



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

Remiss från Justitiedepartementet
Remisstid den 12 april 2024

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Emilia Bjuggren

Sammanfattning av ärendet

Stockholms stad har fått betänkandet SOU 2024:1, *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier*, på remiss från Justitiedepartementet.

Offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier har blivit alltmer framträdande. Problemet har under senare tid uppmärksammats bland annat i förhållande till socialtjänsten och brottsbekämpningen. Utredningen har haft i uppdrag att överväga olika författningsändringar i syfte att minska offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret välkomnar ett utökat skydd för tjänstemän på det straffrättsliga området och anser att förslaget är väl avvägt.

Föredragande borgarrådets synpunkter

De offentliganställda har en fundamental roll i vårt demokratiska system. De ansvarar för en opartisk och saklig myndighetsutövning och fattar beslut för det allmännas räkning. Deras möjlighet att utföra ett professionellt arbete garanterar ett jämlikt nyttjande och förtroende för våra gemensamma offentliga system. Det är därför också samhällets ansvar att skydda dem mot hot, våld, trakasserier eller liknande som kan påverka deras arbete.

Idag visar kartläggningar att det är vanligt att offentliganställda utsätts för trakasserier, hot och förolämpningar. Det här är oacceptabelt och kräver ett bättre skydd. Därför är det välkommet att brottsbalkens bestämmelser till skydd för tjänstemän nu uppdateras för första gången på 75 år.

Det är bra att regelverket överlag skärps och särskilt viktigt att återkommande trakasserier adresseras, samt att det finns en större möjlighet till skydd för offentliganställdas identitet vid svåra situationer.

I Stockholm ser vi att de föreslagna verktygen blir välkomna tillskott i vårt arbete för att se till att våra offentliganställda har en säker och trygg arbetssituation. Det handlar i det långa loppet om att värna vår demokrati och rättssäkerheten i samhället.

Stockholm den 13 mars 2024

Emilia Bjuggren

Bilaga

Remiss - Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (SOU 2024:1), dnr KS 2024/85–1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Ärendet

Att arbeta i offentlig verksamhet innebär inte sällan att ingripande åtgärder och beslut vidtas gentemot enskilda. En grundläggande förutsättning i en demokrati och i ett rättssamhälle är att medborgare har rätt att kontrollera att handläggningen av ärenden inför och vid beslut sköts korrekt och sakligt. En annan grundbult i ett rättssamhälle är att medborgare äger rätt att ifrågasätta de beslut som fattas. För att undvika att demokratin försvagas om tjänstemän utsätts för otillbörlig påverkan krävs ett straffrättsligt skydd för att säkerställa att tjänstemän har förutsättningar för att utöva ett rättssäkert och sakligt arbete på det sätt som ett demokratiskt samhälle förutsätter.

Översyn av det straffrättsliga skyddet för tjänstemän

I betänkandet konstateras att brottsbalkens bestämmelser till skydd för tjänstemän har i princip varit oförändrade de senaste 75 åren. Utredningen anför att bestämmelserna behöver moderniseras och utökas för att säkerställa att det straffrättsliga skyddet omfattar nya brottstyper, nya kommunikationsformer och företeelser.

Förtydligande av brottens anknytning till myndighetsutövning

För att åstadkomma ett förstärkt skydd är det viktigt att reglernas tillämpning inte är för snävt avgränsad. Utredningen föreslår därför att brottslighetens anknytning till myndighetsutövning ska mjukas upp i nuvarande bestämmelser till att gälla vissa angrepp som sker vid myndighetsutövning samt angrepp såsom att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning ska omfattas av bestämmelserna. I nuvarande bestämmelser är tillämpningen begränsad till att gälla i myndighetsutövningen vilket är ett snävare begrepp.

Genom den föreslagna ändringen förtydligas att endast angrepp mot arbetsuppgifter som helt saknar samband med myndighetsutövning faller utanför bestämmelsernas tillämpningsområde.

Inga ändringar föreslås gällande våld eller hot mot tjänsteman

Enligt utredningen har det inte framkommit några reformbehov gällande det straffbara området för våld eller hot mot tjänsteman. Bestämmelsen om våld och hot mot tjänsteman omfattar enbart hot om våld mot tjänstemannen själv. Andra typer av hot till exempel hot om skadegörelse eller hot riktade mot tjänstemannens anhöriga kan istället utgöra brottet förgripelse mot tjänsteman.

Det straffbara området för hot mot tjänsteman utvidgas

Som ovan nämnts omfattas inte hot mot till exempel anhöriga av bestämmelsen om våld och hot mot tjänsteman utan kan istället utgöra förgripelse mot tjänsteman.

Enligt den kartläggning utredningen har gjort är dock hot, särskilt förtäckta hot som anspelar på tjänstemannens personliga förhållanden, vanliga.

I syfte att fler typer av hot ska omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde anføres i betänkandet att det straffbara området bör utvidgas till att avse hot om brottslig

gärning. Enligt utredningen bör alla typer av hot om brott rubriceras som hot mot tjänsteman.

Skärpt straffskala för våld eller hot mot tjänsteman

Då statistiken visar att förekomsten av grova brott ökar föreslår utredningen att straffskalan för brottet våld eller hot mot tjänsteman ska skärpas.

Straffskalan föreslås vara böter eller fängelse i tre år. I nuläget är skalan böter eller fängelse i två år. Straffskalan för grovt brott föreslås skärpas på så sätt att minimistraflet höjs från fängelse i lägst ett år till ett år och sex månader samt att maximistraflet 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. Trakasserier utgörs ofta av oacceptabla kränkningar till exempel ofredande, förtal och skadegörelse. Trakasserier kan även drabba tjänstemännens närstående.

Under vissa förutsättningar kan sådana gärningar rubriceras som förgripelse mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § brottsbalken men enligt utredningen tillämpas den sällan vilket kan bero på att bestämmelsens konstruktion gör att den inte alltid får fullt genomslag i rättstillämpningen.

I syfte att stärka skyddet mot trakasserier föreslår utredningen dels förändringar av bestämmelsen dels att beteckningen istället ska ändras till angrepp mot tjänsteman.

Förslaget innebär att bestämmelsen skulle omfatta angrepp mot en tjänsteman eller dennes närstående antingen genom brottslig gärning eller annan otillbörlig gärning som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hot om sådan gärning om gärningen syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning. Bestämmelsen ska också omfatta angrepp som riktar sig mot en tjänsteman eller dennes närstående sedan tjänstemannen slutat sin tjänst.

Enligt utredningens förslag ska kvalifikationsgrunder införas som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt i syfte att säkerställa att vissa försvårande omständigheter får ett tydligare genomslag.

Utredningen föreslår även att även förstadier till brott av normalgraden ska kriminaliseras och 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 föreslås minimistraflet höjas till fängelse i lägst sex månader och maximistraflet från fängelse i fyra år till fängelse i högst sex år.

Brott mot tjänstemän ska kunna utgöra olaga förföljelse

Utifrån den rådande situationen anför utredningen 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. För att stärka det straffrättsliga skyddet för tjänstemän mot brott som sker upprepat i trakasserande syfte föreslår utredningen att brotten mot tjänstemän i 17 kap. brottsbalken ska läggas till i uppräknningen av brott som kan utgöra olaga förföljelse enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken.

Ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman

Förolämpningar mot tjänstemän är mycket vanligt förekommande. Utöver det personliga lidande som kränkande uttalanden kan orsaka hos den utpekade medför det risker för offentlig verksamhet.

Förolämpningar riktar sig ofta mot tjänstemän i samband med myndighetsutövning, till exempel vid ett ingripande eller när enskilda delges besked eller annan information. Det skapar ordningsstörningar och försvårar för den enskilda tjänstemannen att utföra sitt arbete i vissa situationer.

Kränkande yttranden och innehåll förekommer också genom bland annat e-postmeddelanden som en följd av myndighetsutövning, eller som en hämnd för densamma.

Utredningen föreslår därför att det införs ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman i brottsbalken. Det skulle innebära att den som angriper en tjänsteman vid dennes myndighetsutövning genom att rikta beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot tjänstemannen gör sig skyldig till brottet förolämpning mot tjänsteman om gärningen är ägnad att kränka dennes självkänsla eller värdighet.

Eftersom brottet riktar sig både mot enskilda och allmänna intressen föreslås brottet ligga under allmänt åtal och inte heller kräva särskilda villkor för åtal, exempelvis angivelse från målsäganden. Straffskalan för det nya brottet föreslås 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.

Utredningen föreslår inga sakliga ändringar i dagens bestämmelse utan enbart en modernisering av bestämmelsen språk och struktur.

Straffskalan för sabotage mot blåljusverksamhet

Den 1 januari 2020 infördes brottet sabotage mot blåljusverksamhet i brottsbalken. Syftet med bestämmelsen är att skydda de centrala blåljusverksamheterna – polisverksamhet, räddningstjänst och ambulanssjukvård – från våld och sabotage.

Som ovan angetts har en del i utredningen varit att ta ställning till om straffet för sabotage mot blåljusverksamhet behöver skärpas. Utredningens bedömning är att

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

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

En möjlighet att i vissa fall underrätta om beslut utan att ange beslutsfattarens namn
Förvaltningslagen (2017:900) innehåller krav på att myndighetsbeslut ska dokumenteras, att det av beslutet ska framgå bland annat vem som har fattat beslutet samt att den enskilde ska underrättas om innehållet i beslutet. Detta innebär att parter normalt sett, genom underrättelse från myndigheten, får del av det fullständiga beslutet vilket även innefattar namn på ansvariga beslutsfattare.

I syfte att minska exponeringen av offentliganställdas namn föreslår utredningen att namn på beslutsfattare och andra som medverkat vid handläggningen av beslutet under vissa förutsättningar ska kunna utelämnas vid sådan skriftlig underrättelse om innehållet i fattat beslut som sker enligt 33 § förvaltningslagen.

Detta ska vara möjligt om det kan befaras att de personer som varit involverade i beslutsfattandet kommer att utsättas för våld eller annan olägenhet. Förändringen innebär ingen begränsning av den enskildes rätt att på begäran få ta del av beslutsfattarens och andra myndighetsanställdas namn.

Utredningen föreslår ingen förändring av dokumentationskraven avseende själva besluten och det har inte ingått i utredningsdirektiven att överväga förändringar i sekretessregleringen på området.

Frågan om möjlighet till anonym beteckning i stället för namn

Utredningen har även tagit ställning till ett alternativt förslag om en möjlighet att vid dokumentation ersätta offentliganställdas namn med någon form av beteckning, t.ex. ett identifikations- eller tjänstgöringsnummer. Utredningen anser inte att en sådan ordning är ändamålsenlig eller proportionerlig och lämnar därför inte något sådant förslag.

I enlighet med utredningsdirektiven presenteras dock ett alternativt förslag endast för vissa polisanställda som i undersökningar visat på hög utsatthet för våld, hot och trakasserier. Förslaget innebär att polismän som har beviljats ett särskilt tjänstekort får möjlighet att ange ett tjänstgöringsnummer i stället för namn i viss dokumentation.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 21 februari 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Offentliganställdas utsatthet för hot och trakasserier har blivit alltmer aktuell, inte bara i förhållande till socialtjänsten utan även i flera andra verksamheter såsom tillståndsverksamhet och skola. Det är synnerligen angeläget att det befintliga regelverket till skydd för tjänstemän ses över och anpassas utifrån samhällsutvecklingen.

Stadsledningskontoret välkomnar ett utökat skydd för tjänstemän på det straffrättsliga området och anser att förslaget är väl avvägt.

Möjlighet att bryta sekretess

När en socialnämnd får kännedom om omständigheter som kan utgöra brott föreligger det ofta hinder på grund av sekretess mot att anmäla detta till brottsbekämpande myndigheter. Detta gäller, med undantag för vissa specifika möjligheter till sekretessgenombrott, för alla brott vars straffskala innehåller lindrigare straff än ett års fängelse (10 kap. 23 § OSL). Ändringar på området utreds för närvarande men socialtjänsten kommer alltjämt, som utgångspunkt, vara förhindrad att anmäla lindrigare brott – även vid sådana förhållanden då socialtjänsten enkelt kan konstatera att en brottslig handling har begåtts och hur denna ska rubriceras. Att polisanmäla brott som hindrar nämndens verksamhet betraktas emellertid som ett sådant nödvändigt utlämnande som kan ske enligt 10 kap. 2 § OSL (jfr 12 kap. 10 § SoL).

Om förslagen om ändringar i brottsbalken ska få avsedd effekt är det viktigt att det i praktiken går att utreda och lagföra för brotten. Det är i linje med utredningens ambitioner att lagföring ska kunna ske även för brott som har en lägre straffskala när brotten på något sätt riktas mot myndighetsutövare i denna egenskap.

Stadsledningskontoret anser att det kan uppstå tolkningsproblem kring möjligheten till sekretessgenombrott utifrån den föreslagna utvidgningen av det straffrättsliga området. Bestämmelsen om nödvändigt utlämnande i 10 kap. 2 § OSL ska tillämpas restriktivt. Stadsledningskontoret efterfrågar därför ett förtydligande av om de i utredningen angivna brotten kan anmälas utan hinder av sekretess.

Behovet av förtydligande kommer bland annat av att förslagen straffbelägger handlingar som på ett mer personligt plan träffar den angripne, som riktar sig mot närstående och som riktar sig mot tjänstemän som avslutat sin anställning. Sådana brott är inte självklart förenliga med till exempel ordalydelsen i 12 kap. 10 § SoL: ”brott som hindrar nämndens verksamhet”. Om det inte tydliggörs att 10 kap. 2 § OSL kan användas i dessa situationer anser stadsledningskontoret att det är angeläget att komplettera förslaget med relevanta sekretessbrytande bestämmelser gentemot brottsbekämpande myndigheter.

Ändring av förvaltningslagen

Stadsledningskontoret delar utredningens uppfattning att den grundläggande förvaltningsrättsliga principen, att det ska framgå av myndighetsbeslut vem som har fattat beslutet, ska upprätthållas. Principen är viktig såväl för den enskilde som för uppföljning och tillsyn.

Stadsledningskontoret delar utredningens uppfattning att det inte måste finnas en undantagslös skyldighet att tillhandahålla namnet på beslutsfattaren vid underrättelse om beslut. Det noteras dock att den föreslagna ändringen är en något främmande konstruktion i den förvaltningsrättsliga systematiken. Detta genom att det är en regel med det uttalade syftet att, i vart fall tillfälligt, undanhålla information utan att informationen som sådan omfattas av sekretess gentemot den enskilde.

Stadsledningskontoret förutser att regleringen kan skapa vissa tillämpningsproblem och missförstånd. Inte minst utifrån att underrättelse om beslut oftast sker genom att kopia av själva beslutet skickas ut. Denna handling ska alltid innehålla angivelse av vem som fattat beslutet. För verksamheter som är vana vid detta arbetssätt är det viktigt att det kan säkerställas att det alltid finns ett beslut med namn upprättat innan underrättelse utan namn skickas ut. Det är beslutshandlingen som är bärare av beslutet och korrekt anger till exempel när beslutet är fattat. Regleringen får inte missförstås som en möjlighet att fatta anonyma beslut fram till att namnet begärs. Förslaget är i sig inte otydligt i dessa avseenden men dessa aspekter måste understrykas.

Stadsledningskontoret vill i detta sammanhang anmärka att regeln inte bör ge utrymme att expediera beslut med namnet maskat då detta måste ses som ett sekretessbeläggande snarare än ett utelämnande vilket är förenat med bland annat möjlighet till överklagande.

Även ur den enskildes perspektiv bör det rimligen, utifrån förvaltningsrättsliga principer, vara tydligt att underrättelsen endast är en underrättelse om innehåll i beslut och att ett fullständigt beslut finns att tillgå. Under sådana förhållanden kan effekten av förslaget ifrågasättas. Stadsledningskontoret har dock ingen erinran i övrigt mot förslaget.