt att förutsättningarna för när undantagsmöjligheten ska kunna användas konkretiseras och att

Fackförbundet ST

Tel: 0771-555 444

www.st.org

lagstiftningen följs upp ur ändamålsenlighetssynpunkt. Vi delar vidare utredningens bedömningar vad gäller skyddet för offentliganställdas personuppgifter och vi ser positivt på att det tillsatts en utredning om grundlagsskyddet för söktjänster.

Fackförbundet ST är vidare positiva till flera av de förslag som syftar till att motverka våld, hot och trakasserier med straffrättsliga medel. De är i många delar befogade och välmotiverade. Till exempel välkomnar vi att det straffbara området för hot mot tjänsteman utvidgas, att brottet förgripelse mot tjänsteman moderniseras och blir "angrepp mot tjänsteman" samt att ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman införs.

Därtill vill vi poängtera att hårdare straff, lika lite som anonymisering av beslut, inte är en helhetslösning. Vi menar att det i huvudsak är andra typer av åtgärder som behövs för att åstadkomma ett starkare skydd för offentliganställda och komma till bukt med detta omfattande problem. Det är något även utredningen konstaterar. De pekar särskilt på att mycket kan göras med utgångspunkt från arbetsgivarens arbetsmiljöansvar och i syfte att stärka medarbetarskyddet. Det förebyggande arbetet, att se till att offentliganställda inte utsätts för våld, hot och trakasserier, måste stärkas upp i flera avseenden.

Dessutom är det i många fall en fråga om att verksamheterna behöver utökade resurser, bättre bemanning och expertstöd. Här behöver de politiska huvudmännen ge arbetsgivarna bättre förutsättningar att bygga starka organisationer som är rustade för att förebygga och möta problematiken. Fackförbundet ST föreslår exempelvis att regeringen kan införa ett nationellt rapporteringssystem för våld, hot och trakasserier för att synliggöra i vilken omfattning tjänstemän utsätts, vilka grupper som drabbas och på vilket sätt. Kunskapen om problemen behöver bli större för att de ska kunna bekämpas på bästa vis.

Nedan presenteras en utförlig genomgång av utredningens överväganden och förslag samt vår inställning. Genomgången följer i valda delar betänkandets ordning och rubriksättning.

Skyddet för tjänstemän och myndighetsutövningen (kap. 6)

Överväganden och förslag (6.5)

Utredningens bedömning: Hänvisningen till begreppet myndighetsutövning i bestämmelserna om brott mot tjänstemän i 17 kap. brottsbalken bör förtydligas för att närmare överensstämma med hur bestämmelserna har kommit att tillämpas, och för att närmare överensstämma med tjänstefelsansvaret i 20 kap. brottsbalken.

Utredningens förslag: Bestämmelserna om brott mot tjänstemän ska omfatta vissa angrepp som sker vid myndighetsutövning. Bestämmelserna ska också omfatta angrepp för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning.

Fackförbundet STs inställning: Det är viktigt att regelverket om skyddet för tjänstemän är så tydligt som möjligt och att tillämpningsområdet inte uppfattas som snävare avgränsat än det tillämpningsområde som gäller för bestämmelsen om tjänstefel. Även en tjänsteman

som i stunden inte ägnat sig åt myndighetsutövning eller som blir utsatt för angrepp utanför arbetstid måste vara skyddad. Mot bakgrund av det anförda tillstyrks utredningens förslag.

Våld eller hot mot tjänsteman – ett starkare skydd (kap. 7)

Reformbehovet av hotbegreppet i 17 kap. 1 § (7.3.4)

Utredningens bedömning: Problembilden talar för att det behövs ett starkare straffrättsligt skydd för hot om annat än våld som riktar sig mot tjänstemän. Nuvarande uppdelning av hot mellan 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken är inte ändamålsenlig.

Fackförbundet STs inställning: Statligt anställda blir dagligen utsatta för hot av olika slag. Problemen och dess omfattning skiljer sig åt mellan olika verksamheter men den samlade problembilden visar att det behövs ett starkare straffrättsligt skydd för hot om annat än våld som riktar sig mot tjänstemän. Fackförbundet ST instämmer i utredningens bedömning.

Det straffbara området för hot mot tjänsteman bör utvidgas (7.3.5)

Utredningens förslag: Bestämmelsen avseende hot mot tjänsteman utvidgas till att avse hot om brottslig gärning.

Fackförbundet STs inställning: Utredningens förslag om att utvidga tillämpningsområdet för hot mot tjänsteman samt att renodla bestämmelserna och placera hot om brottsliga gärningar samlat i 17 kap. 1 § brottsbalken tillstyrks. Det välkomnas särskilt att detta också kan komma att innebära att förtäckta hot, vilka vi ser förekommer i allt större utsträckning, omfattas av straffbestämmelsen i fler fall än tidigare.

En modernisering av brottet förgripelse mot tjänsteman – ett starkare skydd mot trakasserier (kap. 8)

Gärningens anknytning till myndighetsutövning och vem som ska skyddas (8.5.2)

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 17 kap. 2 § brottsbalken ska omfatta gärningar som syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning. Det tydliggörs att gärningar som riktas mot tjänstemannens närstående i sådant syfte omfattas av bestämmelsen. Vidare ska gärningar som riktar sig mot en tjänsteman efter att denne lämnat sin anställning omfattas av straffansvar.

Fackförbundet STs inställning: Gärningar som är riktade mot tjänstemannens närstående är ett problem som förekommer allt för ofta. Angrepp mot närstående är ett intrång i tjänstemannens privatliv och har stor påverkan både på tjänstemannen själv och på närstående. I tillägg till det är angrepp mot närstående som en följd av tjänstemannens myndighetsutövning ett allvarligt angrepp på allmän verksamhet. Mot bakgrund härav tillstyrks förslaget att i författning tydliggöra skyddet för angrepp som riktas mot

närstående. Även förslaget att skyddet i 17 kap. 2 § uttryckligen ska omfatta den som tidigare utövat myndighet tillstyrks.

Förhållandet till andra brottsliga gärningar bör tydliggöras (8.5.3)

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 17 kap. 2 § brottsbalken ska omfatta brottslig gärning som begås mot en tjänsteman eller dennes närstående om gärningen syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning. Vid brottsliga gärningar som vidtas i sådant syfte ska det inte krävas att gärningen härutöver har lett till lidande, skada eller annan olägenhet.

Utredningens bedömning: Bestämmelsens nya konstruktion medför att förtal och grovt förtal enligt 5 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken som riktas mot en tjänsteman i syfte att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning kan utgöra brott enligt 17 kap. 2 § brottsbalken. Den särskilda åtalsregleringen i 5 kap. 5 § brottsbalken gäller då inte.

Fackförbundet STs inställning: Förslaget tillstyrks och bedömningen delas.

Även andra otillbörliga gärningar kan utgöra brott (8.5.4)

Utredningens förslag: Straffansvar gäller även för den som på annat sätt än genom brottslig gärning angriper en tjänsteman eller hans eller hennes närstående genom *annan otillbörlig gärning* som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hot om en sådan gärning, under förutsättning att gärningen syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning.

Fackförbundet STs inställning: Det är av vikt att ageranden som i sig inte nödvändigtvis är brottsliga, men som görs i syfte att på ett otillbörligt sätt påverka eller hämnas tjänstemannen, är straffbara. Förslaget tillstyrks.

Brottet ska betecknas angrepp mot tjänsteman (8.5.5)

Utredningens förslag: Brottets beteckning moderniseras och ska betecknas *angrepp mot tjänsteman*.

Fackförbundet STs inställning: Den tidigare brottsbeteckningen förgripelse mot tjänsteman är inte lika välkänd och inarbetad som våld eller hot mot tjänsteman och den framstår som något ålderdomlig. Begreppet angrepp mot tjänsteman framstår som mer modernt. I tillägg till det kan en ny brottsbeteckning precis som utredningen anför inskräpa allvaret i brottet. Förslaget tillstyrks.

Kvalifikationsgrunder för grovt brott (8.5.6)

Utredningens förslag: Särskilda kvalifikationsgrunder införs i 17 kap. 2 § brottsbalken avseende grovt angrepp mot tjänsteman. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det

särskilt beaktas om gärningen har innefattat våld eller hot av allvarligt slag mot tjänstemannens närstående, har avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada, eller annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Fackförbundet STs inställning: Utredningen skriver att problembilden visar att denna typ av brottslighet måste tas på stort allvar och att den kan medföra samma risker för allmän verksamhet som när hot och våld riktas mot en tjänsteman. Denna bedömning instämmer Fackförbundet ST i då även denna typ av brottslighet kan få allvarliga konsekvenser för det allmänna och för den enskilde tjänstemannen. Förslaget tillstyrks.

Förstadier till brott (8.5.7)

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

Fackförbundet STs inställning: Angrepp mot tjänsteman är tänkt att utgöra en kvalificerad form av andra brottsliga gärningar när de begås mot en tjänsteman i visst syfte. Denna typ av brottslighet är som framförts ovan av allvarligt slag varför det är motiverat att även normalgraden av brottet angrepp mot tjänsteman kriminaliseras. Förslaget tillstyrks.

Ett starkare skydd mot upprepade trakasserier (8.6)

Utredningens förslag och bedömning: Det straffrättsliga skyddet för tjänstemän mot brott som sker upprepat i trakasserande syfte behöver stärkas.

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

Fackförbundet STs inställning: Det förekommer att statligt anställda utsätts för upprepad brottslighet från en och samma person. Idag omfattas en tjänsteman som utsätts för våld, hot eller förgripelse mot tjänsteman inte av den särskilda straffbestämmelsen om olaga förföljelse, vilket innebär att tjänstemän inte omfattas av samma skydd som andra brottsoffer. Detta är ytterst beklagligt. Förslaget om att stärka skyddet för tjänstemän som utsätts för upprepade brott i trakasserande syfte är därför välkommet och tillstyrks.

Ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman (kap. 9)

Behovet av ett förstärkt skydd mot förolämpningar (9.7.2) och Ett nytt brott i 17 kap. brottsbalken (9.7.3)

Utredningens förslag: Ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman införs i brottsbalken.

Utredningens bedömning: Det behövs ett förstärkt straffrättsligt skydd för tjänstemän mot förolämpningar.

Fackförbundet STs inställning: Kränkande uttalanden och andra förolämpningar förekommer inom statlig verksamhet i alldeles för stor omfattning. Det leder till lidande hos den enskilde tjänstemannen samtidigt som det är ett angrepp på verksamheten. Vi ser en utveckling där förolämpningarna både blir fler och grövre. Fackförbundet ST delar uppfattningen att straffrättsliga åtgärder är ett sätt att bidra till tryggheten hos och respekten för tjänstemän, även om minskad utsatthet inte enbart nås genom straffrättsliga åtgärder. I likhet med resonemangen ovan om behoven av att i vissa delar skärpa de straffrättsliga åtgärderna är ett förstärkt skydd i denna del motiverat för att lagstiftningen ska återspegla allvaret. Vi delar således utredningens bedömning och tillstyrker förslaget.

Vad ska vara brottsligt? (9.7.4)

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

Fackförbundet STs inställning: Förslaget tillstyrks.

Åtalsreglering för det nya brottet (9.7.5)

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

Fackförbundet STs inställning: Förslaget tillstyrks.

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

Utredningens förslag: Straffansvar för förolämpning mot tjänsteman utsträcks till att omfatta de personer som avses i 17 kap. 5 § första stycket och 17 kap. 6 § brottsbalken.

Fackförbundet STs inställning: Förslaget tillstyrks.

Skärpta straff för vissa brott mot tjänstemän (kap. 11)

Behovet av en översyn och utgångspunkterna för den (11.7.1)

Utredningens bedömning: Utsattheten för våld, hot och trakasserier bland offentliganställda och de risker som det medför för allmän verksamhet motiverar straffskärpningar avseende brotten i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken. Straffskalorna bör tydligare ge uttryck för att brotten utgör kvalificerade former av andra brott. Brotten som

begås mot en tjänsteman med bäring på dennes myndighetsutövning är regelmässigt allvarligare och mer straffvärda.

Fackförbundet STs inställning: Vi delar bedömningen att denna typ av brott är regelmässigt allvarligare. Därför kan det vara befogat med utvidgade straffskalor. Vi avstår däremot från att uttala oss om de specifika straffskärpningar som föreslås.

Samtidigt vill vi betona att brottens allvarlighet inte kan bemötas med enbart straffrättsliga reformer. Den fortsatta beredningen – liksom arbetet att motverka problemet i stort – måste präglas av ett brett problemlösningssperspektiv. Det är nödvändigt för att nå ett trendbrott.

Minskad exponering av namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder (kap. 13)

En anonym beteckning i stället för namn vid dokumentation av beslut och andra åtgärder? (13.9.2)

Utredningens bedömning: Det bör inte införas en reglering som möjliggör att namn ersätts med en anonym beteckning vid dokumentation av beslut och andra åtgärder. Det finns starka skäl för att bevara den nuvarande ordningen. Det är inte en ändamålsenlig eller proportionerlig åtgärd för att minska offentliganställdas utsatthet mot våld, hot och trakasserier i särskilt utsatta sektorer.

Fackförbundet STs inställning: Vi delar utredningens bedömning att ordningen med namn i dokumentation av beslut ska bevaras. Att ersätta namn med en anonym beteckning skulle vara ett alltför stort ingrepp i huvudregeln om offentlighet. Det skulle försämra möjligheten till insyn och därmed granskning av den offentliga förvaltningen, vilket i förlängningen skulle riskera få följder för förvaltningens legitimitet och invånarnas tillit till densamma.

En möjlighet att i vissa fall underrätta om beslut utan att ange beslutsfattarens namn (13.9.3)

Utredningens förslag: Det ska införas en ny bestämmelse i förvaltningslagen som innebär att myndigheten i en underrättelse om ett beslut i vissa särskilda fall får utelämna uppgift om beslutsfattarens namn. Detsamma ska gälla uppgift om vem eller vilka som har varit föredragande, och vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet. Namn får utelämnas om det kan befaras att personalen kommer att utsättas för våld eller annan allvarlig olägenhet.

Fackförbundet STs inställning: Vi tillstyrker förslaget, liksom det kompletterande förslaget om ändring i skatteförfarandeförordningen. En undantagsmöjlighet framstår som en välavvägd åtgärd. Det har potential att stärka skyddet för de offentliganställda som löper störst risk att drabbas, samtidigt som det allmänna dokumentationskravet kvarstår.

Om bestämmelsen införs behöver det i författning tydligt framgå under vilka omständigheter undantaget kan göras, samtidigt som det ställs krav på verksamheterna att

införa rutiner som gör att möjligheten inte överanvänds. Det behöver också följas upp om undantagsmöjligheten används på rätt sätt och om lagstiftningen har önskad effekt.

Fackförbundet ST anser vidare att denna nya ordning bör omprövas med tiden. Om undantagsmöjligheten används på fel sätt eller inte uppfyller sitt syfte bör lagstiftningen omarbetas. Omvänt kan det bli aktuellt att överväga mer långtgående undantagsmöjligheter i det fall lagstiftningen inte uppnår önskad effekt eller om problembilden förvärras.

Alternativt förslag angående minskad exponering av namn i polisiär verksamhet (13.10)

Utredningens förslag: Polismän som har beviljats särskilt tjänstekort får möjlighet att, vid dokumentation enligt 27 § polislagen, ange ett tjänstgöringsnummer i stället för namn.

Fackförbundet STs inställning: Vi delar utredningens förstahandsbedömning att det inte är befogat att göra förändringar av dokumentationskraven. Vill lagstiftaren trots detta göra förändringar behöver, som utredningen poängterar, eventuella förslag avgränsas tydligt.

Skydd för uppgifter om offentliganställda (kap. 14)

Personaladministrativ sekretess (14.14.1)

Utredningens bedömning: Den personaladministrativa sekretessen bör inte ändras.

Fackförbundet STs inställning: Vi delar utredningens bedömning. Generella begränsningar av tillgången till uppgifter har införts i flera steg och därtill har sekretessen stärkts särskilt i vissa verksamheter. Ytterligare begränsningar skulle innebära en allt mer långtgående förflyttning från grundregeln om offentlighet. Det riskerar att leda till en anonym förvaltning, vilket inte är önskvärt vare sig ur ett medborgar- eller medarbetarperspektiv.

Starkare skydd för offentliganställdas kontaktuppgifter utanför personaladministrativ verksamhet? (14.14.2)

Det är angeläget att en översyn kommer till stånd av reglerna om söktjänsters grundlagsskydd

Utredningens bedömning: En utredning som ska se över grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör personuppgifter om adress, telefonnummer, civilstånd och andra uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden och grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelse har nyligen tillsatts (dir. 2023:145). Mot bakgrund av den problembild som framträtt under vårt utredningsarbete är det angeläget att en sådan översyn kommer till stånd.

Fackförbundet STs inställning: Tillgängligheten till offentliga uppgifter är central för vårt lands demokratiska kultur. Dagens ordning är däremot inte problemfri. Fackförbundet ST menar att det finns anledning att se över om tillgången till personuppgifter via söktjänster

ska vara så hög som den är. Vi ser därför fram mot att ta del av den aviserade översynen.

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

Utredningens bedömning: Den befintliga sekretessregleringen i folkbokföringen, i förening med möjligheten till sekretessmarkering och övriga skyddsåtgärder, är väl anpassad för att dels skydda den anställde mot hot och förföljelse, dels möjliggöra användningen av uppgifter från folkbokföringen i samhället.

Fackförbundet STs inställning: Vi delar utredningens bedömning. Däremot menar vi, liksom utredningen, att insatser kan göras inom ramen för arbetsgivarnas förebyggande säkerhetsarbete. Regeringen bör uppdra åt relevanta arbetsgivare att ta fram eller förbättra stöd till de anställda som är i behov av eller redan har skyddade personuppgifter.

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

Utredningens förslag: Uppgifter om en enskilds personliga förhållanden ges ett starkare skydd inom personaladministrativ verksamhet. Regeringen bemyndigas meddela föreskrifter som närmare anger bestämmelsens tillämplighet.

Utredningens bedömning: Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter ska ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen.

Fackförbundet STs inställning: Vi delar utredningens huvudsakliga bedömning, att nuvarande sekretessreglering är välavvägd. Vi avstyrker därför det alternativa förslaget. Den föreslagna ordningen skulle försämra förutsebarheten i lagstiftningen.

Förslagets konsekvenser (kap. 15)

Ekonomiska konsekvenser av förslagen om ett stärkt straffrättsligt skydd (15.2)

Utredningens bedömning: Om våra förslag genomförs kommer de att medföra ökade kostnader för staten. De ökade kostnaderna kommer främst att belasta Kriminalvården. Kostnaderna kan uppskattas till omkring 57 miljoner kronor per år. Förslagen förväntas inte innebära större kostnadsökningar för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten eller domstolarna än vad som ryms inom befintliga anslag. De föreslagna förändringarna kan inte genomföras utan att ett ekonomiskt tillskott tillförs Kriminalvården. Finansieringen av förslagen bör ske inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras myndigheten på sikt.

Fackförbundet STs inställning: Kriminalvården är hårt ansatta och i stort behov av medel för att hantera tillkommande uppgifter. Om förslagen genomförs är det viktigt att utredningens bedömning höras.

I sammanhanget vill vi återigen betona att det behövs insatser på flera plan för vända utvecklingen. Konsekvensanalysen, i synnerhet hur medel fördelas till olika åtgärder, är således viktig i den fortsatta beredningen av detta ärende och i arbetet med frågan i stort.

Björn Hallberg

Utredare, Fackförbundet ST

Märta Lindberg

Förbundsjurist, Fackförbundet ST

Britta Lejon

Förbundsordförande, Fackförbundet ST