

Stärkt straffrättsligt skydd för blåjusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner

Delbetänkande av Blåjusutredningen

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:2

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24741-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 22 december 2016 att utse en särskild utredare för att överväga och föreslå de ändringar som behövs för att åstadkomma ett modernt straffrättsligt skydd för blåljuspersonal och andra samhällsnyttiga funktioner, det vill säga yrkesutövare som bland annat har till uppgift att hjälpa andra.

Samma dag förordnades riksåklagaren Anders Perklev att vara särskild utredare.

Som experter att biträda utredningen förordnades fr.o.m. den 20 januari 2017 departementssekreteraren vid Socialdepartementet Karin Blomgren, myndighetsjuristen vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap Ella Carlberg, numera chefsåklagaren Anneli Hanström, advokaten Bengt Ivarsson, kanslirådet vid Justitiedepartementet Stefan Jansson, polismästaren Leif Jennekvist kanslirådet vid Socialdepartementet Anders Klahr, hovrättsrådet Göran Nilsson och utredaren vid Brottsförebyggande rådet Lisa Westfelt. Genom beslut den 24 maj 2017 entledigades Stefan Jansson fr.o.m. den 1 juni 2017 och i hans ställe förordnades kanslirådet vid Justitiedepartementet Frida Persson. Genom beslut den 3 oktober 2017 entledigades Anders Klahr fr.o.m. den 22 september 2017 och i hans ställe förordnades departementssekreteraren vid Socialdepartementet Hanna Lobosco.

Utöver nyss nämnda experter har även doktoranden Gustaf Almkvist biträtt utredningen, främst i fråga om konkurrensläran.

Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 16 januari 2017 hovrättsassessorn Christina Weiland.

Utredningen har antagit namnet Blåljusutredningen (Ju 2016:23).

Härmed överlämnas delbetänkandet *Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner* (SOU 2018:2).

Utredningens uppdrag, såvitt avser ett modernt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner, enligt direktiv 2016:115 den 22 december 2016 är med detta slutfört.

Stockholm i januari 2018

Anders Perklev

/Christina Weiland

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	21
1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	21
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning	25
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:191) om bevakningsföretag.....	27
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1959:590) om gränstullsarbete med annan stat.....	28
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete.....	29
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete.....	30
2 Uppdraget och dess genomförande	31
2.1 Inledning.....	31
2.2 Uppdraget.....	31
2.3 Utredningens arbete	32
2.4 Delbetänkandets disposition.....	33
3 Nuvarande ordning – brott mot allmän verksamhet m.m.	35
3.1 Inledning.....	35

3.2	Konkurrens	35
3.3	Brott mot allmän verksamhet	36
3.3.1	Bakgrund.....	36
3.3.2	Statistik.....	37
3.3.3	Våld eller hot mot tjänsteman.....	39
3.3.4	Förgripelse mot tjänsteman.....	42
3.3.5	Våldsamt motstånd	43
3.3.6	Utvidgning av det förstärkta skyddet.....	44
3.3.7	Övergrepp i rättssak.....	46
3.3.8	Konkurrens.....	48
3.4	Brott mot liv och hälsa.....	49
3.4.1	Misshandel.....	49
3.5	Brott mot frihet och frid.....	52
3.5.1	Olaga hot	52
3.5.2	Ofredande.....	54
3.6	Skadegörelsebrott	57
3.7	Allmänfarliga brott	58
3.7.1	Inledning.....	58
3.7.2	Sabotage.....	59
3.7.3	Kapning samt sjö- eller luftfartssabotage	62
3.7.4	Flygplats sabotage.....	65
3.8	Brott mot allmän ordning	66
3.8.1	Inledning.....	66
3.8.2	Upplopp.....	67
3.8.3	Våldsamt upplopp	68
3.8.4	Ohörsamhet mot ordningsmakten	69
3.8.5	Falskt larm och missbruk av larmanordning	69
3.9	Trafikbrott	72
3.9.1	Fri väg m.m. för viss trafik	72
3.10	Straffmätning	73
3.10.1	Den grundläggande bestämmelsen om straffvärde	73
3.10.2	Försvårande och förmildrande omständigheter	74

3.11	Unga lagöverträdare.....	76
3.11.1	Inledning	76
3.11.2	Straffmätning för unga lagöverträdare	76
3.11.3	Särskilda regler för påföljdsvalet för ungdomar	79
3.11.4	Påföljder för unga lagöverträdare	80
3.11.5	Ungdomsvård	81
3.11.6	Ungdomstjänst	82
3.11.7	Sluten ungdomsvård	83
3.12	Övriga nordiska länder	83
3.13	Regleringen av vissa yrkeskategorier	86
3.13.1	Poliser.....	87
3.13.2	Ordningvakter.....	88
3.13.3	Väktare	88
3.13.4	Entrévärdar	89
3.13.5	Trygghetsvärdar.....	89
3.13.6	Räddningstjänst	89
3.13.7	Hälsa- och sjukvårdspersonal.....	90
4	Beskrivning av problemen och dess orsaker	91
4.1	Inledning.....	91
4.2	Bakgrund	92
4.3	Utsatta områden	92
4.4	Myndigheters och organisationers bild av problemen.....	94
4.4.1	Polisen.....	94
4.4.2	Räddningstjänst	99
4.4.3	Ambulanspersonal	101
4.4.4	Sjukhuspersonal och annan vårdpersonal	101
4.4.5	Övriga yrkeskategorier.....	103
4.5	Statistik från Arbetsmiljöverket.....	103
4.6	Rapport från Polisförbundet	104
4.7	Statistik från AFA-försäkring	105
4.8	Orsakerna bakom angreppen mot blåljusverksamhet	109
4.9	Betydelsen av kameraövervakning	113

4.10	Våra slutsatser och bedömningar.....	116
5	Våra bedömningar och förslag	119
5.1	Inledning	119
5.2	Allmänna utgångspunkter.....	119
5.2.1	Vår bild av problemen samt inriktning av arbetet.....	119
5.2.2	Behovet av en systematisk översyn.....	121
5.3	En utvidgad kriminalisering av angrepp på blåljusverksamhet	124
5.3.1	Behovet av en reform.....	124
5.3.2	Utformningen av en ny reglering.....	129
5.3.3	Konkurrensfrågor	136
5.4	Översyn av straffskalorna avseende brotten i 17 kap. brottsbalken	141
5.4.1	Allmänna utgångspunkter	141
5.4.2	Överväganden och förslag avseende våld eller hot mot tjänsteman.....	143
5.4.3	Överväganden och förslag avseende förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd.....	147
5.5	Behovet av ett förstärkt straffrättsligt skydd för andra personalkategorier än blåljuspersonal	148
5.5.1	Behovet av en reform.....	148
5.5.2	En ny försvårande omständighet förs in i 29 kap. 2 § brottsbalken.....	152
5.6	Lag (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning	156
6	Konsekvensanalys	159
6.1	Inledning	159
6.2	Ekonomiska konsekvenser.....	160
6.3	Övriga konsekvenser enligt kommittéförordningen.....	162

7	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	165
7.1	Ikraftträdande	165
7.2	Övergångsbestämmelser.....	165
8	Författningskommentar	167
8.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	167
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning.....	176
8.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:191) om bevakningsföretag.....	176
8.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat.....	176
8.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete.....	177
8.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete.....	177
Bilaga		
	Kommittédirektiv 2016:115.....	179

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Vårt uppdrag har varit att överväga och föreslå de ändringar som behövs för att åstadkomma ett modernt straffrättsligt skydd för blåljuspersonal och andra samhällsnyttiga funktioner, det vill säga yrkesutövare som bland annat har till uppgift att hjälpa andra. Vi har haft att ta ställning till bland annat vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd. Vidare har vi haft i uppdrag att överväga om angrepp mot vissa funktioner, bland annat sådana som har till uppgift att garantera säkerhet, liv och hälsa, bör anses som särskilt allvarliga i straffrättsligt hänseende. Vårt uppdrag har även omfattat att ta ställning till om det straffrättsliga skyddet bör konstrueras på ett annat sätt än i dag eller behöver omfatta ytterligare brottsliga gärningar samt ta ställning till om det finns behov av ytterligare kriminalisering av hindrande av polisens, räddningstjänstens och ambulanssjukvårdens ingripanden eller hjälpinsatser.

Våra förslag

I detta delbetänkande föreslår vi att följande ändringar ska göras i brottsbalken:

- Ett nytt brott med benämningen blåljussabotage förs in i 13 kap. brottsbalken. Brottet straffbelägger att angripa eller annars störa polis, räddningstjänst eller ambulanssjukvård på ett sätt som riskerar att allvarligt förhindra eller försena genomförandet av ett uppdrag.
- Straffet för grovt våld eller hot mot tjänsteman enligt 17 kap. 1 § brottsbalken höjs till fängelse i lägst ett år och högst sex år.

- En ny straffskärpningsgrund förs in i 29 kap. 2 § brottsbalken. Den innebär att domstolen ska se särskilt allvarligt på fall där den tilltalade med våld eller hot har angripit någon i eller med anledning av dennes yrkesutövning.

Härutöver föreslår vi att vissa ändringar ska göras i lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning i syfte att förtydliga och förenkla tillämpningen av lagstiftningen. Vi föreslår också vissa språkliga moderniseringar av bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken.

Bakgrunden till uppdraget och hur vi har arbetat

I direktiven till utredningen beskrivs att det på flera orter i landet förekommer social oro innefattande anlagda bränder och återkommande angrepp på samhällsnyttiga funktioner som polis, ambulans- och räddningstjänstpersonal, s.k. blåljuspersonal, i form av bland annat stenkastning och våld vid utryckning. Vid några tillfällen har situationerna urartat till rena kravaller och upplopp. Vidare anges att det förekommer skadegörelse riktad mot såväl polisbilar och andra utryckningsfordon som polis- och brandstationer, socialkontor och annan viktig egendom. Orsaken till denna utveckling är enligt direktiven komplex och mångfasetterad. Klyftorna och segregationen i samhället och en ökad skillnad mellan olika områden i en och samma kommun när det gäller bland annat brottslighet och upplevd trygghet, arbetslöshet, skolresultat, samhällsservice och delaktighet utgör en del av den bakomliggande problembilden.

Utöver vad som anges i direktiven har medierna under sommaren 2017 särskilt uppmärksammat förekomsten av våld och hot mot sjukvårdspersonal. Vad som främst har rapporterats är hot och trakasserier i samband med vård av skottskadade personer med anknytning till gängkriminalitet i socialt utsatta områden. Situationen har beskrivits som mest allvarlig på akutmottagningar, men problemen synes även omfatta vårdavdelningar.

För att närmare kartlägga den i direktiven beskrivna problembilden har vi haft möten med främst myndigheter och arbetstagarorganisationer som är särskilt berörda av denna. Vidare har vi gjort studiebesök hos polisen i några socialt särskilt utsatta områden. Vi har också tagit del av bland annat statistik över förekomsten av hot

av våld mot olika yrkeskategorier samt forskningsrapporter kring problemen.

Våra överväganden

Genom de möten och studiebesök som vi har deltagit i har vi fått en mycket samstämmig bild av förekomsten av angrepp, i form av bland annat stenkastning, mot polis räddningstjänst och ambulanssjukvård. Vi har också fått många exempel på hur samhällsnyttiga funktioner utsätts för våld och hot. I en del fall finns en koppling till situationen i socialt utsatta områden men problemet finns även generellt i samhället. Sammantaget har vi fått den bild som anges i våra direktiv bekräftad och vi har även kunnat konstatera att situationen är allvarlig.

Vid vår genomgång av gällande rätt har vi kommit fram till att det i nuvarande lagstiftning saknas ett heltäckande och adekvat straffrättsligt skydd mot angrepp på blåljusverksamhet, dels genom att det förstärkta straffrättsliga skydd avseende våld och hot mot tjänsteman som finns i 17 kap. brottsbalken som regel inte är tillämpligt på verksamheterna inom räddningstjänst och ambulanssjukvård, dels eftersom detta skydd inte omfattar egendom. Det kan härutöver ifrågasättas om nuvarande straffskalor tillräckligt väl speglar de mycket allvarliga konsekvenser som kan uppkomma vid angrepp på blåljusverksamheter, inte enbart för de personer som utsätts för angreppet utan också i förhållande till de intressen som blåljusverksamheterna är satta att skydda.

När det gäller andra samhällsnyttiga funktioner har vi kunnat konstatera att förekomsten av våld och hot utgör både ett arbetsmiljöproblem för de berörda yrkesgrupperna och en risk för att verksamheten ska påverkas.

En utgångspunkt för våra överväganden när det gäller att tillgodose behovet av ett modernt straffrättsligt skydd har varit att åstadkomma detta utan att göra alltför stora systematiska ingrepp i brottsbalken. Skälet till detta är att vi har eftersträvat att lägga fram förslag som kan genomföras tämligen snabbt, utan att riskera att detta leder till oförutsedda konsekvenser med avseende på det redan existerande straffrättsliga skyddet.

Vi har gjort bedömningen att det inte finns tillräckligt starka skäl för att genomföra en större systematisk omarbetning av bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken och därvid byta ut begreppet myndighetsutövning. Den nuvarande regleringen om bland annat våld och hot mot tjänsteman har funnits under lång tid och synes vara välfungerande. Inte heller i övrigt har det framkommit något som tyder på att det straffrättsliga skyddet bör konstrueras på ett annat sätt med avseende på det skyddsintresse som nuvarande bestämmelse syftar till att tillgodose. Mot denna bakgrund har vi dragit slutsatsen att behovet av ett modernt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet eller andra samhällsnyttiga funktioner i första hand bör tillgodoses genom andra lagtekniska lösningar än att omarbeta 17 kap. brottsbalken.

De närmare skälen för införande av brottet blåljussabotage

Det saknas i dag en övergripande och heltäckande straffrättslig reglering som direkt syftar till att skydda den samhällsnyttiga funktion som blåljusverksamheten utgör. Det kan också ifrågasättas om de befintliga straffbestämmelser som kan vara tillämpliga tillräckligt speglar allvaret i att angripa blåljusverksamhet. Mot denna bakgrund och med hänsyn till den problembild som vi har fått oss till del framstår det som angeläget att tillskapa ett sådant heltäckande skydd.

När det gäller behovet av en utvidgad kriminalisering anser vi att blåljusverksamheten, det vill säga polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård, intar en särställning. Det är främst två faktorer som utmärker dessa samhällsfunktioner.

För det första är verksamheten minuteroperativ; varje fördröjning i genomförandet av ett uppdrag kan få stora och ödesdigra konsekvenser för de intressen som verksamheten ska skydda, ytterst människors liv och hälsa. Det är således inte möjligt att utan vidare avvakta med eller avbryta ett uppdrag tills hotet avväjts eller ytterligare skyddsåtgärder vidtagits.

För det andra utövas blåljusverksamheten mobilt och med relativt små enheter. Det betyder att det är svårt att minska eller undanröja riskerna för hot eller våld genom förebyggande åtgärder såsom förstärkt skalskydd på byggnader, inpasseringskontroll, inhägnader och ordningsvakter. Till detta kommer att olika enheter inom blå-

Ljusverksamheten kan behöva tas i anspråk på skilda platser samtidigt, vilket betyder att den samlade kapaciteten kan minska väsentligt om en större styrka av säkerhetsskäl behöver avdelas för ett enskilt uppdrag än vad som är nödvändigt för att klara uppdraget som sådant.

Det primära skyddsintresset för en ny reglering bör vara att säkerställa att polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård kan fullgöra sina uppdrag utan att bli förhindrade eller försenade på grund av brottsliga angrepp eller andra otillbörliga åtgärder. Straffansvar bör därför inträda oavsett om angreppet riktar sig mot person eller egendom. Det bör vara tillräckligt att angreppet är typiskt sett sådant att uppdragets genomförande kan hindras eller försenas.

Blåljussabotage måste generellt sett anses ha ett betydande straffvärde och i svårighetsgrad ligga i nivå med de övriga sabotagebrotten i 13 kap. brottsbalken. Vi har därför föreslagit att det i likhet med övriga sabotagebrott ska införas dels en straffskala för normalbrottet om fängelse i högst fyra år, dels en straffskala för grovt blåljussabotage med straffskalan fängelse i lägst två år och högst 18 år eller på livstid.

Som särskilda kriterier för att bedöma brottet som grovt bör gälla att gärningen

- har medfört betydande skada,
- har utövats i organiserad form, systematiskt eller föregåtts av särskild planering, eller
- annars har varit av särskild hänsynslös eller farlig art.

Hindrande av blåljusverksamhet skulle i vissa fall kunna tänkas få så allvarliga konsekvenser att gärningen blir att jämföra med de allra allvarligaste brotten i brottsbalken. Eftersom det är osäkert om det för sådana fall finns någon nu gällande bestämmelse som skulle kunna tillämpas och på ett riktigt sätt skulle spegla gärningens allvar, har vi ansett att det är motiverat att straffskalan för grovt blåljussabotage innefattar fängelse på livstid. Därmed uppnås också överensstämmelse med vad som föreskrivs för de övriga sabotagebrotten.

Närmare om skälen för att skärpa straffskalan för grovt våld mot tjänsteman

Syftet med bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken är att ge ett förstärkt straffrättsligt skydd för åtgärder i myndighetsutövning genom att föreskriva en strängare straffskala än de straffskalor som följer av 3 och 4 kap. brottsbalken. Ett sådant förstärkt skydd är motiverat för att säkerställa att myndighetsutövning sker på ett korrekt sätt utan att beslutsfattaren påverkas av risken för att drabbas av hot eller våld. Straffvärdet hos ett fall av våld eller hot mot tjänsteman måste därför svara mot både straffvärdet hos våldet eller hotet som sådant och det straffvärde som ligger i risken för att beslutsfattandet påverkas.

Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott, däribland grov miss-handel och grovt olaga hot har nyligen setts över och skärpts. Någon motsvarande översyn gjordes inte i det sammanhanget av straffskalorna i 17 kap. brottsbalken. Såsom anges i våra direktiv kan detta i sig tala för att se över straffskalorna också i det kapitlet.

Den samlade bild som vi har fått av förekomsten av våld och hot mot samhällets företrädare är sådan att faran för otillbörlig påverkan bör tas på stort allvar. Det gäller inte enbart sådana hot eller sådan våldsutövning som har till syfte att direkt förhindra eller framtvunga ett visst handlande. Vi har bedömt att även nivån av hot och våld som sådan mot bland andra blåljuspersonal riskerar att leda till att beslutsfattandet kan påverkas.

Mot denna bakgrund anser vi att det finns skäl för att skapa större utrymme för att vid straffmätningen beakta den fara för otillbörlig påverkan som hot eller våld mot tjänsteman typiskt sett utgör.

Nuvarande straffskala för grovt våld eller hot mot tjänsteman är fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vi anser att minimistraffet bör höjas till fängelse i ett år och maximistraffet till fängelse i sex år, för att på så sätt markera att straffvärdet för våld eller hot mot tjänsteman alltid är att anse som påtagligt högre än hos det våld eller hot som ingår i gärningen i sig.

Den föreslagna höjningen är inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan den brottstypen och våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden. Ett höjt minimistraff för det grova brottet leder emellertid även till ett ökat utrymme för att beakta brottets allvar inom straffskalan för normalbrottet.

Närmare om behovet av ett förstärkt straffrättsligt skydd för andra personalkategorier än blåljuspersonal

Under vårt utredningsarbete har vi kunnat konstatera att det vid sidan av blåljusverksamheten finns ett flertal samhällsnyttiga funktioner som i varierande grad utsätts för våld, hot och trakasserier. I den mån det handlar om funktioner som sysslar med myndighetsutövning och liknande uppgifter omfattas de i stor utsträckning av det förstärkta straffrättsliga skydd som föreskrivs i 17 kap. brottsbalken. Det finns emellertid ett inte obetydligt antal andra funktioner som, liksom räddningstjänsten och ambulanssjukvården faller utanför detta skydd.

Under sommaren 2017 har särskilt uppmärksammats de problem som kan uppstå i samband med vård av skottskadade personer med anknytning till gängkriminalitet, men också i övrigt finns en relativt sett stor utsatthet för våld och hot bland sjukvårdspersonal. Angreppen kan komma från såväl patienter som anhöriga och utomstående. Inte minst när vård eller annan omsorg tillhandahålls i vårdtagarens eget hem finns en utsatthet hos personalen.

Sjukvården måste utan tvekan vara att hänföra till kretsen av mycket viktiga samhällsfunktioner. Det är också oacceptabelt att de personer som verkar inom vården ska behöva utsättas för våld, hot och trakasserier i sitt arbete trots att deras uppgift inte är någon annan än att hjälpa och stödja.

Utöver sjukvården finns ett stort antal ytterligare funktioner som, i större eller mindre utsträckning, svarar mot samma kriterier. I ett modernt samhälle är det över huvud taget mycket svårt att definiera en begränsad krets av funktioner som kan betraktas som samhällsnyttiga. För att samhället ska fungera och medborgarna erbjudas såväl trygghet, vård och service som möjlighet till utbildning, utveckling och försörjning måste en rad olika funktioner tillhandahållas. Detta talar för att ett förstärkt straffrättsligt skydd för samhällsnyttiga funktioner bör vara mycket vidsträckt. Inte minst ur rättvisesynpunkt skulle det framstå som otillfredsställande om ett förstärkt straffrättsligt skydd skulle avgränsas till viss verksamhet samtidigt som annan verksamhet med samma behov av skydd lämnades utanför.

Såväl sjukvård och annan vård och omsorg som utbildningsverksamhet bedrivs numera både i offentlig och privat regi. Verksamheten är ofta till huvuddelen offentligt finansierad, med bidrag

av bland annat patientavgifter. Men även sådan verksamhet som traditionellt sett helt bedrivs i privat regi och finansieras av kunderna kan många gånger anses vara samhällsnyttig. Exempel på detta är banker, budtjänster och livsmedelsaffärer. Om servicefunktioner av dessa slag upphör inom ett område på grund av att personalen riskerar att utsättas för våld eller hot kan detta bidra till ytterligare utsatthet inom det berörda området och till ökat inflytande för kriminella strukturer. Mot denna bakgrund framstår det inte som en framkomlig väg att begränsa skyddet till enbart offentlig verksamhet eller offentligt finansierad verksamhet.

Sammantaget har vi gjort bedömningen att det finns ett tydligt behov av att förstärka det straffrättsliga skyddet mot våld och hot för ett flertal samhällsnyttiga funktioner, men att det inte är möjligt eller lämpligt att avgränsa ett sådant förstärkt skydd till vissa utpekade verksamheter eller yrkesgrupper. Ett förstärkt straffrättsligt skydd för samhällsnyttiga funktioner bör omfatta samtliga yrkesutövare.

Vi föreslår därför att det i 29 kap. 2 § brottsbalken införs en ny punkt som innebär att rätten vid bedömningen av straffvärdet som en försvårande omständighet särskilt ska beakta om den tilltalade har angripit någon med våld eller hot om våld i eller med anledning av dennes yrkesutövning. En sådan bestämmelse innebär alltså att straffet normalt sett ska bli högre om ett brott som innefattar våld eller hot om våld har riktat sig mot en anställd i en verksamhet och det sker medan den anställde är i tjänst eller med anledning av en åtgärd som den anställde har vidtagit när han eller hon har varit i tjänst. Med yrkesutövare avses förvärvsarbete vilket omfattar såväl anställda som egen näringsverksamhet.

Närmare om förslaget om ändringar i lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning

Av 17 kap. 5 § brottsbalken följer bland annat att det som sägs i de föregående paragraferna också ska gälla, om någon på sätt som i dessa bestämmelser sägs förgriper sig mot eller hindrar den, som enligt särskild föreskrift ska ha samma skydd som är förenat med myndighetsutövning. I nuvarande reglering finns det angivet i olika författningar vilka som har detta utökade skydd. I lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning finns det en uppräknning av olika

kategorier som har detta utökade skydd. Det finns emellertid även i andra författningar angivet att vissa kategorier har detta utökade skydd.

För att göra regleringen mer lättöverskådlig och enklare att tillämpa föreslår vi att samtliga hänvisningar till 17 kap. 5 § brottsbalken infogas i lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning. Det är inte tänkt att ändringarna ska medföra någon förändring i fråga om tillämpningen. För att förtydliga i vilka situationer det utökade skyddet tar sikte på bör orden ”i tjänsteutövning” föras in i inledningen av lagen. Därigenom torde tillämpningen av bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken förenklas med avseende på de fall där det utökade skyddet inte är knutet till myndighetsutövning.

Konsekvenserna av våra förslag

Våra förslag till författningsändringar innebär skärpta straff för vissa redan tidigare kriminaliserade gärningar. I den mån brotten medför fängelsestraff leder skärpningarna till att dessa blir längre. I viss utsträckning kan de föreslagna ändringarna leda till att utrymmet för att välja en icke frihetsberövande påföljd minskar.

Fler och längre fängelsestraff medför ökade kostnader hos Kriminalvården. Hur stor en sådan ökning kan komma att bli är svårt att beräkna och beror bland annat på i vilken utsträckning begångna brott kan utredas och lagföras.

Sammantaget bedömer vi att de kostnadsökningar som kan komma att uppstå till följd av våra förslag inte är större än att de kan rymmas inom befintliga ramar.

Ikraftträdande

Vi bedömer att lagstiftningen till följd av våra förslag kan träda i kraft tidigast den 1 januari 2019. Vi föreslår därför detta datum för ikraftträdande.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken
dels att det i 13 kap. införs en ny paragraf, 5 c §,
dels att 13 kap. 12 §, 17 kap. 1, 4 och 5 §§ och 29 kap. 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

5 c §

Den som angriper eller annars stör polis, räddningstjänst eller ambulanssjukvård genom att

1. använda våld eller hot om våld mot dess personal,

2. tillgripa eller skada fordon eller annat hjälpmedel, eller

3. vidta annan otillbörlig åtgärd döms, om gärningen är ägnad att allvarligt hindra eller försena genomförandet av ett uppdrag, för blåljussabotage till fängelse i högst fyra år.

Om brottet är grovt döms för grovt blåljussabotage till fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid. Vid bedömningen av om brottet är grovt

ska det särskilt beaktas om gärningen

- 1. har medfört betydande skada,*
- 2. har utövats i organiserad form, systematiskt eller föregåtts av särskild planering, eller*
- 3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.*

12 §¹

För försök, förberedelse eller stämpling till mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage eller spridande av gift eller smitta eller till förgöring och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap.

För försök, förberedelse eller stämpling till mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, *blåljussabotage*, grovt *blåljussabotage* eller spridande av gift eller smitta eller till förgöring och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap.

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.

Om brottet är grovt döms för *grovt våld eller hot mot tjänsteman* till fängelse i lägst *sex månader*

Om brottet är grovt döms för *grovt våld eller hot mot tjänsteman* till fängelse i lägst *ett* och högst

¹ Senaste lydelse 2016:508.

² Senaste lydelse 2016:508.

och högst *fyra* 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.

4 §³

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 våld- samt motstånd till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som, *på annat sätt än som tidigare sagts i kapitlet*, genom att sätta sig till motvärn eller *annars* med våld söker hindra någon i hans *eller hennes* myndighetsutövning, *döms* för våld- samt motstånd till böter eller fängelse i högst sex månader.

5 §⁴

Vad i 1, 2 och 4 §§ *stadgas skall ock* gälla, om någon på sätt som i nämnda paragrafer *sägs* förgriper sig mot eller hindrar den, som enligt särskild föreskrift *skall åtnjuta* samma skydd som är förenat med myndighetsutövning eller som är eller har varit kallad att biträda förrättningsman vid åtgärd som omfattas av sådant skydd.

Vad som *anges i* 1, 2 och 4 §§ *ska också* gälla, om någon på sätt som *framgår* i nämnda paragrafer förgriper sig mot eller hindrar den, som enligt särskild föreskrift *ska ha* samma skydd som är förenat med myndighetsutövning eller som är eller har varit kallad att biträda förrättningsman vid åtgärd som omfattas av sådant skydd.

³ Senaste lydelse 1975:667.

⁴ Senaste lydelse 1975:667.

29 kap.

2 §⁵

Som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet ska, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas

1. om den tilltalade avsett att brottet skulle få allvarigare följder än det faktiskt fått,

2. om den tilltalade visat stor hänsynslöshet,

3. om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig,

4. om den tilltalade utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende,

5. om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning,

6. om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering,

7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller annan liknande omständighet, *eller*

8. om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person.

7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller annan liknande omständighet,

8. om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person, *eller*

9. om den tilltalade med våld eller hot om våld angripit någon i eller med anledning av dennes yrkesutövning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

⁵ Senaste lydelse 2010:370.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning

Härigenom föreskrivs att lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning⁶ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Skydd som avses i 17 kap. 5 § brottsbalken ska tillkomma

1. befattningshavare som *hand- har* säkerhets- eller ordningstjänst vid kanal- eller slussverk eller järnvägsanläggning eller flygplats;

2. den som för försvaret fullgör bevaknings- eller ordningsupp- gift och därvid bär uniform eller märke som tydligt utvisar denna uppgift;

3. trafiktjänsteman för vilken bestämmelserna i 4 kap. ordnings- lagen (1993:1617) gäller enligt vad som sägs i 2 § nämnda kapitel.

Föreslagen lydelse

Skydd som avses i 17 kap. 5 § brottsbalken ska, *i tjänsteöv- ningen*, tillkomma

1. befattningshavare som *har hand om* säkerhets- eller ord- ningstjänst vid kanal- eller sluss- verk eller järnvägsanläggning eller flygplats;

4. *den som är godkänd för an- ställning i bevakningsföretag som avses i lagen (1974:191) om be- vakningsföretag och har till uppgift att utföra bevakningstjänst (väk- tare);*

5. *tulltjänsteman från den andra staten under utövning här i riket av tulltjänst, som omfattas av gräns- tullsamarbete enligt lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat;*

6. *utländska tjänstemän som ut- övar myndighet enligt lagen (2000:1219) om internationellt*

⁶ Senaste lydelse 2010:508.

tullsamarbete i Sverige på motsvarande sätt som om det varit fråga om svensk myndighetsutövning;

7. utländska tjänstemän som utövar myndighet i Sverige enligt lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete på motsvarande sätt som om det varit fråga om svensk myndighetsutövning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:191) om bevakningsföretag

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag ska upphöra att gälla vid utgången av december 2018.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §⁷

Tulltjänsteman från den andra staten *åtnjuter* under utövning här i riket av tulltjänst, som omfattas av gränstullsamarbete, *skydd enligt 17 kap. 5 § brottsbalken men skall icke* vara underkastad ansvar enligt 20 kap. *samma balk*.

Tulltjänsteman från den andra staten *ska* under utövning här i riket av tulltjänst, som omfattas av gränstullsamarbete, *inte* vara underkastad ansvar enligt 20 kap. *brottsbalken*.

Har svensk tulltjänsteman eller tjänsteman vid den svenska kustbevakningen, då han i anledning av gränstullsamarbete haft att utöva tulltjänst för den andra staten, begått brott som avses i 20 kap. 1–3 §§ brottsbalken eller eljest gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, skall så anses som om han begått brottet eller gjort sig skyldig till förseelsen under utövning av svensk tulltjänst.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

⁷ Senaste lydelse 1988:433.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 7 § lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. 7 §

Utländska tjänstemän som utövar myndighet enligt denna lag i Sverige skall vara skyddade enligt 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken på motsvarande sätt som om det varit fråga om svensk myndighetsutövning.

Utländska tjänstemän som utövar myndighet enligt denna lag i Sverige *skall* vara ansvariga för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken på motsvarande sätt som om det varit fråga om svensk myndighetsutövning.

Utländska tjänstemän som utövar myndighet enligt denna lag i Sverige *ska* vara ansvariga för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken på motsvarande sätt som om det varit fråga om svensk myndighetsutövning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 2 § lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap. 2 §

Utländska tjänstemän som utövar myndighet i Sverige enligt denna lag ska vara skyddade enligt 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken på motsvarande sätt som om det varit fråga om svensk myndighetsutövning.

Utländska tjänstemän som utför uppgifter i Sverige enligt denna lag ska vara ansvariga för olaga diskriminering enligt 16 kap. 9 § brottsbalken på motsvarande sätt som den som är anställd i svensk allmän tjänst. Innefattar uppgifterna myndighetsutövning ska tjänstemännen även vara ansvariga för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken på motsvarande sätt som om det varit fråga om svensk myndighetsutövning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Inledning

Detta kapitel innehåller en kortfattad redogörelse av våra direktiv och hur utredningsarbetet har bedrivits. Kapitlet innehåller också en beskrivning av delbetänkandets disposition.

2.2 Uppdraget

Våra ursprungliga direktiv beslutades av regeringen den 22 december 2016. Direktiven i dess helhet finns fogade till delbetänkandet. Därefter har regeringen aviserat att tilläggsdirektiv kommer att beslutas med innebörden bland annat att ett delbetänkande avseende de ursprungliga direktiven, såvitt avser ett modernt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner, ska avlämnas senast den 15 januari 2018. Tilläggsdirektiven beräknas beslutas i senare delen av december 2018.

Utredningens huvuduppgift enligt direktiven den 22 december 2016 har varit att överväga och föreslå de ändringar som behövs för att åstadkomma ett modernt straffrättsligt skydd för blåljuspersonal och andra samhällsnyttiga funktioner, det vill säga yrkesutövare som bland annat har till uppgift att hjälpa andra. I våra direktiv anför följande om bakgrunden till uppdraget.

På flera orter runt om i Sverige förekommer social oro innefattande anlagda bränder och återkommande angrepp på samhällsnyttiga funktioner, som s.k. blåljuspersonal (polis, ambulans- och räddningstjänstpersonal), i form av bl.a. stenkastning och våld vid utryckning. Vid några tillfällen, bl.a. i stadsdelen Rosengård i Malmö 2008 och i Husby med flera förorter till Stockholm 2013, har situationerna urartat till rena kravaller och upplopp. Angreppen på bl.a. blåljuspersonal utgör

ett allvarligt problem. Det är oacceptabelt att samhällsnyttiga funktioner som har till uppgift att hjälpa och skydda andra angrips och hindras från att fullgöra sina uppgifter. Orsaken till denna utveckling är komplex och mångfasetterad. Klyftorna och segregationen i samhället och en ökad skillnad mellan olika områden i en och samma kommun när det gäller bl.a. brottslighet och upplevd trygghet, arbetslöshet, skolresultat, samhällsservice och delaktighet utgör en del av den bakomliggande problembilden. Regeringen har i år inlett ett långsiktigt reformprogram för att komma till rätta med detta. En översyn av de straffrättsliga bestämmelserna till skydd för bl.a. blåljuspersonal är en av många åtgärder i det sammanhanget.

I direktiven anförs att en översyn av det straffrättsliga skyddet för blåljuspersonal och andra samhällsnyttiga funktioner även är motiverad utifrån ett rättsvårdande och systematiskt perspektiv. Vidare anförs att straffbestämmelserna för våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken i allt väsentligt är oförändrade sedan den gamla strafflagen i 1948 års lydelse. Samtidigt har samhället förändrats och ändringar gjorts i bakomliggande bestämmelser i framför allt 3 och 4 kap. brottsbalken.

Vårt uppdrag har sammanfattningsvis varit att

- ta ställning till vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd,
- överväga om angrepp mot vissa funktioner, bland annat sådana som har till uppgift att garantera säkerhet, liv och hälsa, bör anses som särskilt allvarliga i straffrättsligt hänseende,
- ta ställning till om det straffrättsliga skyddet bör konstrueras på ett annat sätt än i dag eller behöver omfatta ytterligare brottsliga gärningar, och
- ta ställning till om det finns behov av ytterligare kriminalisering av hindrande av polisens, räddningstjänstens och ambulanssjukvårdens ingripanden eller hjälpinsatser.

2.3 Utredningens arbete

Utredningens arbete har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med experterna. Sammanlagt har utredningen haft sju sammanträden. Utredaren och sekreteraren har därutöver haft

möten med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Sveriges Kommuner och Landsting, Brandmännens Riksförbund, Fackförbundet Alarm, Vårdförbundet samt Polisförbundet. Vidare har studiebesök gjorts hos Malmö åklagarkammare, Polisens regionledningscentral i Stockholm, lokalpolisområdet i Tensta och Rinkeby i Stockholm, lokalpolisområdet i Rosengård i Malmö samt polisstationen i Helsingborg. Utredningen har också mottagit en skrivelse från samt haft telefonmöte med branschorganisationen Avfall Sverige samt haft samråd med 112-utredningen (Ju 2016:03).

2.4 Delbetänkandets disposition

Delbetänkandet inleds med ett kapitel om gällande rätt som dels behandlar den straffrättsliga regleringen som avser brott mot allmän verksamhet samt dels andra bestämmelser som knyter an till den problematik som anges i utredningens direktiv. Därefter följer ett kapitel som tar sikte på att försöka beskriva hur problemet med angrepp mot bland annat blåljuspersonal ser ut. Vidare ges en beskrivning av de orsaker som kan ligga bakom problemet. I femte kapitlet följer våra överväganden och förslag. I sjätte kapitlet finns vår analys i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) av ekonomiska och andra konsekvenser av förslagen. Sjunde kapitlet tar upp frågor om ikraftträdande och övergångsbestämmelser. Delbetänkandet avslutas med en författningskommentar.

I bilagan till delbetänkandet finns utredningens ursprungliga direktiv i sin helhet.

3 Nuvarande ordning – brott mot allmän verksamhet m.m.

3.1 Inledning

I detta kapitel redogörs för de viktigaste delarna av gällande rätt som har betydelse för vårt arbete – bland annat brott mot allmän verksamhet, brott mot liv och hälsa samt frihet och frid, skadegörelsebrott, allmänfarliga brott och brott mot allmän ordning. Kapitlet innehåller också särskilda avsnitt om straffmätning samt den reglering som gäller unga lagöverträdare. Slutligen nämns något om lagstiftningen i de övriga nordiska länderna och hur regleringen av vissa yrkeskategorier ser ut.

Många av de straffbestämmelser som följer i den kommande framställningen överlappar, vilket aktualiserar den straffrättsliga konkurrensläran. Kapitlet inleds därför med en övergripande introduktion till de konkurrensproblem som kan förekomma på lagstiftningsplanet.

3.2 Konkurrens

Konkurrensproblem på lagstiftningsplanet rör huvudsakligen regelkonkurrens, det vill säga frågan hur olika straffbud förhåller sig till varandra när deras tillämpningsområde i viss utsträckning överlappar. Detta har ungefär samma innebörd som det tidigare vanliga uttrycket idealkonkurrens, alltså att flera brott har begåtts inom ramen för samma gärning.¹ En närliggande fråga, som ibland benämns realkonkurrens, är om olika gärningar som båda är kriminaliserade var för sig ska bedömas som ett eller flera brott. Detta

¹ Se Löfmarck, Straffrättens konkurrensproblem, 1974 kap. V, och Ulväng, Brottslighetskonkurrens, 2013 kap. 3, 5 och 6.

avgörs i synnerhet enligt läran om s.k. medbesträffade gärningar, till exempel att en tjuv inte döms för efterföljande häleri, eller att den som begår våld mot tjänsteman inte döms för ett föregående hot om våld som har realiserats. Enkelt uttryckt kan båda dessa situationer lösas på två sätt. Den första möjligheten är att göra ett urval bland de tillämpliga brottstyperna, närmast genom att en brottstyp uttryckligen är subsidiär till en annan eller annars konsumeras av en annan i vissa typsituationer. Detta benämns ibland lagkonkurrens. Den andra möjligheten är att domstolen ska döma för mer än en av de tillämpliga brottstyperna, det vill säga att det sker en kumulation. Det kallas ofta att domstolen dömer i brottskonkurrens. Det finns ingen färdig formel eller lära som avgör valet mellan urval och kumulation, eller för den delen vilken brottstyp som bör ges företräde före en annan om urvalsprincipen ska tillämpas. Det finns dock vissa tumregler, som att en brottstyp med ett skyddsintresse inte bör konsumera en brottstyp med ett annat skyddsintresse, att allvarligare brott konsumeras mindre allvarliga och att *lex specialis* går före *lex generalis*. Kriminalpolitiska överväganden och liknande kan också beaktas.

Hur vissa specifika konkurrensfrågor hanteras redogörs för under den fortsatta redogörelsen för gällande rätt.

3.3 Brott mot allmän verksamhet

3.3.1 Bakgrund

Den nuvarande regleringen angående brott som riktar sig mot allmän verksamhet finns i 17 kap. brottsbalken. Kapitlet motsvarar i huvudsak 10 kap. strafflagen i dess lydelse efter 1948 års strafflagsrevision, även om ett antal lagstiftningsåtgärder därefter vidtagits. I kapitlet skyddas utövare av allmän verksamhet mot angrepp som bör avvärjas i verksamhetens intresse. Före 1975 års genomgripande reform av 20 kap. brottsbalken var kretsen av dem som skyddades vid flera av brotten bestämd på så sätt att det skulle vara fråga om brott mot innehavare av ämbete eller annan befattning med vilket var förenat ämbetsansvar. När det i 20 kap. brottsbalken stadgade ämbetsansvaret avskaffades skedde följdändringar även i 17 kap. brottsbalken och kretsen vid dessa brott bestämdes i stället

genom att den brottsliga gärningen beskrevs som en gärning riktad mot myndighetsutövning.²

De gärningar som straffbeläggs i 17 kap. brottsbalken kan uppfattas som på ett eller annat sätt riktade mot intresset att det allmännas verksamhet ska kunna fortgå ostörd. Bestämmelserna i kapitlet är delvis sådana att de straffbelägger sådant som redan är straffbelagt genom andra straffbestämmelser. Syftet med bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken är då att ge ett förstärkt skydd genom en strängare straffskala.

3.3.2 Statistik

För att få en bild av hur ofta de olika bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken tillämpas inom rättsväsendet har viss statistik från Åklagarmyndigheten sammanställts. Av tabellerna 3.1 och 3.2 framgår bland annat att det under år 2016 inkom totalt 930 brottsmisstankar avseende våld mot tjänsteman riktad mot polisman. Av dessa misstankar ledde 500 till lagföringsbeslut.

² SOU 1972:1 s. 191 f. och s. 195, prop. 1975:78 s. 152 f. och s. 176 ff., JuU 1975:22 och NJA II 1975 s. 644.

Tabell 3.1 Antal inkomna brottsmisstankar

Brott	Yrkeskategori	2012	2013	2014	2015	2016
Våld mot tjänsteman	Polis (arbetsförmögen mindre än ett dygn)	1 086	972	982	927	877
Våld mot tjänsteman	Polis (arbetsförmögen ett dygn eller mer)	43	36	34	41	53
Våld mot tjänsteman	Ordningsvakt	1 305	1 062	992	912	854
Våld mot tjänsteman	Övriga	1 488	1 255	1 210	1 120	1 098
Hot eller förgripelse mot tjänsteman	Samtliga	4 343	3 407	3 596	3 460	3 625
Våldsamt motstånd	Samtliga	4 331	3 699	3 591	3 620	3 435

Tabell 3.2 Antal lagföringsbeslut

Brott	Yrkeskategori	2012	2013	2014	2015	2016
Våld mot tjänsteman	Polis (arbetsförmögen mindre än ett dygn)	678	615	594	581	465
Våld mot tjänsteman	Polis (arbetsförmögen ett dygn eller mer)	27	16	26	22	35
Våld mot tjänsteman	Ordningsvakt	744	590	533	485	430
Våld mot tjänsteman	Övriga	810	735	666	614	608
Hot eller förgripelse mot tjänsteman	Samtliga	2 566	2 073	2 031	2 079	2 059
Våldsamt motstånd	Samtliga	2 851	2 438	2 314	2 219	2 206

Tabell 3.3 Lagföringsandel

Brott	Yrkeskategori	2012	2013	2014	2015	2016
Våld mot tjänsteman	Polis (arbetsförmögen mindre än ett dygn)	67 %	66 %	66 %	69 %	60 %
Våld mot tjänsteman	Polis (arbetsförmögen ett dygn eller mer)	63 %	62 %	76 %	65 %	66 %
Våld mot tjänsteman	Ordningstvakt	66 %	68 %	71 %	69 %	72 %
Våld mot tjänsteman	Övriga	60 %	68 %	66 %	67 %	70 %
Hot eller förgripelse mot tjänsteman	Samtliga	64 %	69 %	68 %	70 %	67 %
Våldsamt motstånd	Samtliga	71 %	73 %	74 %	73 %	76 %

3.3.3 Våld eller hot mot tjänsteman

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 hämnas för en sådan åtgärd döms enligt 17 kap. 1 § brottsbalken för våld eller hot mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som på motsvarande sätt förgriper sig mot en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet för vad han eller hon har gjort eller underlåtit i myndighetsutövningen. Om brottet är grovt döms för grovt våld eller hot mot tjänsteman till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Bestämmelsen ändrades senast den 1 juli 2016 då det genomfördes såväl sakliga som redaktionella ändringar. Utöver en modernisering av språket infördes en ny gradindelning av brottet vilken innebar att den tidigare ringa graden togs bort och att en grov grad infördes. Det infördes tre exemplifierande kvalifikationsgrunder som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Vidare ändrades straffskalan för brott av normalgraden från fängelse i högst fyra år till böter eller fängelse i högst två år. Straffskalan för grovt brott bestämdes till fängelse lägst sex månader och högst fyra år.³

³ Prop. 2015/16:113 s. 47 f., 74 ff. och 91 f.

De brottsliga gärningar som innefattas i bestämmelsen är våld på tjänstemans person eller hot om sådant våld. När det i bestämmelsen talas om den som med våld förgriper sig på en tjänsteman avses samma typ av våld som i straffbestämmelsen om rån i 8 kap. 5 § brottsbalken, det vill säga våld å person. Bestämmelsen skyddar även hot om sådant våld. Våld på person kan ses som ett kvalificerat våldsbegrepp och innefattar dels misshandel, dels ett praktiskt taget fullständigt betvingande av kroppens rörelsefrihet.⁴ För ansvar för våld mot tjänsteman krävs således, liksom för ansvar för misshandel, att en person tillfogas kroppsskada, sjukdom eller smärta eller försätts i vanmakt eller något annat sådant tillstånd. I NJA 2015 s. 668 hade en man avsiktligen sparkat en polisman på benet. Polismannens byxor var emellertid försedda med skydd och sparken medförde endast ett mindre kroppsligt obehag. Någon smärta i misshandelsbestämmelsens mening hade därför inte uppstått. Eftersom det inte hade varit fråga om våld på person ogillades åtalet för våld mot tjänsteman.

Den krets som skyddas genom bestämmelsen begränsas genom att gärningen ska vara en förgripelse på en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning. Gärningen måste således på visst sätt ha ett samband med myndighetsutövning. Detta då en sådan gärning har ansetts böra beläggas med straff för att skydda samhällets intresse av att offentliga funktioner fullgörs på ett riktigt sätt utan ovidkommande hänsyn. Samma intresse gör sig gällande när myndighetsutövning utsätts för angrepp utifrån i form av våld, hot eller liknande.⁵ Myndighetsutövning tar sig uttryck i beslut eller faktiska åtgärder som ytterst grundas på samhällets maktbefogenheter. Gemensamt för all behörig myndighetsutövning är att den ytterst är grundad på lag eller annan författning. Myndighetsutövning kan således dels bestå i meddelande av formella beslut som för den enskilde innebär förmåner, rättigheter eller skyldigheter i olika hänseenden och dels i faktiska åtgärder för att verkställa sådana beslut. Myndighetsutövning kan också ta sig uttryck i faktiska åtgärder som inte har föregåtts av ett formligt beslut, till exempel då en polis-

⁴ NJA II 1948 s. 301 ff., Brottsbalken, en kommentar på internet, kommentaren till 8 kap. 5 § samt NJA II 1942 s. 357 f.

⁵ Prop. 1975:78 s. 152 f. och s. 176 ff.

man dirigerar trafiken eller ingriper för att upprätthålla allmän ordning.⁶

I NJA 1980 s. 421 I–III ansågs ett angrepp mot en förare eller mot en kontrollant av biljetter i spårvagns- eller busstrafik vara för-gripelse mot denne i hans myndighetsutövning. Detta då personalen enligt reglemente eller ordningsstadga för trafiken i staden hade rätt att meddela nödvändiga anvisningar som resande var skyldiga att lyda och där straffsanktion föreskrevs i 28 § allmänna ordningsstadgan (1956:617).

I NJA 2016 s. 880, som gällde en person som kastat sten på en parkeringsvakt, ansågs angrepp på en parkeringsvakt som utfärdar kontrollavgift enligt lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering inte utgöra för-gripelse mot tjänsteman. Lagen är tillämp-lig om en markägare har upplåtit ett område för parkering eller har förbjudit parkering inom området. Den medger att avgift tas ut när ett fordon har parkerats i strid mot villkor eller förbud som mark-ägaren har beslutat om. Utfärdande av parkeringsanmärkning på tomtmark utgör inte myndighetsutövning eftersom förhållandet mellan markägaren och bilisten är rent privaträttsligt. Vid överträd-elser av offentligrättsliga föreskrifter om parkering eller stannande på gatumark tillämpas i stället lagen (1976:206) om felparkeringsavgift. När en därtill behörig person beslutar om en felparkeringsavgift utgör detta myndighetsutövning.

Utöver angrepp på en tjänsteman i hans eller hennes myndig-hetsutövning omfattas våld eller hot som sker i syfte att tvinga en tjänsteman till en åtgärd i dennes myndighetsutövning eller hindra denne från åtgärd i myndighetsutövning. Även fall där någon häm-nas för vad en tjänsteman gjort eller underlåtit i myndighetsutöv-ning omfattas av straffbestämmelsen.

I bestämmelsen anges tre kvalifikationsgrunder för vad som kan konstituera grovt brott. Uppräkningen är inte uttömmande utan frågan om ett brott ska bedömas som grovt ska avgöras med be-aktande av samtliga omständigheter vid brottet. Den första punkten behandlar det fallet att gärningen har innefattat våld av allvarligt slag. För att våldet ska anses vara av allvarligt slag krävs att det rör sig om misshandelsbrott med ett straffvärde om fängelse kring sex månader eller mer. Den andra punkten avser fall där gärningen

⁶ Brottsbalken, en kommentar på internet, kommentaren till 20 kap. 1 §.

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. Den tredje punkten tar sikte på fall där gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

3.3.4 Förgripelse mot tjänsteman

Den som, på annat sätt än som anges i bestämmelsen om 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 myndighetsutövning och som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hotar med sådan gärning döms enligt 17 kap. 2 § brottsbalken för förgripelse mot tjänsteman. Straffskalan för brott av normalgraden är böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är grovt är straffskalan fängelse i högst fyra år.

Den 1 juli 2016 moderniserades bestämmelsen språkligt samtidigt som det infördes en särskild brottsbeteckning för brottets grova grad. Skillnaden mellan 1 § och 2 § ligger i beskrivningen av den brottsliga handlingen då 2 § avser andra handlingsformer än 1 §. Under bestämmelsen faller våld å person, som inte riktar sig mot den skyddade utan till exempel mot hans eller hennes anhöriga. Vidare hör hit skadegörelse och andra liknande gärningar samt hot om annat än våld å person, till exempel förtal eller skadegörelse. I RH 2005:53 hade en person gjort sig skyldig till förgripelse mot tjänsteman genom att ha spottat två polismän i ansiktet. Ett av de praktiskt viktigaste fallen av förgripelse mot tjänsteman är sådana där den brottsliga gärningen inte företas utan där endast hot om en sådan gärning används som påtryckningsmedel. Dessa fall är ofta att jämföra med utpressning.⁷ Att förolämpa en tjänsteman i dennes myndighetsutövning har däremot i RH 2013:61 inte ansetts vara ett sådant handlande som är kriminaliserat som förgripelse mot tjänsteman utan enbart som förolämpning.

⁷ Brottsbalken, en kommentar på internet, kommentaren till 17 kap. 2 §.

Den brottsliga gärningen måste enligt 2 § alltid ske med visst syfte. Straffbarheten har vidare genom uttrycklig föreskrift i lagtexten gjorts beroende av att gärningen företas ”otillbörligen”. Rekvisitet ”otillbörligen” medger att hänsyn tas till omständigheter som låter handlingen framstå som i viss mån ursäktlig eller förklarlig, även om någon egentlig intressekollision i objektiv mening inte kan antas. Att det som tvång eller hämnd mot en tjänsteman begås en gärning som innefattar brott eller hot om brott är alltid, utom i nödsituationer och liknande, otillbörligt.

3.3.5 Våldsamt motstånd

Den som, utan att fall är för handen som förut i kapitlet, genom att sätta sig till motvärn eller annars med våld söker hindra någon i hans myndighetsutövning, döms enligt 17 kap. 4 § brottsbalken för våldsamt motstånd. Straffskalan är böter eller fängelse i högst sex månader.

Paragrafen är subsidiär i förhållande till de föregående paragraferna. Den brottsliga handlingen beskrivs med orden ”motvärn eller eljest med våld”. Avgörande för gränsdragningen kring det straffbara området är uttrycket våld, vilket förutsätter motstånd genom fysisk kraftutveckling. Det krävs inte att denna har karaktären av våld på person. Vid våld på den som utövar den aktuella befattningen blir i stället bestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman tillämplig. Under våldsamt motstånd faller däremot i regel att tränga undan en befattningshavare, att rycka något från honom, att stänga in honom eller rycka eller slita i hans kläder. De i praktiken vanligaste fallen av våldsamt motstånd är sådana där våldet består i att någon som har omhändertagits spjärnar emot med händer och fötter, klänger sig fast vid något föremål eller försöker rycka sig loss vid bortförandet. Under begreppet våld ryms inte motstånd som endast är passivt. Straff drabbar alltså inte den som motsätter sig ett omhändertagande enbart genom att lägga sig på marken så att han måste bli buren. Ordet motvärn används endast som anvisning om vilka situationer som är typiska för våldsamt motstånd. Det har ingen självständig betydelse för gränsdragningen kring det straffbara området.

3.3.6 Utvidgning av det förstärkta skyddet

I 17 kap. 5 § brottsbalken finns en bestämmelse som utsträcker det straffskydd som ges genom de föregående paragraferna i kapitlet till två grupper av fall: den som enligt särskild föreskrift ska åtnjuta samma skydd som är förenat med myndighetsutövning och den som är eller har varit kallad att biträda förrättningsman vid åtgärd som omfattas av sådant skydd. Utvidgningen av straffskyddet avser endast kretsen av dem mot vilka gärningen riktas. Objektiva och subjektiva rekvisit är i övrigt desamma som gäller enligt var och en av de föregående paragraferna.

Särskilda föreskrifter att någon ska ha sådant skydd som avses i 17 kap. 5 §, det vill säga skydd som är förenat med myndighetsutövning, har getts i lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning. Enligt den lagen ska skydd som avses i 17 kap. 5 § brottsbalken tillkomma dels befattningshavare som har hand om säkerhets- eller ordningstjänst vid kanal- eller slussverk eller järnvägsanläggning eller flygplats, dels den som för försvaret fullgör bevaknings- eller ordningsuppgift och bär uniform eller märke som tydligt utvisar denna uppgift, och dels trafiktjänsteman för vilken bestämmelserna i 4 kap. ordningslagen (1993:1617) gäller enligt vad som sägs i 2 § nämnda kapitel.

Med trafiktjänsteman avses enligt 4 kap. 2 § ordningslagen förare samt den som annars, på grund av anställning eller uppdrag hos ett trafikföretag som driver sådan trafik som avses i 1 § samma lag, har uppgifter som avser ordningen och säkerheten i trafiken. Bestämmelserna i 4 kap. ordningslagen om trafiktjänstemän gäller endast den som genom att bära uniform eller märke eller som på något annat sätt tydligt visar att han är trafiktjänsteman.

I 4 kap. 1 § ordningslagen anges att bestämmelserna i kapitlet gäller trafik med tunnelbana och spårväg, taxitrafik, samt sådan yrkesmässig trafik för persontransporter som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik (trafiktillståndsförordningen). De som omfattas av trafiktillståndsförordningen är huvudsakligen företag som bedriver persontrafik med buss för allmänheten eller särskilda användarkategorier, mot ersättning som betalas

av de transporterade personerna eller en organisatör.⁸ I NJA 2001 s. 859 dömdes en person för våld mot tjänsteman genom att ha riktat sparkar och knytnävsslag i ansiktet mot en taxichaufför vilket orsakat ömhet och svullnad.

Den tredje punkten lades till i samband med införandet av ordningslagen och trädde i kraft den 1 januari 1994. I den allmänna motiveringen angavs att en trafiktjänsteman får ge trafikanter och andra anvisningar eller tillsägelser som behövs för att ordningen och säkerheten i trafiken ska upprätthållas. Vidare angavs bland annat att en trafiktjänsteman i vissa fall får vägra tillträde till trafikföretagets område samt att den som brutit mot något av de särskilda bötesstraffade förbud som gäller i kollektivtrafiken liksom den som är berusad eller stör ordningen eller äventyrar säkerheten i trafiken är skyldig att på uppmaning av en trafiktjänsteman lämna trafikföretagets område. Mot denna bakgrund ansågs trafiktjänstemän böra omfattas av skyddet för myndighetsutövning. Med en trafiktjänsteman skulle förstås förare samt den som annars på grund av anställning eller uppdrag hos ett trafikföretag har uppgifter som avser ordningen och säkerheten i trafiken.⁹

Enligt 7 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag har den som är godkänd för anställning i sådant företag och har till uppgift att utföra bevakningstjänst, s.k. väktare, skydd enligt 17 kap. 5 § brottsbalken när han utför sådan tjänst. I RH 2004:90 hade en civilklädd väktare på ett varuhus, i samband med att han skulle gripa en person som strax dessförinnan begått en stöld på varuhuset, blivit misshandlad av denne. Då väktarens ingripande skedde under en rast då han inte var i tjänst ansågs väktaren inte ha något skydd enligt 17 kap. 5 § brottsbalken varför gärningen inte bedömdes som våld mot tjänsteman utan som misshandel. En ordningsvakt som har fått ett förordnande enligt lagen (1980:578) om ordningsvakter äger utöva myndighet till exempel enligt 23 § tredje stycket polislagen (1984:387), och skyddas då enligt bestämmelsen våld eller hot mot tjänsteman.

⁸ Prop. 2011/12:80 s. 66.

⁹ Prop. 1992/93:210 s. 209 ff.

Med myndighetsutövning förstås endast utövning av svensk myndighet. En utvidgning av skyddet för tullpersonal har därför gjorts genom lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat så en tulltjänsteman från annan stat skyddas enligt 17 kap. 5 § brottsbalken under utövning här i riket av tulltjänst som omfattas av gränstullsamarbetet. Motsvarande skydd stadgas i lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete.

Skydd enligt 17 kap. 5 § brottsbalken tillkommer även den som är eller har varit kallad att biträda förrättningsman vid åtgärd som omfattas av sådant skydd. Endast biträde vid vad som kallas förrättning avses och det krävs att någon har kallats till denna. Bestämmelsen tolkas restriktivt med hänvisning till NJA 1905 s. 337, där en man som på uppmaning av en polis hjälpt denne vid ett anhöllande inte ansågs ha varit kallad att biträda förrättningsman.

3.3.7 Övergrepp i rättssak

Den som med våld eller hot om våld angriper någon för att han eller hon gjort anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller annars vid förhör avgett utsaga hos en domstol eller annan myndighet eller för att hindra någon från en sådan åtgärd döms enligt 17 kap. 10 § brottsbalken för övergrepp i rättssak till fängelse i högst fyra år. Det samma gäller den som med någon annan gärning, som medför lidande, skada eller olägenhet, eller med hot om en sådan gärning angriper någon för att han eller hon avlagt vittnesmål eller annars avgett utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra honom eller henne från att avge en sådan utsaga.

Med domstol eller annan myndighet avses även en dömande kammar eller ett annat organ i Internationella brottmålsdomstolen.

Om brottet är grovt döms för grovt övergrepp i rättssak till fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om det har uppkommit eller funnits risk för betydande men för det allmänna eller någon enskild, om gärningen har innefattat våld eller hot av allvarligt slag, eller om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Om brottet är ringa döms för ringa övergrepp i rättssak till böter eller fängelse i högst sex månader.

Bestämmelsen har till syfte att tillgodose det allmänna intresset av att utförande av talan eller avgivande av utsaga vid domstol eller annan myndighet inte otillbörligen påverkas. Brottet har upptagits bland brotten mot allmän verksamhet och skyddet har utformats i nära överensstämmelse med det i föregående paragrafer stadgade skyddet för myndighetsutövning. Vittnen och andra förhörspersoner omfattas av såväl första som andra meningen i bestämmelsen medan parter som inte är förhörspersoner samt ombud endast omfattas av bestämmelsens första mening och därmed har ett mer begränsat skydd. Det är inte enbart parter, ombud, vittnen och andra som uppträder i en redan anhängig sak som omfattas utan även den som anmäler en sak till domstol, polis eller annan myndighet. Även blivande parter, ombud och anmälare skyddas av bestämmelsen.

Brottsbeskrivningen överfördes med några formella ändringar från 10 kap. 9 § strafflagen i 1948 års lydelse.¹⁰ Mot bakgrund av att vittnen och tilltalade ibland annat mål om narkotikabrott blivit alltmer obenägna att tala fritt av fruktan för lagstridiga repressalier tillfogades år 1982 ett stycke med en särskild straffskala för grovt brott. År 1993 ändrades straffskalorna bland annat för att minska överlappningar och år 1997 skärptes straffskalorna ytterligare. Genom en lagändring 2002 anpassades straffskalorna till de straffskalor som gällde för mened. Ändringen skulle ses som en allmän uppgradering av straffvärdet för brottet övergrepp i rättssak och syftade till att leda till generellt något strängare straff för dessa brott.¹¹ År 2010 utvidgades straffansvaret till att omfatta gärningar vid Internationella brottmålsdomstolen.

Den 1 juli 2016 infördes brottsbeteckningarna grovt övergrepp i rättssak och ringa övergrep i rättssak för brottets grova respektive ringa grad. Vidare infördes omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Som skäl för att införa särskilda kvalifikationsgrunder angavs i motiven att övergrepp i rättssak som inte beivras riskerar att leda till att brott inte kan utredas, att brottslingar inte lagförs och att det uppstår ett slags fristad för grovt kriminella individer. Regeringen menade att detta, tillsammans med de allvarliga konsekvenser brottet kan få för enskilda, borde återspeglas i kvalifikationsgrunderna. Därutöver kri-

¹⁰ NJA II 1948 s. 323 och NJA II 1962 s. 263.

¹¹ Prop. 2001/02:59 s. 46.

minaliserades försök, förberedelse och stämpling till övergrepp i rättssak av normalgraden och grovt övergrepp i rättssak.¹²

3.3.8 Konkurrens

De flesta brotten mot allmän verksamhet i 17 kap. brottsbalken utgör kvalificeringar av andra brottstyper, i synnerhet brotten mot person i 3 och 4 kap. brottsbalken. Gemensamt för kvalificeringen är att angrepp på de personer som avses i 17 kap. inte bara ses som ett angrepp på personen, utan också på allmänna intressen. Om en polis blir misshandlad eller hotad i sin myndighetsutövning är det ett angrepp på personen, men också på polisens arbete. Frågan blir hur sådana konkurrenssituationer mellan brottstyper med olika skyddsintressen ska hanteras.

Utgångspunkten är att brott enligt 17 kap. brottsbalken konsumerar brott mot person, om inte brottet mot person har en strängare straffskala än det tillämpliga brottet mot allmän verksamhet.¹³ Det innebär att det normalt bara blir aktuellt att döma för våld eller hot mot tjänsteman, och inte för exempelvis den misshandel eller det olaga hot som föreligger. Detsamma gäller vid förgripelse mot tjänsteman.

Om straffskalan för brottet mot person däremot är strängare är det normalt aktuellt att döma för båda brotten, det vill säga i brottskonkurrens. Angreppet mot den enskilda personen blir mer framträdande. Sålunda döms för grov och synnerligen grov misshandel enligt 3 kap. även om rekvisiten för brott enligt 17 kap. är uppfyllda. Normalt bör det då också dömas för våld mot tjänsteman. Numera bör sannolikt också dömas i brottskonkurrens för grovt olaga hot och hot mot tjänsteman.

Vid bedömningen av om konkurrenssituationen vid brott enligt 17 kap. brottsbalken ska lösas genom urval eller kumulation finns det andra skäl att beakta än enbart hur straffskalorna förhåller sig till varandra. Det bör också beaktas att ett brott enligt 17 kap. brottsbalken som konkurrerar med ett brott mot person normalt bör bedömas som grovt även i en hel del fall då brottet mot person

¹² Prop. 2015/16:113 s. 78 och 93.

¹³ Ulväng, Brottslighetskonkurrens s. 511.

inte är att anse som grovt. Om en misshandel har ett straffvärde på sex månaders fängelse har det sagts att det bör föranleda att det rör sig om grovt våld mot tjänsteman redan till följd av misshandelsinslaget.¹⁴ Minimistraffet för grov misshandel är fängelse i ett år och sex månader. På samma sätt bör det vara tillräckligt att ett olaga hot har ett straffvärde på sex månader för att hotinslaget ska leda till bedömningen att det rör sig om grovt hot mot tjänsteman, trots att grovt olaga hot har ett minimistraff på nio månaders fängelse.

Om en tjänsteman har blivit utsatt för en grov misshandel eller ett grovt olaga hot bör det samlade straffvärdet därmed ligga betydligt högre än minimistraffet för grovt våld eller hot mot tjänsteman. Detta straffvärdepåslag motiveras av att det rör sig om ett brott riktat mot en tjänsteman, vilket då också motiverar att det döms i brottskonkurrens.

3.4 Brott mot liv och hälsa

3.4.1 Misshandel

Den som tillfogar en annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta, eller försätter honom eller henne i vanmakt eller något annat sådant tillstånd, döms enligt 3 kap. 5 § brottsbalken för misshandel till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Är brottet att anse som grovt, döms enligt 3 kap. 6 § första stycket brottsbalken för grov misshandel till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen var livsfarlig eller om gärningsmannen har tillfogat en svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller annars visat särskild hänsynslöshet eller råhet.

Är brottet att anse som synnerligen grovt, döms enligt 3 kap. 6 § andra stycket brottsbalken till fängelse i lägst fem och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska särskilt beaktas om kroppsskadan är bestående eller om gärningen har orsakat synnerligt lidande eller om gärningsmannen har visat synnerlig hänsynslöshet.

¹⁴ Prop. 2015/16:113 s. 82 f. och 92.

Med kroppsskada avses inte endast typiska skador som exempelvis sår, svullnader eller benbrott utan även funktionsrubbningsar av skilda slag, som förlamningar eller skador på syn eller hörsel omfattas. Även annat, exempelvis att raka håret av en person, kan bedömas som en kroppsskada. Sjukdom inbegriper psykisk sjukdom och psykisk invaliditet. Under sjukdom faller också sådant psykiskt lidande som medför en medicinskt påvisbar effekt, till exempel en psykisk chock. Med smärta avses ett fysiskt lidande som inte är alltför obetydligt. Uttrycket ”annat sådant tillstånd” avser bland annat en fullständig eller partiell förlamning eller bedövning av någon annans kropp. Tillfogande av ett mindre kroppsligt obehag, till exempel genom störande ljud, faller inte under begreppet misshandel. Gärningar som inte leder till kroppsskada, sjukdom eller smärta, till exempel att knuffa eller hålla vatten över någon, är typiskt sett inte heller att betrakta som misshandel. Samma sak gäller beträffande en psykisk effekt som framkallas med psykiska medel, till exempel vissa fall av skrämsel.¹⁵

I samband med en lagändring år 1988 byttes ordet ”synnerlig” mot ”särskild” i 3 kap. 6 § brottsbalken. Som skäl för ändringen anfördes att rekvisitet synnerlig hänsynslöshet eller råhet i praxis hade tolkats restriktivt med följderna att också mycket allvarliga fall av misshandel hänförts till den normala svårhetsgraden. Det behövdes därför en lagändring för att bana väg för en mindre restriktiv rättstillämpning. Särskild vikt skulle fästas vid sådana faktorer som att misshandeln varit provocerad och långvarig, påtagligt integritetskränkande eller riktat sig mot skyddslösa personer. I det sistnämnda avseendet skulle hänsyn tas till såväl offrets allmänna möjlighet att försvara sig som till om misshandeln har utförts av flera gärningsmän. Med lagändringen syftade man inte till att genomföra en genomgripande förändring i fråga om brottsrubriceringen utan endast en mindre förskjutning, som skulle medföra att vissa mycket allvarliga misshandelsfall fick en mera adekvat rubricering.¹⁶

¹⁵ Brottsbalken, en kommentar på internet, kommentaren till 3 kap. 5 §.

¹⁶ Prop. 1987/88:14 s. 5 ff.

Bestämmelsen i 3 kap. 6 § brottsbalken ändrades år 2010 genom att ett nytt andra stycke fogades till paragrafen och de allra allvarligaste fallen, som avser synnerligen grov misshandel, hänfördes till en egen kategori med en egen straffskala där minimum sattes vid fyra års fängelse.¹⁷ I förarbetena till lagändringen kritiserades straffen för misshandel för att vara alltför milda. Bland annat framhölls att straffvärdet när det gäller de allvarligaste fallen av grov misshandel, till exempel de där våldet har medfört en bestående svår kroppsskada eller varit av närmast tortyrliknande slag, i praxis inte annat än undantagsvis överstigit tre till fyra års fängelse. Regeringen anförde att det för strängare straff än så normalt synes krävas att misshandeln samtidigt har lett till döden eller att gärningen ingått som ett led i ett annat allvarligt brott. De grova misshandelsbrott som skulle träffas av den nya strängare straffskalan var sådana som kunde sägas vara synnerligen grova. Till dessa ansågs höra fall där en svår kroppsskada blivit bestående eller då misshandeln inneburit kraftig och långvarig smärta eller stark dödsångest. Detsamma skulle gälla misshandel som bestått i grovt våld och som riktats mot en person som saknat eller haft begränsad allmän möjlighet att försvara sig, till exempel ett barn eller en äldre människa. Motsvarande skulle gälla när grovt våld använts mot en person som inte kunnat försvara sig därför att han eller hon misshandlats av flera personer.¹⁸

Bestämmelsen ändrades senast den 1 juli 2017 då minimistraffet för grov misshandel höjdes till fängelse i ett år och sex månader och minimistraffet för misshandel som är att anse som synnerligen grov höjdes till fängelse i fem år. Samtidigt introducerades synnerligen grov misshandel som en egen formell brottsbeteckning för denna brottstyp. Höjningen av minimistraffet för synnerligen grov misshandel var inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan den brottstypen och grov misshandel. Syftet var i stället att generellt höja straffnivån för alla gärningar som är att bedöma som synnerligen grov misshandel. Samma skäl låg bakom höjningen av minimistraffet för grov misshandel och den brottstypens förhållande till misshandel av normalgraden. En följd av båda höjningarna ansågs däremot vara att det tillgängliga utrymmet för straffmätning sam-

¹⁷ Se SFS 2010:370.

¹⁸ Prop. 2009/10:147 s. 17 ff.

tidigt ökar för den närmast lägre liggande graden av brottet. Genom höjningen från fyra till fem år av minimistraffet för synnerligen grov misshandel ökade således den praktiskt tillämpliga straffskalan för grov misshandel. Och höjningen av minimistraffet för grov misshandel från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader ökade på motsvarande sätt straffmätningens utrymme för normalgrads-brottet. Som en följd av att brottstypen synnerligen grov misshandel gavs en egen brottsbeteckning lades synnerligen grov misshandel till bland de brott som kan föranleda ansvar på stämplingsstadiet. Ändringen innebar inte någon saklig ändring av bestämmelsen i 3 kap. 11 § brottsbalken.¹⁹

I förarbetena uttalades att en konsekvens av ändringen var att straffmätningen också skulle påverkas i fråga om sådana andra brotts-typer där våld, eller hot om våld, ingår som ett moment i gärningen. Så torde exempelvis ett fall av misshandel som utgör ett led i övergrepp i rätts-sak eller våld eller hot mot tjänsteman inte kunna bedömas mildare i det sammanhanget än om det hade bedömts som ett självständigt brott. En strängare syn på våld och hot ansågs därför böra få genomslag också vid straffmätningen av andra allvarliga våldsbrott, såvida det inte döms för våld mot tjänsteman i brotts-konkurrens med misshandelsbrottet.²⁰

3.5 Brott mot frihet och frid

3.5.1 Olaga hot

Den som lyfter vapen mot någon annan eller annars hotar med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom, döms enligt 4 kap. 5 § brottsbalken för olaga hot till böter eller fängelse i högst ett år.

Om brottet är grovt döms för grovt olaga hot till fängelse i lägst nio månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om hotet påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspel-

¹⁹ Prop. 2016/17:108 s. 51 f.

²⁰ Prop. 2016/17:108 s. 46.

ning på ett våldskapital eller annars har varit av allvarligt slag, eller om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

För straffbarhet krävs att hotet är allvarligt menat men det är tillräckligt att hotet är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för att hotet ska verkställas. Det krävs alltså inte att den hotade verkligen blir rädd men med den valda utformningen av bestämmelsen utesluts sådana fall då det för den hotade varit uppenbart att hotet inte kunde vara allvarligt menat från det straffbara området.

År 1993 delades bestämmelsen in i två grader genom att det infördes en straffskala för grova fall av olaga hot. Före lagändringen var straffskalan för olaga hot böter eller fängelse i högst två år. Ändringen motiverades med att samhället allmänt sett ansågs böra reagera strängare än dittills mot angrepp på den personliga integriteten. Det anfördes att svåra fall av olaga hot ibland kunde utvecklas till psykisk terror och medföra svårt lidande och att det för sådan brottslighet borde kunna dömas till ett mycket strängt straff. I fråga om förhållandet mellan grova fall av olaga hot och hot mot tjänsteman innebar förslaget att brotten fick samma maximistraff. Det framhölls att det i lagstiftningsärendet hade framförts krav på skärpta straff för våld och hot mot tjänsteman och det underströks att ändringen i 4 kap. 5 § brottsbalken inte skulle innebära någon ändring av den grundläggande utgångspunkten att det finns anledning att se särskilt allvarligt på sådana hot mot tjänstemän som avses i den särskilda straffbestämmelsen om detta brott. Att den nya lagstiftningen skulle lämna utrymme för att straffvärdemässigt jämställa vissa speciella fall av olaga hot med allvarliga hot mot tjänsteman ansågs inte utesluta att det generellt sett finns anledning till en högre straffnivå vid hot mot tjänsteman än vid olaga hot. Det framhölls i denna del att böter inte ingick i straffskalan vid hot mot tjänsteman, om inte brottet i det enskilda fallet var att anse som ringa, medan att däremot böter fanns i straffskalan vid normalgraden av olaga hot. Vidare ansågs att de ändringar som föreslogs inte skulle föranleda några ändrade lösningar i förhållande till vad som tillämpades i fråga om konkurrens mellan hot mot tjänsteman och olaga hot.²¹ Vid lagändringen år 2016 fick de grova fallen av

²¹ Prop. 1992/93:141 s. 30 f.

olaga hot en egen brottsbenämning samtidigt som kvalifikationskriterierna gjordes tydligare.²²

Bestämmelsen ändrades senast den 1 juli 2017 på så sätt att minimistraflet för grovt olaga hot höjdes till fängelse i nio månader. Höjningen av minimistraflet för grovt olaga hot var inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan den brottstypen och olaga hot av normalgraden utan syftade till att generellt höja straffnivån för alla gärningar som är att bedöma som grovt olaga hot. Som en följd av höjningen ökade emellertid det tillgängliga utrymmet för straffmätning inom den lägre graden av brottet. Genom höjningen från sex till nio månader av minimistraflet för grovt olaga hot ökade således den praktiskt tillämpliga straffskalan för normalgradsbrottet.²³

3.5.2 Ofredande

Bestämmelsen om ofredande fick en ny lydelse genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 2018.²⁴ Den som fysiskt antastar någon eller utsätter någon för störande kontakter eller annat hänsynslöst agerande döms, om gärningen är ägnad att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt, enligt 4 kap. 7 § brottsbalken för ofredande till böter eller fängelse i högst ett år.

Det straffbara handlandet består i att utsätta någon för ett hänsynslöst agerande. Lagtexten innehåller en exemplifierande uppräkningslista av handlingssätt som kan utgöra ett hänsynslöst agerande. Det första exemplet fysiskt antastar motsvarar ofredanden genom handgripligt antastande enligt paragrafens tidigare lydelse. Exempel på fysiska antastanden kan vara att lägga krokben för någon, knuffa någon, rycka eller slita i personens kläder eller att tillfälligt hålla fast personen. Det andra exemplet avser ofredande genom störande kontakter. Formen för kontakterna saknar betydelse. Det kan alltså vara fråga om såväl direkta kontakter vid fysiska sammanträffanden som kontakter via internet eller något annat sätt att kommunicera. Kontakterna kan vara störande på grund av sitt antal eller på grund av när och hur de sker. Av betydelse är också vad kontakterna inneburit. Om det är fråga om nedsättande eller kränkande budskap kan

²² Se prop. 2015/16:113 s. 43 ff. och s. 70 f.

²³ Prop. 2016/17:108 s. 52 f.

²⁴ Se prop. 2016/17:222.

ett mindre antal kontakter eller meddelanden utgöra ett ofredande, jämfört med till innehållet harmlösa eller innehållslösa kontakter. Slutligen kan ofredande begås genom annat hänsynslöst agerande. Ett sådant agerande kan ske såväl genom direkta angrepp på sinnen som genom angrepp via internet eller andra kommunikationsformer. För att agerandet ska vara straffbart krävs att det kan beskrivas och upplevas som hänsynslöst. Exempel på sådana hänsynslösa ageranden kan vara att allvarligt skrämma eller störa någon genom till exempel höga ljud eller pyroteknik, att filma någon på ett påträngande sätt eller att filma en naken person så att denne märker det. Även mer subtila kontakter som till exempel att någon följer efter någon annan under en viss tid eller återkommande står utanför någons bostad omfattas, förutsatt att förföljandet uppfattas av den som förföljs och har viss varaktighet eller frekvens. Den tidigare praxis som finns kring ofredande genom hänsynslöst beteende bör i stor utsträckning kunna vara vägledande för vad som utgör ett hänsynslöst agerande. I viss begränsad utsträckning bör även enstaka yttranden på grund av sitt innehåll kunna anses ge uttryck för ett hänsynslöst agerande. Förutom framförande av falska dödsbud kan det vara fråga om yttranden som ligger nära hot eller som annars allvarligt kränker människovärdet eller rubbar tryggheten och tilliten till andra människor eller på annat sätt ger uttryck för hat mot någon. Exempel på sådana yttranden kan, under förutsättning att gärningen också är ägnad att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt, vara att med emfas uppmana någon att ta livet av sig eller att framföra grova och detaljerade kränkningar av sexualiserad eller våldsamt natur.

Det straffbara handlandet består i att utsätta någon annan för ett hänsynslöst agerande. Kriminaliseringen förutsätter att det är en identifierad persons frid som har blivit kränkt. För att utgöra ett straffbart ofredande krävs vidare att gärningen är ägnad att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt. Med det avses att det är tillräckligt att gärningen typiskt sett är sådan att någons frid kränks. Det förutsätts inte för straffansvar att någon fridskränkning uppkommit i det enskilda fallet. Genom en sådan avgränsning till typiska effekter, undantas gärningar som kan vara ovälkomna, otrevliga eller obehagliga men som den enskilde rimligen ska kunna tåla. Bedömningen av om gärningen varit ägnad att kränka någons frid på ett kännbart sätt ska göras utifrån de faktiska förhållandena i det

enskilda fallet och med hänsyn till den enskilda målsäganden. Av betydelse blir då förutom angreppet som sådant även omständigheterna kring det. Det innebär till exempel att ett agerande som sker inom ramen för en hetsig och ömsesidig meningsskiljaktighet inte behöver omfattas av straffansvar medan motsvarande agerande om det sker opåkallat och överraskande i större utsträckning kan vara fridskränkande. Det bör även beaktas om agerandet riktar sig mot en särskilt sårbar person – till exempel en person som är utsatt för trakasserier och mobbning – eller till någon som befinner sig i en beroendeställning, till exempel ett barn till den som gör uttalandet. Även den omständigheten att agerandet sker inför publik på ett sätt som kan sägas förvärpa kränkningen bör beaktas. En straffbar handling förutsätter att agerandet har utgjort ett angrepp på den privata sfär som varje människa kan sägas ha rätt att hålla fredad. Brottet fullbordas när denna sfär överträds. Angrepp på den fysiska sfären är straffbara även om den angripne inte uppfattar angreppet på grund av exempelvis sömn eller medvetslöshet. För andra ageranden krävs att den utsatte uppfattar angreppet. Angreppet behöver dock inte uppfattas när det företas utan det kan ske vid en senare tidpunkt. För dessa fall krävs för straffansvar att gärningsmannens uppsåt täcker att den utsatte uppfattar angreppet.²⁵

Genom en lagändring år 1993 höjdes straffmaximum från sex månaders till ett års fängelse. I propositionen anfördes att omfattande och systematiska trakasserier, till exempel vid mobbning eller annat psykiskt våld, kunde utgöra sådana beteenden som bedöms som ofredande, och att en gärning som bedöms som ofredande kan rymma långvariga hänsynslösa beteenden som har ett straffvärde som i extremfall kan överstiga sex månaders straffmaximum. Som exempel nämndes mycket omfattande och utdragen telefonterror mot en tidigare partner. Ett annat fall var brott med politisk bakgrund, och det uttalades att långvarigt trakasserande med rasistiskt motiv kan ha ett högt straffvärde också om gärningarna i sig inte kan hänföras under något annat straffbud än ofredande.²⁶

²⁵ Prop. 2016/17:222 s. 98 ff.

²⁶ Prop. 1992/93:141 s. 32.

3.6 Skadegörelsebrott

Den som förstör eller skadar egendom, fast eller lös, till men för annans rätt därtill, döms enligt 12 kap. 1 § brottsbalken för skadegörelse till fängelse i högst två år. Om brottet med hänsyn till skadans obetydlighet och övriga omständigheter vid brottet är att anse som ringa, döms enligt 12 kap. 2 § brottsbalken för ringa skadegörelse till böter eller fängelse i högst sex månader. Om skadegörelsebrottet är att anse som grovt döms enligt 12 kap. 3 § brottsbalken för grov skadegörelse till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Vid bedömande huruvida brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har medfört betydande fara för någons liv eller hälsa, om skadan drabbat sak av stor kulturell eller ekonomisk betydelse eller annars är synnerligen kännbar eller om gärningen varit av särskilt hänsynslös art.

Den ekonomiska skadan är en av flera omständigheter som tillmäts betydelse vid bedömningen av om skadegörelse är av normalgraden eller grov. Värdet bör i regel överstiga ett prisbasbelopp för att ha någon betydelse för rubriceringen.²⁷ Skadegörelse som drabbar allmänheten i form av skador på till exempel järnvägsspår, signal-system, telefonledningar och vägbanor anses normalt som grov skadegörelse, om gärningen inte är att anse som sabotage och därför bestraffas enligt 13 kap 4 § brottsbalken.

Om en gärning har varit av särskilt hänsynslös art kan den bedömas som grov, även om skadan inte kan sägas ha varit betydande. Det kan exempelvis vara fråga om en person som i uppenbart trakasserande syfte förstör ett värdefullt föremål som är förknippat med ett särskilt affektionsvärde.²⁸

Det ska även beaktas om gärningen har medfört betydande fara för någons liv eller hälsa. I rättsfallet NJA 1980 s. 191 hade brand anlagts i en lastbil, värd cirka 95 000 kronor. Någon risk för ytterligare spridning av branden förelåg inte. Gärningen bedömdes inte som mordbrand utan som grov skadegörelse.

²⁷ Prop. 2016/17:131 s. 55.

²⁸ Prop. 2016/17:131 s. 68.

Paragraferna överensstämmer i stort sett med bestämmelserna i 24:1–3 strafflagen i 1948 års lydelse. Straffet för skadegörelse enligt 12 kap. 1 § brottsbalken skärptes dock år 2003 från högst sex månader till högst ett år.²⁹ Bestämmelserna i 12 kap. 1–2 samt 3 §§ ändrades senast den 1 juli 2017. Straffskalan för grov skadegörelse anpassades till övriga centrala förmögenhetsbrott. Vidare utmönstrades böter ur straffskalan för skadegörelse av normalgraden samtidigt som maximistraffet höjdes till fängelse i två år. Den tidigare brottsbeteckningen åverkan för den ringa graden ersattes med ringa skadegörelse. Även straffskalan för brottet justerades på så sätt att den numera innefattar även fängelse i högst sex månader. I övrigt moderniseras paragrafen språkligt.³⁰

När det gäller ringa skadegörelse finns det en särskild åtalsregel i 12 kap. 6 § brottsbalken. Av denna följer att brottet, när endast enskilds rätt förnärmas, får åtalas av åklagare endast om åtal av särskilda skäl är påkallat ur allmän synpunkt. Åtalsbegränsningen avser således enbart brott mot enskilds rätt. Brott som kränker statens eller någon kommuns rätt eller något annat offentligt intresse lyder under allmänt åtal.

3.7 Allmänfarliga brott

3.7.1 Inledning

Brotten mot allmänheten i 13 kap. brottsbalken straffbeläggs på grund av sin särskilda farlighet på ett tidigare stadium än vad som i regel är fallet med brotten mot enskilda. För att ett brott mot enskild ska föreligga måste det i allmänhet vara klart både mot vem angreppet riktas och huruvida det avser den angripnes person eller egendom. Genom en handling som hör till brottsgruppen allmänfarliga brott framkallas i allmänhet fara som inte endast hotar enstaka människor eller föremål utan en mera obestämd och vidsträckt krets av objekt.

Nedan följer en genomgång av vissa av de straffbestämmelser som gäller allmänfarliga brott.

²⁹ Brottsbalken, en kommentar på internet, kommentaren till 12 kap. 1–3 §§ samt prop. 2002/03:138 s. 19 ff.

³⁰ Se prop. 2016/17:131 s. 70 ff. och 76 ff.

3.7.2 Sabotage

Allmänt

Om någon förstör eller skadar egendom, som har avsevärd betydelse för rikets försvar, folkförsörjning, rättsskipning eller förvaltning eller för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i riket, eller genom annan åtgärd, som inte innefattar endast undanhållande av arbetskraft eller uppmaning därtill, allvarligt stör eller hindrar användningen av sådan egendom, döms enligt 13 kap. 4 § brottsbalken för sabotage till fängelse i högst fyra år. Detsamma gäller, om någon annars, genom skadegörelse eller annan åtgärd som nyss sagts, allvarligt stör eller hindrar den allmänna samfärdseln eller användningen av telegraf, telefon, radio eller dylikt allmänt hjälpmedel eller av anläggning för allmänhetens förseende med vatten, ljus, värme eller kraft.

Om brottet är att anse som grovt, döms enligt 13 kap. 5 § brottsbalken för grovt sabotage till fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om därigenom framkallats fara för rikets säkerhet, för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse. Bestämmelsen om grovt sabotage ändrades senast 2009 då straffskalan för det tidsbestämda straffet ändrades genom att straffmaximum höjdes från tio år till arton år.³¹

I subjektivt hänseende fordras uppsåt i förhållande till alla förutsättningarna för ansvar, således även uppsåt att allvarligt störa eller hindra den verksamheten i fråga där sådant hinder eller störande förutsätts för ansvar. För att grovt sabotage ska föreligga krävs det att uppsåtet omfattar den omständighet som gör brottet till grovt.

Bestämmelserna om sabotage och grovt sabotage motsvarar, med undantag för vissa redaktionella jämkningar, 19 kap. 4 § strafflagen i 1948 års lydelse.³² Till skillnad från vad som är fallet enligt de föregående paragraferna i kapitlet beskrivs sabotagegärningen inte som åstadkommande av en primäreffekt, varigenom en viss närmare angiven fara framkallas. I stället beskrivs gärningen som antingen ett förstörande eller skadande av egendom som har avsevärd betydelse för viss verksamhet eller som ett hindrande eller allvarligt

³¹ Se prop. 2008/09:118 s. 28 ff.

³² NJA II 1949 s. 8.

störande av viss verksamhet. Av verksamhetens karaktär följer emellertid att dessa gärningar innebär fara för de viktiga intressen som verksamheten avser att tjäna. Detta är också ett skäl till att dessa gärningar har upptagits till ett sabotagebrott i 13 kap. brottsbalken i stället för att bestraffas som skadegörelse eller grov skadegörelse enligt 12 kap. brottsbalken. I den mån sabotage utförs genom skadegörelse kan detta vara en försvärande omständighet vid sabotagebrottet.³³

De olika sabotageobjekten

Som sabotageobjekt nämns i första meningen egendom som har avsevärd betydelse för rikets försvar, folkförsörjning, rättskipning eller förvaltning eller för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i riket. Under denna typ av egendom faller befästningsanläggningar, kaserter, förråd av större betydelse, för folkförsörjningen viktiga fabriker och gruvor, statliga och kommunala myndigheters lokaler, polis- och brandstationer m.m. Även enstaka föremål kan vara av sådan vikt som avses men i regel avses emellertid inte lösa föremål som vapen, kanoner, bilar etc. Ett fartyg kan däremot vara av den betydelse som fordras för sabotageansvar.

I andra meningen beskrivs sabotageobjektet genom att där talas om åtgärd beträffande den allmänna samfärdseln eller beträffande telegraf, telefon, radio e.d. allmänt hjälpmedel. Därutöver nämns anläggning för allmänhetens förseende med vatten, ljus, värme eller kraft. Under den allmänna samfärdseln ingår trafiken på vägar, järnvägar och spårvägar, vid busslinjer och hamnanläggningar, reguljär båt- och flygtrafik m.m. Det fordras inte att trafiken drivs av stat eller kommun, men det krävs däremot att trafiken tjänar den allmänna samfärdseln.

Skadegörelse eller annan åtgärd

Det är inte nödvändigt att skadegörelse äger rum utan sabotaget kan ske genom vilken åtgärd som helst. En sjöled kan saboteras genom släckande av fyr, tändande av falsk fyr eller flyttning av

³³ Brottsbalken, en kommentar på internet, kommentaren till 13 kap. 4 §.

sjömärken.³⁴ Brottet skadegörelse i 12 kap. brottsbalken är subsidiärt i förhållande till sabotage. Om skadegörelse sker på egendom som har avsevärd betydelse för rikets försvar, folkförsörjning, rättskipning eller förvaltning eller för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i riket krävs inte att gärningen innefattar hindrande eller allvarligt störande av egendomens användning. Skadegörelsen måste dock vara av avsevärd betydelse för att medföra det stränga straff som är stadgat för sabotage.

De andra åtgärder som kan föranleda ansvar enligt paragrafen kan vara vilken åtgärd som helst men får inte enbart bestå i undanhållande av arbetskraft eller uppmaning därtill. Blockader, strejker och lockouter är alltså sett inte straffbara som sabotage. Exempel på åtgärder som dock omfattas kan vara dels en radioanläggning som saboteras genom förstörande av apparater eller genom störande av radioutsändning, och dels kan en sjöled saboteras genom släckande av fyr, tändande av falsk fyr eller flyttning av sjömärken. För denna typ av ”andra åtgärder” krävs att åtgärden allvarligt stör eller hindrar den verksamheten i fråga. Att göra skada på inredningen i en järnvägsvagn är inte tillräckligt och inte heller att störa enstaka mindre betydelsefulla telefonsamtal eller radioutsändningar.³⁵

I NJA 1958 C 333 dömdes en person för sabotage då denne, i syfte att hämnas att elektriciteten till honom hade stängts av, fällt en tall över en högspänningsledning så att bygden (340 abonnenter, däribland 50 småindustrier) blev strömlös omkring sex timmar. I RH 2006:14 ansågs sabotage föreligga då den tilltalade i utpressningssyfte hade hotat att detonera fyra sprängladdningar som placerats i en oljehamn. På grund av hotet var det nödvändigt att under ett dygn stänga av eller omdirigera såväl båt- som tåg- och biltrafik, vilket orsakat allvarliga störningar och hinder i den allmänna samfärdseln.

Ett exempel på ett äldre hovrättsfall som inte bedömdes utgöra sabotage avsåg orsakande av skador på en huggmaskin i en sulfittfabrik, som kostade cirka 10 000 kronor (motsvarar i dag cirka 125 000 kronor) att reparera och som medförde driftstopp under omkring tre timmar. Gärningen ansågs inte utgöra sabotage utan i stället grov skadegörelse. Fabriken ansågs visserligen vara viktig

³⁴ Prop. 1948:80 s. 112.

³⁵ Brottsbalken, en kommentar på internet, kommentaren till 13 kap. 4 §.

för folkförsörjningen men skadegörelsen ansågs inte vara av så avsevärd betydelse att sabotagebestämmelsen var tillämplig.³⁶

3.7.3 Kapning samt sjö- eller luftfartssabotage

Inledning

År 1971 antogs i Montreal en konvention för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet som innebar att handlingar av vissa slag skulle straffbeläggas.³⁷ De flesta av de gärningar som konventionen avsåg var redan belagda med straff enligt då gällande rätt, till exempel genom bestämmelserna angående sabotage i 13 kap. 4 § brottsbalken. För att Sverige skulle kunna tillträda konventionen krävdes dock vissa lagändringar – bland annat infördes en bestämmelse om straff för luftfartssabotage i brottsbalken.

För att kunna ratificera ett år 1988 antaget tilläggsprotokoll till 1971 års Montrealkonvention samt konventionen om brott mot sjöfartens säkerhet med tilläggsprotokoll, som antogs i Rom samma år, krävdes ytterligare lagändringar.³⁸ Bestämmelserna i 13 kap. 5 a § brottsbalken om kapning av luftfartyg och luftfartssabotage ändrades då så att de även skulle omfatta gärningar enligt de nya överenskommelserna. Brottetsbeteckningarna ändrades vidare till kapning respektive sjö- eller luftfartssabotage.

År 1990 genomfördes ändringar i paragrafen till följd av de nämnda internationella åtagandena. Vidare infördes en ny 5 b §. År 2003 vidgades straffansvaret ytterligare. I 5 a § regleras nu våldshandlingar riktade mot flygplan, fartyg i civil yrkesmässig sjöfart, bussar, tunga lastbilar, tåg, spårvagnar, tunnelbanetåg och havsplattformar. I 5 b § straffbeläggs våldshandlingar riktade mot flygplatser som är öppna för internationell trafik.

³⁶ Se SvJT 1958 rf. s. 71.

³⁷ Se NJA II 1971 s. 747.

³⁸ Se NJA II 1973 s. 691.

Kapning

Den som genom olaga tvång bemäktigar sig eller ingriper i manövreringen av ett luftfartyg, vissa fartyg alternativt en buss, tung lastbil eller ett antal uppräknade maskindrivna spårfordon, som används i viss verksamhet, döms enligt 13 kap. 5 a § första stycket brottsbalken för kapning till fängelse i högst fyra år. Samma sak gäller den som genom olaga tvång bemäktigar sig en plattform i havet som är avsedd för vissa angivna verksamheter.

Om brottet bedöms som grovt är straffskalan fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om fara framkallats för flera människoliv eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Med begreppet ”bemäktiga sig” avses detsamma som att överta kontrollen. Ingripande i manövreringen kan ske exempelvis genom att föraren tvingas att vidta eller hindras att utföra en viss åtgärd vid förandet. Bemäktigandet eller ingripandet ska ske genom olaga tvång, det vill säga en sådan gärning som beskrivs i 4 kap. 4 § brottsbalken. I detta innefattas, förutom tvång framkallat genom våld eller genom hot om brottslig gärning, också att tvinga någon genom hot att åtala eller ange någon för brott eller att skandalisera. För att ingripandet ska utgöra kapning krävs dock att det är av sådan art att det hindrar föraren från att själv bestämma över manövreringen.

Det har inte ansetts nödvändigt att särskilt nämna skadegörelse och olaga hot som medel att utföra kapningsbrott. En påbörjad skadegörelse, utan föregående hot, kan utgöra sjö- eller luftfartssabotage enligt bestämmelsens andra stycke, eller försök till sådant brott. Ett olaga hot som riktas mot en passagerare eller en annan besättningsmedlem än befälhavaren är vanligen att klassificera som olaga tvång mot befälhavaren. Straffansvar för kapning förutsätter inte att gärningsmannen befinner sig ombord.

Sjö- eller luftfartssabotage

Den som i annat fall än som gäller för kapning förstör eller allvarligt skadar ett sådant fartyg eller en sådan plattform som anges i bestämmelsen om kapning eller ett luftfartyg i trafik, eller vidtar en åtgärd som är ägnad att framkalla fara för säkerheten för ett sådant fartyg eller en sådan plattform som anges i bestämmelsen om kap-

ning eller för ett luftfartygs säkerhet under flygning, döms enligt 13 kap. 5 a § andra stycket för sjö- eller luftfartssabotage till fängelse i högst fyra år.

Om brottet bedöms som grovt är straffskalan fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om därigenom framkallats fara för flera människoliv eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Föreskrifterna om sjö- eller luftfartssabotage motsvarar delvis den tidigare bestämmelsen om luftfartssabotage som infördes som en följd av de tilläggsprotokoll som angetts under avsnitt 3.6.3. Bestämmelsen omfattar därutöver gärningar som är riktade mot fartyg och havsplattformar.

Straffansvar enligt första stycket förutsätter inte att gärningsmannen befinner sig ombord vilket innebär en utvidgning i förhållande till vad som tidigare gällde för kapning av luftfartyg.

Livstidsstraff infördes år 1973 i samband med tillkomsten av bestämmelserna angående luftfartssabotage. Vad beträffar detta brott anförde departementschefen att sabotagehandlingar mot luftfartyg eller flygplatser sätter många människors liv i fara och kan leda till skador för avsevärda belopp. Den civila luftfarten ansågs vidare vara av stor betydelse för den internationella samfärdseln och samtidigt känslig för störningar. Beträffande kapning av luftfartyg anförde departementschefen att under de år som förflutit sedan straff för kapning av luftfartyg infördes kapningsfallen blivit alltmera elakartade. Departementschefen framhöll att det ofta finns politiska motiv bakom dessa gärningar, att aktionerna vanligen är väl planlagda och utförda av flera personer i samarbete och att gärningsmännen i regel är väl beväpnade. Det var enligt departementschefen uppenbart att de ombordvarande under sådana omständigheter är utsatta för utomordentligt allvarliga risker.³⁹

Att knuffa iväg en serveringsvagn så att den blockerar nödutgångar och cockpit har bedömts som luftfartssabotage.⁴⁰ I RH 1991:123 dömdes en man för luftfartssabotage, enligt 5 a § i dess lydelse före den 1 juli 1990, för att han satt sig i förarkabinen på ett trafikflygplan som stod utställt med strömmen på, och där orsakat att landnings-

³⁹ Prop. 1973:92 s. 13.

⁴⁰ Se Hovrätten för Västra Sveriges dom den 11 augusti 1999 i mål nr B 784-99.

stället fälldes in. Gärningen hade orsakat skador som kostat omkring 20 miljoner kronor och planet hade varit ur bruk ett halvt år.

3.7.4 Flygplats sabotage

I 13 kap. 5 b § brottsbalken finns en bestämmelse om flygplats sabotage med en straffskala på fängelse i högst fyra år. Straffbestämmelsen kriminaliserar gärningar som är ägnade att framkalla fara för en flygplats funktion eller för säkerheten vid denna. Den som använder allvarligt våld eller hot om sådant våld mot någon som befinner sig på en flygplats som är öppen för internationell trafik döms för flygplats sabotage. Samma sak gäller den som förstör eller allvarligt skadar vissa anordningar, som hör till en flygplats som är öppen för internationell trafik, eller som används för flygplatsens trafik, eller ett luftfartyg, som inte är i trafik men är uppställt på flygplatsen. Vidare döms den som med användande av våld eller hot om våld omintetgör verksamhet som bedrivs på en flygplats som är öppen för internationell trafik.

Om brottet är att anse som grovt är straffskalan fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid. Vid bedömande av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om därigenom framkallats fara för flera människoliv eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Paragrafens syfte när den infördes var att tillgodose kravet på kriminalisering i artikel II.1 i Montrealprotokollet som avser våldshandlingar mot flygplatser.

Gemensamt för de kriminaliserade gärningarna är att de innebär ett angrepp mot en ”flygplats som är öppen för internationell trafik”. Enligt 6 kap. 2 § luftfartslagen (2010:500) jämförd med 6 kap. 1 § luftfartsförordningen (2010:770) får Transportstyrelsen bestämma vilka flygplatser som får användas för flygningar till och från Sverige. Bestämmelsen om flygplats sabotage omfattar i stort sett alla viktigare flygplatser i Sverige. Andra flygplatser såsom militära och enskilda flygplatser, till vilka allmänheten i princip inte har tillträde, och mindre flygplatser som i första hand betjänar sportflyget, omfattas i stället av allmänna straffbestämmelser om skadegörelse m.m., vilka i allt väsentligt torde tillgodose kravet på kriminalisering i dessa fall.

Gemensamt för de straffbelagda gärningarna är vidare att gärningen ska vara ägnad att framkalla fara för flygplatsens funktion eller för säkerheten vid denna. Det är endast våldshandlingar som har inneburit något hot mot säkerheten i mera vidsträckt mening som omfattas. Uttrycket ”fara för flygplatsens funktion” tar sikte på risken för att flygplatsens funktion som sådan för lufttrafiken drabbas. I förhållande till bestämmelsen i 5 a § andra stycket 2 såvitt avser åtgärder som är ägnade att framkalla fara för säkerheten för ett luftfartyg under flygning uppstår en konkurrenssituation när det gäller åtgärder mot en flygplats som utgör risk för pågående lufttrafik. Om åtgärden inte innebär fara för något visst luftfartyg som är i trafik vid tillfället eller om åtgärden endast utgör fara för flygplatsens funktion för lufttrafiken i fortsättningen, bör denna paragraf tillämpas i stället för 5 a § andra stycket 2. Begreppet ”fara för ... säkerheten vid denna” tar sikte på säkerheten i mer allmän bemärkelse vid en flygplats, det vill säga risken för att människor eller egendom på flygplatsen kommer till skada.

3.8 Brott mot allmän ordning

3.8.1 Inledning

Det gemensamma för brotten mot allmän ordning i 16 kap. 1–3 §§ brottsbalken är att de avser situationer som innebär att den allmänna ordningen störs av en folksamling. För dessa brott förutsätts att en folksamling uppträder på ett störande sätt, exempelvis så att den allmänna ordningen störs genom skrän och hotfulla gester.

Vid utformningen av bestämmelserna i dessa lagrum fick det inte någon avgörande betydelse om folksamlingens uppträdande innebar ett angrepp mot en myndighet eller inte. För straffbarhet krävs dock enligt 1–2 §§ att folksamlingen visar uppsåt att, med förenat våld, sätta sig upp mot en myndighet eller på något annat sätt tvinga fram eller hindra en viss åtgärd. Från det allmännas synpunkt har det mindre betydelse om en folkmassa riktar sitt angrepp direkt mot en myndighet eller mot den ordning som samhället upprätthåller med hjälp av sina myndigheter. Om folksamlingen stör allmän ordning utan det särskilda uppsåtet kan den mildare bestämmelsen om ohörsamhet mot ordningsmakten i 3 § vara tillämplig.

3.8.2 Upplopp

Om en folksamling stör allmän ordning genom att visa uppsåt att med förenat våld sätta sig upp mot myndighet eller annars framtvunga eller hindra viss åtgärd och skingrar den sig inte på myndighets befallning, döms deltagarna enligt 16 kap. 1 § brottsbalken för upplopp. Straffskalan för anstiftare och anförare är fängelse i högst fyra år och för annan deltagare i folksamlingens förehavanden är straffskalan böter eller fängelse i högst två år.

Om folksamlingen skingrar sig på myndighets befallning, döms anstiftare och anförare för upplopp till böter eller fängelse i högst två år.

Upplopp begås således av deltagarna i en folksamling som stör den allmänna ordningen med det särskilt ordningsstörande uppsåtet. Det krävs att uppsåtet finns hos gruppen som sådan och det är således inte tillräckligt att detta uppsåt finns hos enstaka deltagare. Om folksamlingen skingrar sig efter en myndighets befallning döms endast anstiftare och anförare till ansvar för brottet. Brottbeskrivningen innehåller krav dels angående folksamlingens ordningsstörande uppsåt och dels i fråga om skingringsbefallning.

Enstaka personer kan inte utgöra en folksamling men ett tiotal personer kan däremot bilda en folksamling. I RH 1996:4 ansåg hovrätten att 16 personer var ett tillräckligt antal för att tillsammans kunna anses utgöra en folksamling.

Upplopp förutsätter att en myndighet lämnat en skingringsbefallning till folksamlingen. Skingringsbefallningen behöver emellertid inte ges i någon viss form. Om den störande folksamlingen inte skingrar sig på myndighetens befallning har varje deltagare i folksamlingens åtgärder begått upplopp.

Den eller de gärningsmän som ingett folksamlingen det ordningsstörande uppsåtet är att anse som anstiftare. Den som i ord eller gärning tar ledningen för folksamlingens förehavande är att betrakta som anförare. I NJA 1933 s. 99 hade en folksamling trängt in på ett avspärrat område. Den som sprungit i spetsen och kastat undan en ställningsbock som stod vid gränsen till det avspärrade området och ropat ”nu börjar vi” dömdes som anförare.

3.8.3 Våldsamt upplopp

Om en folksamling, med sådant uppsåt som sägs i bestämmelsen om upplopp, gått till förenat våld å person eller egendom, döms var och en i folksamlingen, vare sig myndighet var närvarande eller inte, enligt 16 kap. 2 § brottsbalken för våldsamt upplopp. Straffskalan för anstiftare och anförare är fängelse i högst tio år och för annan deltagare i folksamlingens förehavande böter eller fängelse i högst fyra år.

Våldsamt upplopp begås av deltagare i en folksamling som tillsammans går till förenat våld på person eller egendom. För ansvar är det inte tillräckligt att enstaka personer på egen hand är våldsamma. Dessutom krävs att folksamlingen gått till förenat våld på person eller egendom. Med våld på person avses misshandel eller ett praktiskt taget fullständigt betvingande av den kroppsliga rörelsefriheten. Till skillnad mot bestämmelsen om upplopp i 16 kap. 1 § brottsbalken behöver någon skingringsbefallning inte ha getts för straffansvar.

För våldsamt upplopp gäller en vid straffskala som omfattar gärningar från förhållandevis lindrig svårhetsgrad till mycket allvarlig och farlig brottslighet. Vid straffvärdesbedömningen är såväl avsikten med folksamlingens aktion som syftet med den tilltalades egna åtgärder av betydelse.⁴¹

I samband med EU-toppmötet den 15–16 juni 2001 och besök av USA:s president den 14 juni 2001 i Göteborg hölls uppmärksammade demonstrationer och manifestationer. Det förekom våldsamt upplopp med bland annat stenkastning. I NJA 2002 s. 533 I dömdes en person för att med full insikt om att det var fråga om ett våldsamt upplopp – ha deltagit i och sympatiserat med en folksamling som, med uppsåt att genom förenat våld sätta sig upp mot polismyndigheten, gått till förenat angrepp mot polismän, hundar och hästar. Den tilltalade hade deltagit i fortsatta våldsamheter och själv vid flera tillfällen aktivt deltagit i stenkastning mot poliser och egendom. Han hade delvis deltagit i de främre leden när stenkastning börjat samt deltagit i en rusning som föregick stenkastningen. Vidare hade han maskerat sig med en s.k. rånarluva och därefter iklädd denna maskering uppehållit sig i omedelbar närhet av en

⁴¹ Se NJA 2002 s. 533.

plats där skottlossning ägt rum. Den tilltalade hade hela tiden befunnit sig i händelsernas centrum och i direkt anslutning till de platser där våldsamheter ägt rum. Påföljden bestämdes till fängelse i ett år och åtta månader.

I NJA 2002 s. 533 II dömdes en person till fängelse i sex månader efter att ha deltagit i en folksamling som med ordningsstörande uppsåt gått till förenat våld mot polisbilar och polismän genom att i ett första skede sprungit med folksamlingen och kastat två gatstenar mot polisbilar.

Såväl upplopp som våldsamt upplopp är riktade mot en myndighet medan våldsbrott mot enskilda personer under ett upplopp har ett annat angreppsobjekt. Detsamma gäller andra brott, till exempel skadegörelse, som begås under upploppet. Enligt den allmänna konkurrensläran döms till ansvar för våldsamt upplopp och till exempel grov misshandel som begicks under upploppet i brottskonkurrens. Ansvar döms alltså ut för våldsamt upplopp enligt 16 kap. 2 § brottsbalken samt för brott enligt till exempel 3–4, 12–13 och 17 kap. brottsbalken även om lindriga brott kan konsumeras. Våldsamt upplopp konsumerar brott enligt 2 kap. 29 § ordningslagen (1993:1617).⁴²

3.8.4 Ohörsamhet mot ordningsmakten

Underlåter deltagare i folksamling som stör allmän ordning att efterkomma för ordningens upprätthållande meddelad befallning eller intränger han eller hon på område som blivit för sådant ändamål fridlyst eller avspärrat, döms enligt 16 kap. 3 § brottsbalken, om inte upplopp föreligger, för ohörsamhet mot ordningsmakten till böter eller fängelse i högst sex månader.

3.8.5 Falskt larm och missbruk av larmanordning

Inledning

Bestämmelserna om falskt larm och missbruk av larmanordning i 16 kap. 15 § brottsbalken infördes i brottsbalken 1977 med anledning av att antalet bombhot mot en anonym allmänhet hade ökat

⁴² Brottsbalken, en kommentar på internet, kommentaren till 16 kap. 1–2 §§.

under 1970-talet. Hoten riktade sig oftast mot flygplatser, järnvägsstationer, varuhus, restauranger, skolor och ambassader. Brottsbalken innehöll tidigare inte någon bestämmelse som direkt tog sikte på handlingar av sådant slag.⁴³ Nedan följer en redogörelse för respektive brott.

Falskt larm

Den som genom oriktig uppgift att det föreligger fara för en eller flera människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom föranleder onödig säkerhetsåtgärd, döms enligt 16 kap. 15 § första stycket brottsbalken för falskt larm till böter eller fängelse i högst ett år. Om brottet är att anse som grovt är straffskalan enligt bestämmelsens andra stycke fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Varje oriktig uppgift om att det finns en sådan fara som anges i bestämmelsen omfattas, så snart uppgiften orsakar onödiga säkerhetsåtgärder. Ett exempel på en oriktig uppgift om en fara är ett falskt bombhot där någon falskeligen meddelar att en bomb kommer att explodera på en viss plats så att en mera obestämd krets av personer kan beräknas komma till skada. Meddelandet ska vara riktigt i den meningen att den uppgivna bomben faktiskt inte utgör någon fara, vare sig det beror på att bomben över huvud taget inte existerar eller på att den är otjänlig för det uppgivna ändamålet. Falskt larm begås dock inte av den som placerat ut en bomb och därefter slagit larm.

Det är inte nödvändigt att faran för människors liv eller hälsa är allmän, utan redan när en eller ett par människor kan tänkas vara i fara blir bestämmelsen tillämplig. Omständigheterna i dessa fall är dock ofta sådana att det skulle ha varit en allmän fara om uppgiften varit sann. Med omfattande förstörelse avses skada som är kvantitativt betydande. Egendomens värde från samhälls-, kulturell, ekonomisk eller annan synpunkt inverkar på denna bedömning.

För straffansvar förutsätts att den osanna uppgiften får till effekt att onödiga säkerhetsåtgärder vidtas. Det kan vara fråga om en rad vitt skilda åtgärder av inte obetydlig omfattning, till exempel ut-

⁴³ NJA II 1977 s. 135.

ryckning av polis, räddningstjänst, ambulans, militär, sjöräddning eller något annat organ för allmän bevakningstjänst. Andra exempel är avspärrning av ett bombhotat område eller åtgärder av miljö- och hälsoskyddande myndigheter för att förhindra att förgiftade livsmedel konsumeras av allmänheten.

Säkerhetsåtgärderna behöver inte vidtas av ett allmänt organ utan även exempelvis en åtgärd då en varuhusägare låter utrymma ett varuhus på grund av ett bombhot omfattas. Även om åtgärderna kan vara av mycket olika slag ska de ha föranletts av den oriktiga uppgiften och syfta till att omedelbart avvärja faran. Åtgärder som vidtas för att hindra ett upprepande, till exempel installerande av en övervakningsanläggning eller andra övervakningsåtgärder, faller utanför tillämpningsområdet. Vidare omfattas inte åtgärder som inte innebär några egentliga ansträngningar eller uppoffringar.⁴⁴

Den särskilda straffskala för grova fall av falskt larm infördes genom ett nytt andra stycke 1993 då även straffskalorna i övrigt ändrades.⁴⁵ I RH 2014:36 bedömdes ett falskt larm som medfört stora polisinsatser på tre platser i centrala Stockholm, innefattande nationella säkerhetsstyrkan, nationella bombskyddet och särskilda förhandlare, och hade pågått i fem timmar, som grovt brott.

Missbruk av larmanordning

Den som genom missbruk av larm, nödsignal eller annan liknande anordning föranleder onödig utryckning av Polismyndigheten, kommunal organisation för räddningstjänst, ambulans, militär, sjöräddning eller annat organ för allmän bevakningstjänst, döms enligt 16 kap. 15 § tredje stycket brottsbalken för missbruk av larmanordning till böter eller fängelse i högst sex månader.

Det aktuella brottet begränsas till uppenbara missbrukssituationer. I begreppet missbruk ligger att det objektivt sett saknas anledning att slå larm. Straffbudet gäller vidare endast missbruk av en mekanisk eller liknande anordning. Som exempel på sådana åtgärder som avses i bestämmelsen kan nämnas okynneslarm genom missbruk av inbrottslarm samt avfyrandet av nödraketer till sjöss.

⁴⁴ NJA II 1977 s. 137 f.

⁴⁵ NJA II 1993 s. 63.

Att ropa på hjälp trots att man inte är i fara faller däremot utanför det straffbara området.

För straffbarhet krävs ett positivt handlande. Enbart underlåtenhet att till exempel meddela sig inom en viss föreskriven tid är inte straffbelagd även om bristen på kontakt lett till en onödig uttryckning. Det krävs vidare att larmet föranleder en onödig uttryckning av ett organ för allmän bevakningstjänst. Bestämmelsen är inte tillämplig redan på förberedelser till uttryckning, som till exempel räddningsstyrkans samling.

Ett blankt meddelande till räddningstjänsten om att det brinner på en viss plats uppfattas vanligen som ett påstående om att det finns en sådan fara som anges i bestämmelsens första stycke om falskt larm. Ett exempel på en åtgärd som avses i tredje stycket om missbruk av larmanordning kan däremot vara missbruk av nödnumret 112. Ett missbruk av larmanordning avser endast den som utan skäl använder en särskild larmanordning och inte vidtar några ytterligare åtgärder. En person som genom användande av nödanropet muntligen kommer i kontakt med de i lagrummet avsedda räddningsorganen och till dem lämnar en oriktig uppgift om en fara som orsakar en onödig uttryckning, kan däremot dömas till ansvar för falskt larm. Gärningen är då inte att betrakta som en sådan ordningsförseelse som bestämmelsen om missbruk av larmanordning närmast tar sikte på. Uppräkningen av utryckningsorgan är inte uttömmande. Luftfartsverkets flygräddning är ett exempel på ett organ som stadgandet avser men som inte nämnts uttryckligen i lagtexten. För straffansvar räcker det att larmet föranlett att en del av räddningsstyrkan ryckt ut.⁴⁶

3.9 Trafikbrott

3.9.1 Fri väg m.m. för viss trafik

Enligt 2 kap. 5 § trafikförordningen (1998:1276) ska en trafikant lämna fri väg för bland annat utryckningsfordon som avger signal med föreskriven larmanordning. Den som uppsåtligen eller av oakt-

⁴⁶ Brottsbalken, en kommentar på internet, kommentaren till 16 kap. 15 §.

samhet bryter mot bestämmelsen döms enligt 14 kap. 3 § p. 1 a trafikförordningen till penningböter.

3.10 Straffmätning

3.10.1 Den grundläggande bestämmelsen om straffvärde

Enligt 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken ska straff, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde.

Vid bedömningen av straffvärdet inom straffskalan ska enligt 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Det ska särskilt beaktas om gärningen har inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet till person.

Rekvisiten skada, kränkning och fara avser objektiva omständigheter vid brottet och uttrycken är avsedda att uppfattas i vid mening. Enligt förarbetena kan utgångspunkt normalt tas i brottets rekvisit. Hänvisningen till gärningsmannens avsikter och motiv innebär att även subjektiva omständigheter ska tillmätas betydelse vid bedömningen av straffvärdet. Vid straffmätningen ska hänsyn inte tas till sådana omständigheter som inte täcks av gärningsmannens uppsåt eller oaktsamhet. Det är av stor betydelse för bedömningen hur grov gärningsmannens oaktsamhet har varit samt vilken form av uppsåt som förelegat. Det avgörande för straffvärdesbedömningen ska alltid vara omständigheterna vid brottet. Gärningsmannens person, tidigare brottslighet eller vad som inträffat efter brottet ska i princip sakna betydelse för bedömningen av straffvärdet.⁴⁷

Att det särskilt ska beaktas om gärningen har inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet till person infördes genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2010 vilket var en del av 2010 års straffmättningsreform.⁴⁸ Bestämmelsen infördes för att åstadkomma en höjd straffnivå för allvarliga våldsbrott. Enligt förarbetena omfattas brott där gärningen har bestått i,

⁴⁷ Prop. 1987/88:120 s. 80 f.

⁴⁸ SFS 2010:370, prop. 2009/10:147.

eller innefattat, uppsåtlig allvarligare våldsanvändning, uppsåtligt allvarligare hot eller med sådant våld eller hot jämförbart handlande – det vill säga att ha försatt någon i vanmakt eller annat sådant tillstånd eller att, utan våld eller hot, ha berövat någon friheten – direkt riktat mot annans person. Med allvarligt angrepp avses att brottets straffvärde ska motsvara fängelse i sex månader eller mer. Domstolen ska i varje enskilt fall pröva om gärningen består i eller innefattat sådant angrepp som avses i bestämmelsen. I förarbetena anges att de brott som omfattas av bestämmelsen ska anses ha ett högre straffvärde än det straffvärde som skulle ha följt vid en bedömning enligt den praxis som förelåg innan lagändringen. Det anges vidare att straffvärdet för sådan brottslighet som omfattas av bestämmelsen ska anses ligga över straffminimum eller den allra nedersta delen av straffskalan för det aktuella brottet samt att straffvärdet för brott som tidigare hade en straffvärdenivå en bit upp i straffskalan ska anses ligga på en ytterligare högre nivå.⁴⁹

3.10.2 Försvårande och förmildrande omständigheter

Bestämmelsen i 29 kap. 1 § brottsbalken kompletteras med bestämmelser i 29 kap. 2–3 §§ brottsbalken vilka innehåller kataloger över försvårande och förmildrande omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet. Uppräkningen av de omständigheter som anges är exemplifierande och det är således möjligt att beakta även andra omständigheter än de som anges. Detta framgår direkt av lagtexten där det anges att dessa omständigheter särskilt ska beaktas.

I 29 kap. 2 § brottsbalken anges åtta försvårande omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet. De omständigheter som anges är (1) om den tilltalade avsett att brottet skulle få allvarligare följder än det faktiskt fått, (2) om den tilltalade visat stor hänsynslöshet, (3) om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig, (4) om den tilltalade utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende, (5) om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes

⁴⁹ Prop. 2009/10:147 s. 14 f. och s. 40.

ungdom, oförstånd eller beroende ställning, (6) om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering, (7) om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller annan liknande omständighet, eller (8) om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person.

Bestämmelsen utformades initialt mot bakgrund av tidigare praxis och avsikten var att uppräkningslistan skulle inrymma de vanligaste och mest betydelsefulla av de omständigheter som brukat åberopas som särskilt försvårande. Punkterna sju och åtta har lagts till genom ny lagstiftning efter den ursprungliga reformen. Genom lagstiftning år 2010 slopades eller ändrades kvalificerande rekvisit i punkterna ett till fyra i syfte att öka spännvidden vid straffvärdebedömningen av brott i allmänhet. Samtidigt utvidgades tillämpningsområdet för punkt sex om organiserad brottslighet m.m. Som skäl för utvidgningen anfördes att det bör anses som försvårande om ett brott utgjort ett led i en brottslighet utövad av flera personer som organiserat sig för att i samverkan begå ett flertal brott. Det ansågs då av underordnad betydelse vilken roll den tilltalade spelat i den brottsliga verksamheten. Vidare framhölls att det bör anses försvårande om ett brott har utgjort ett led i en brottslighet där ett visst tillvägagångssätt upprepats ett flertal gånger. Detta oavsett om det varit fråga om en ensam gärningsman eller flera medverkande och, i det senare fallet, oavsett vilken roll var och en haft. Dessutom framhölls att det måste anses försvårande om särskild planering föregått brottet, oavsett om det varit fråga om ett enstaka brott eller ett brott i en brottslig verksamhet.⁵⁰

⁵⁰ Prop. 2009/10:147 s. 26 ff.

3.11 Unga lagöverträdare

3.11.1 Inledning

En central målsättning med regleringen som gäller unga lagöverträdare är att ett barnperspektiv ska genomsyra alla de åtgärder från samhällets sida som rör barn. Det sagda innebär att det vid alla åtgärder med barn, oavsett om de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska barnets bästa komma i främsta rummet.⁵¹ Ett barn som misstänks eller åtalas för eller har befunnits skyldigt till brott ska behandlas på ett sätt som främjar barnets känsla för värdighet och värde, som stärker barnets respekt för andras mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och som tar hänsyn till barnets ålder och önskvärdheten att främja att barnet återanpassas och tar på sig en konstruktiv roll i samhället.⁵² Vidare ska påföljdssystemet för barn och unga enligt konventionen vara inriktat på rehabilitering av den unge lagöverträdaren med anpassning till samhället som slutligt mål.

Det övergripande syftet med lagstiftningen om påföljder för unga lagöverträdare är att motverka fortsatt kriminalitet. En strävan är att påföljderna ska ta i beaktande principerna om förutsebarhet, proportionalitet och konsekvens, men också anpassas till den unges behov samt vara tydliga och pedagogiska.⁵³ Påföljdssystemet för unga lagöverträdare bygger på principen att barn och ungdomar som har begått brott i första hand ska bli föremål för insatser inom socialtjänsten.

3.11.2 Straffmätning för unga lagöverträdare

I 29 kap. 7 § brottsbalken finns en regel enligt vilken rätten vid straffmätningen ska beakta om den tilltalade, när han eller hon begick brottet, ännu inte hade fyllt 21 år. Bestämmelsen har i doktrin motiverats främst med att straffrättsliga ingripanden i allmänhet drabbar unga personer hårdare än vuxna och att det av den anled-

⁵¹ Se artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter.

⁵² Se artikel 40.1 i FN:s konvention om barnets rättigheter.

⁵³ Prop. 2005/06:165 s. 42.

ningen finns skäl för en mildare bedömning. Unga personer har en outvecklad ansvarsförmåga bland annat därför att deras nervsystem inte är fullt utväxt, att de har en större sanktionskänslighet eftersom straff kan motverka deras möjligheter att utvecklas till mognad och att skaffa sig den självkänsla som behövs för ett ansvarsfullt vuxenliv samt att en större tolerans behövs bland annat av det skälet att ungas mognadsprocess innefattar frigörelse från föräldrar, försök att ta ansvar för sitt liv, experimenterande i olika hänseenden och testande av gränser.⁵⁴ För tillämpning av bestämmelsen krävs emellertid inte att det konkret visas att gärningsmannens låga ålder på något sätt har påverkat hans eller hennes handlande.

Penningböter påverkas inte av det förhållandet att gärningsmannen var under 21 år när brottet begicks.⁵⁵ Åklagarmyndigheten har i RÅR 2017:1 gett ut riktlinjer för hur antalet dagsböter bör bestämmas med hänsyn tagen till den tilltalades ungdom. Straffet för en ung lagöverträdare bör enligt riktlinjerna reduceras enligt följande tabell.

⁵⁴ Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 3 u, 2016, s. 251 f, Jareborg-Zila, Straffrättens påföljdslära, 4 u, 2014, s. 152.

⁵⁵ Se NJA 2014 s. 658.

Tabell 3.4 Antal dagsböter ungdom

Straffvärde Antal dagsböter ungdom

Vuxen	15 år	16 år	17 år	18 år	19 år	20 år
30 db	30	30	30	30	30	30
40 db	30	30	30	30	30	30
50 db	30	30	30	30	40	40
60 db	30	30	30	40	40	50
70 db	30	40	40	50	50	60
80 db	40	40	40	50	60	70
90 db	40	50	50	60	70	80
100 db	40	50	60	70	80	90
110 db	50	60	60	70	80	100
120 db	50	60	70	80	90	110
130 db	50	60	70	80	100	120
140 db	60	70	80	90	110	120
150 db	60	70	80	100	120	120
Över 150 db	60	70	90	110	130	140
Fängelse 14 dgr	70	80	100	120	140	150
Fängelse 21 dgr	80	100	120	140		
Fängelse 1 mån	100	120	140			
Fängelse 2 mån	120	140				
Fängelse 3 mån	140					

Enligt en princip som förespråkas i Jareborg-Zilas Straffrättens påföljdslära bör straffnedsättning enligt tabell 3.5 nedan göras för den som var under 21 år när han eller hon begick brottet. Domstolarna synes i stor utsträckning tillämpa denna modell för straffreducering av fängelse för ungdomar. Borgeke förespråkar emellertid att en reduktion med hänsyn till gärningsmannens ålder inte bör göras så stegvis. Detta då åldersreduktionen i väsentliga delar bygger på att unga personer mognar efter hand och att de först vid 21 års ålder bör åläggas ett fullt straffrättsligt ansvar. Han menar att en mera glidande skala bör användas.

Tabell 3.5 Straffnedsättning för ungdomar

Ålder	Straffnedsättning	Ungefärlig strafflängd
15 år	75–85 procent	1/5
16 år	65–75 procent	1/4
17 år	55–65 procent	1/3
18 år	45–55 procent	1/2
19 år	30–40 procent	2/3
20 år	20–30 procent	3/4

3.11.3 Särskilda regler för påföljdsvalet för ungdomar

Av 30 kap 5 § brottsbalken framgår att för brott som någon begått innan han eller hon fyllt arton år får rätten döma till fängelse endast om det finns synnerliga skäl. Att rätten därvid i första hand skall bestämma påföljden till sluten ungdomsvård i stället för fängelse framgår av 32 kap. 5 §.

För brott som någon begått efter det att han eller hon fyllt arton men innan han eller hon fyllt tjuugoett år får rätten döma till fängelse endast om det med hänsyn till gärningens straffvärde eller annars finns särskilda skäl för det.

I lagtexten har det således gjorts uppdelning på sådant sätt att det för den yngsta gruppen lagöverträdare ska krävas synnerliga skäl för att påföljden ska få bestämmas till fängelse, eller sluten ungdomsvård, och för den äldre gruppen att det ska krävas särskilda skäl.

För den yngre åldersgruppen är det främst fall av mycket högt straffvärde som kan leda till fängelse eller sluten ungdomsvård.

De fall då brottslighetens straffmättningsvärde är så högt att det ensamt talar för fängelse är, liksom när det gäller vuxna personer, de då straffmättningsvärdet motsvarar fängelse i ett år eller däröver. Med de reduktioner som normalt görs för ungdomens ålder med tillämpning av föreskriften i 29 kap. 7 § brottsbalken måste, för att straffvärdet ensamt ska leda till att det finns skäl för fängelse, detta för en femtonåring motsvara fängelse i fem år eller däröver.

3.11.4 Påföljder för unga lagöverträdare

I 32 kap. brottsbalken finns det särskilda bestämmelser om överlämnande till särskild vård för unga. Kapitlet innehåller påföljdsalternativ som endast är tillämpliga på unga lagöverträdare. Bestämmelsernas tillämplighet är avhängig den tilltalades ålder vid antingen lagföringstillfället eller brottstillfället. Utöver brottsbalken så finns det även bestämmelser i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Om en lagöverträdare var under 18 år vid tidpunkten för brottet är utgångspunkten att påföljden antingen ska bestämmas till böter eller till någon av de särskilda ungdomspåföljderna i 32 kap. brottsbalken. Domstolen har alltså i första hand att välja mellan böter, ungdomsvård, ungdomstjänst och slutna ungdomsvård. I vissa fall kan det bli aktuellt med andra påföljder. Utgångspunkten för påföljdsbestämningsregleringen avseende de yngsta lagöverträdarna är att dessa ska hanteras utanför Kriminalvården.

Om brottet är ringa blir påföljden vanligtvis böter. Att brottet har ett lågt straffvärde utesluter visserligen inte att påföljden bestäms till ungdomsvård. Om det inte är ett ringa brott – men samtidigt inte mycket allvarlig brottslighet – bestäms påföljden i de flesta fall till ungdomsvård eller ungdomstjänst. I de fall den unge har ett särskilt behov av åtgärder enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga har ungdomsvård företräde framför ungdomstjänst vilket framgår av 32 kap. 2 § brottsbalken.

Ungdomsvård förutsätter att de föreslagna insatserna är tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet. Om de insatser som ingår i ungdomskontraktet eller vårdplanen inte är tillräckligt ingripande, kan ungdomsvård enligt 32 kap. 3 § brottsbalken förenas med ungdomstjänst eller böter.

När det inte finns förutsättningar för ungdomsvård kan påföljden bestämmas till ungdomstjänst. Ungdomstjänst förutsätter att påföljden är lämplig med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter. Rätten får döma till ungdomstjänst om påföljden kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och den unges tidigare brottslighet.

Om brottsligheten är mycket allvarlig eller om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott, kan vare sig ungdomsvård eller ungdomstjänst anses utgöra tillräckligt ingripande påföljder. I vissa sådana situationer kan det då finnas förutsättningar att döma till sluten ungdomsvård. Om någon begått brott innan han eller hon fyllt 18 år, och finner rätten med tillämpning av 30 kap. BrB att påföljden bör bestämmas till fängelse, ska den i stället som huvudregel bestämmas påföljden till sluten ungdomsvård.

Nedan följer en närmare genomgång av de olika särskilda ungdomspåföljder som finns i 32 kap. brottsbalken.

3.11.5 Ungdomsvård

Det straffrättsliga systemet avseende lagöverträdare under 21 år, och då särskilt det som gäller de som är under arton år, bygger i betydande utsträckning på det system som finns för ingripande mot och omhändertagande av ungdomar i allmänhet. Enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ankommer det på kommunernas socialnämnder att verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden. Socialnämnderna ska i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdomar. De ska med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdomar som har visat tecken på en ogynnsam utveckling och i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet. När det uppstår misstanke om att den unge har ett behov av vård ska socialnämnden göra en utredning som klarlägger den unges förhållanden och som resulterar i en bedömning av vilket behov av stöd och hjälp som föreligger. Insatserna kan bestå av allt från mindre ingripande åtgärder, till exempel att det förordnas en kontaktperson för den unge, till mycket ingripande åtgärder såsom institutionsplacering. Genom ett tillägg till paragrafen år 2015 ska socialnämnden också, i sin omsorg om barn och ungdom, tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan vård och fostran utanför det egna

hemmet upphört eller sedan verkställighet av sluten ungdomsvård har upphört.

Grundprincipen i socialtjänstlagen är att all omsorg om barn och ungdomar så långt det är möjligt ska vara frivillig och ske i samarbete med föräldrarna. Först om det kan antas att behövlig vård inte kan ges med samtycke av föräldrarna och den unge själv, om denne fyllt femton år, får samhället tillgripa tvångsåtgärder med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Omhändertagande för vård enligt LVU får ske dels på grund av den unges hemförhållanden, s.k. miljöfall enligt 2 § LVU, dels på grund av den unges beteende, s.k. beteendefall enligt 3 § LVU. I miljöfallen ska vård beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas. I beteendefallen ska vård beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. LVU gäller för barn och ungdomar som inte har fyllt arton år. I beteendefallen får dock vård beredas även den som har fyllt arton men inte tjugo år. Vården ska i dessa fall upphöra senast när den unge fyller 21 år. I miljöfallen ska vården upphöra senast när den unge fyller arton år.

3.11.6 Ungdomstjänst

Den som är under tjuogoett år och som begått brott får dömas till ungdomstjänst om påföljden är lämplig med hänsyn till hans eller hennes person och övriga omständigheter. Den som döms till ungdomstjänst ska åläggas att utföra oavlönat arbete och delta i annan särskilt anordnad verksamhet i lägst tjugo och högst etthundra-femtio timmar. Den som är över arton år får dömas till ungdomstjänst endast om det finns särskilda skäl för det. Vidare får rätten döma till ungdomstjänst om påföljden kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och den unges tidigare brottslighet och det inte finns skäl för att döma till ungdomsvård. I valet mellan ungdomstjänst och böter ska ungdomstjänst väljas om den påföljden inte är alltför ingripande.

Brottslighetens art nämns inte bland de omständigheter som rätten ska beakta vid bedömningen av om ungdomstjänst kan tillämpas. Således utesluter inte brottets art att ungdomstjänst används som påföljd. Anledningen till denna ordning är att lagstiftningen syftar till att minska användningen av frihetsberövande påföljder för unga, särskilt korta sådana. I stället för sluten ungdomsvård eller fängelse ska påföljden alltså i många fall bestämmas till ungdomstjänst. Det har ansetts böra finnas ett förhållandevis stort utrymme för domstolen att, i stället för en frihetsberövande påföljd, bestämma påföljden till ungdomstjänst om det är fråga om ett brott där det finns anledning till ett kort frihetsberövande på grund av brottets art.⁵⁶

3.11.7 Sluten ungdomsvård

Om någon begått brott innan han eller hon fyllt arton år och finner rätten med tillämpning av 30 kap. brottsbalken att påföljden bör bestämmas till fängelse, ska den i stället enligt 32 kap. 5 § brottsbalken bestämma påföljden till sluten ungdomsvård under viss tid. Detta gäller dock inte om det, med hänsyn till den tilltalades ålder vid lagföringen eller annan omständighet, finns särskilda skäl däremot. Tiden för sluten ungdomsvård får bestämmas till lägst fjorton dagar och högst fyra år.

3.12 Övriga nordiska länder

Inledning

Frågan om angrepp mot blåljusverksamhet togs av utredaren upp på det nordiska riksåklagarmöte som ägde rum i september 2017. Från de övriga nordiska länderna lämnades följande information.

⁵⁶ Prop. 2005/06:165 s. 76.

Danmark

Danmark har erfarenhet av problemet med angrepp mot blåljuspersonal inom ramen för gängkriminalitet. Det finns en straffbestämmelse i § 119 danska strafflagen som avser våld och hot mot offentligt anställda som är bredare än den svenska bestämmelsen om våld och hot mot tjänsteman i 17 kap. 1 § brottsbalken. Den danska bestämmelsen har tolkats så att den omfattar även verksamhet som till sin natur är offentlig men utövas av privata aktörer, exempelvis ambulanssjukvård som bedrivs i bolagsform och har följande lydelse.

14. kapitel Forbrydelser mod den offentlige myndighed m.v.

§ 119 Den, som med vold eller trussel om vold overfalder nogen, hvem det påhviler at handle i medfør af offentlig tjeneste eller hverv, under udførelsen af tjenesten eller hvervet eller i anledning af samme, eller som på lige måde søger at hindre en sådan person i at foretage en lovlig tjenestehandling eller at tvinge ham til at foretage en tjenestehandling, straffes med bøde eller fængsel indtil 8 år.

Stk. 2. På samme måde straffes den, som, uden at forholdet falder ind under stk. 1, fremsætter trusler om vold, om frihedsberøvelse eller om sigtelse for strafbart eller ærerørigt forhold mod nogen, der af det offentlige er tillagt domsmyndighed eller myndighed til at træffe afgørelse vedrørende retsforhold eller vedrørende håndhævelse af statens straffemyndighed, i anledning af udførelsen af tjenesten eller hvervet, eller som på lige måde søger at hindre en sådan person i at foretage en lovlig tjenestehandling eller at tvinge ham til at foretage en tjenestehandling.

Stk. 3. Lægger nogen ellers de nævnte personer hindringer i vejen for udførelsen af deres tjeneste eller hverv, straffes han med bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Ved fastsættelse af straffen skal det indgå som en skærpene omstændighed, at forholdet er begået, mens eller i umiddelbar forlængelse af at der i området foregår grov forstyrrelse af ro og orden på offentligt sted.

Det finns vidare en bestämmelse om våldsamt upplopp. Uppfattningen är att det finns tillräcklig lagstiftning för att möta det aktuella problemet och att svårigheten ligger i att gripa och lagföra gärningsmän.

Norge

Även Norge är bekant med problemet med angrepp mot blåljuspersonal men det finns inte samma problem som i Sverige. Det har tidigare i Norge funnits en bredare bestämmelse om våld och hot mot offentligt anställda motsvarande den danska regleringen. Efter införandet av den nya strafflagen finns nu en bestämmelse som är att jämföra med den svenska bestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman i § 155 Lov om straff (straffeloven) som lyder.

§ 155. Vold eller trusler mot offentlig tjenestemann

Den som ved vold eller trusler påvirker en offentlig tjenestemann til å foreta eller unnlate å foreta en tjenestehandling, eller søker å oppnå dette, straffes med bot eller fengsel inntil 3 år.

Med offentlig tjenestemann menes enhver som utøver offentlig myndighet på vegne av stat eller kommune, eller som har slik kompetanse i kraft av sin stilling. Som offentlig tjenestemann anses også militære vakter, enhver som pliktmessig eller etter oppfordring yter bistand til offentlig tjenestemann, eller sikrer dennes arbeidsplass.

Første ledd gjelder også for lovbrudd mot Den internasjonale straffedomstols tjenestemenn.

Dersom det gjelder gjensidig, kan Kongen bestemme at første ledd også skal anvendes på lovbrudd mot tjenestemenn i et annet lands offentlige myndighet og i mellomstatlige organisasjoner som Norge er eller blir medlem av.

Vidare finns det i Norge en bestämmelse om värn av några utsatta yrkesgrupper i § 265 samma lag som lyder.

§ 265. Særskilt vern for enkelte yrkesgrupper

Med bot eller fengsel inntil 2 år straffes den som ved trusler søker å påvirke yrkesutøvelsen til en person fra en særlig utsatt yrkesgruppe.

Som særskilt utsatt yrkesgruppe forstås

- a) helsepersonell som yter medisinsk begrunnet helsehjelp,
- b) personer som forestår allment tilgjengelig persontransport, som for eksempel jernbane, tunnelbane, trikk, buss, fly, drosje eller ferge, og
- c) personer som har ansvar for opplæring i grunnskole eller videregående skole.

Den som hindrer yrkesutøvelsen til en person som nevnt i annet ledd, straffes med bot eller fengsel inntil 6 måneder.

Med bot straffes den som ved skjellsord eller annen grovt krenkende ordbruk eller atferd forulemper en person som nevnt i annet ledd under dennes yrkesutøvelse.

Utöver bestämmelsen om värn av utsatta yrkesgrupper finns det en bestämmelse i § 286 om våld mot särskilt utsatta yrkesgrupper vilken lyder.

§ 286. Vold mot särskilt utsatte yrkesgrupper

Den som ved vold søker å påvirke yrkesutøvelsen til en person fra en særskilt utsatt yrkesgruppe, straffes med bot eller fengsel inntil 3 år.

Med særskilt utsatt yrkesgruppe forstås

- a) helsepersonell som yter medisinsk begrunnet helsehjelp,
- b) personer som forestår allment tilgjengelig persontransport, som for eksempel jernbane, tunnelbane, trikk, buss, fly, drosje eller ferge, og
- c) personer som har ansvar for opplæring i grunnskole eller videregående skole

Finland

I Finland är det inte vanligt med angrepp på räddningstjänsten. Däremot förekommer relativt allvarliga angrepp mot polisen i samband med avvisning av flyktingar. Det finns inte någon speciell reglering som tar sikte på räddningstjänsten.

Island

Island har inga särskilda erfarenheter av problemet med angrepp mot blåljuspersonal. Det finns i den isländska lagstiftningen en bestämmelse motsvarande den svenska bestämmelsen om våld och hot mot tjänsteman.

3.13 Regleringen av vissa yrkeskategorier

Det finns en rad olika yrkeskategorier som arbetar med uppgifter i vilka det ingår att upprätthålla ordning. Vissa yrkeskategorier omfattas av begreppet myndighetsutövning och faller således in under det förstärkta straffrättsliga skyddet i 17 kap. brottsbalken. Andra yrkeskategorier omfattas genom att de genom särskild anvisning i lag getts det skydd som anges i kapitlet. Det finns emellertid även yrkeskategorier som har samhällsnyttiga uppgifter och som helt eller delvis faller utanför tillämpningsområdet för bestämmelserna.

I det följande lämnas en redogörelse för regleringen av vissa av de yrkeskategorier vars straffrättsliga skydd aktualiseras i vårt utredningsuppdrag.

3.13.1 Poliser

En polisman är enligt 4 § polislagen (1984:387) en tjänsteman vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Till Polismyndighetens uppgifter hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Polismyndigheten ska övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat samt utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal. Polismyndigheten ska vidare lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen samt fullgöra den verksamhet som ankommer på Polismyndigheten enligt särskilda bestämmelser.

Till Säkerhetspolisens uppgifter hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott. Säkerhetspolisen ska även utreda och beivra sådana brott samt fullgöra uppgifter i samband med personskydd av den centrala statsledningen och andra som regeringen eller Säkerhetspolisen bestämmer. Slutligen ska Säkerhetspolisen fullgöra uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627), leda annan polisverksamhet om regeringen föreskriver det och i övrigt bedriva sådan verksamhet som framgår av lag eller förordning eller som regeringen uppdragit åt Säkerhetspolisen att i särskilda hänseenden ansvara för.

I viss utsträckning förekommer det att polisen använder personal som inte är anställd inom polisväsendet för uppgifter som ankommer på polisen, till exempel ordningsvakter och väktare hos bevakningsföretag. En förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning kan dock enligt 12 kap. 4 § regeringsformen endast överlämnas åt andra juridiska personer än kommuner samt åt enskilda individer med stöd av lag.

3.13.2 Ordningsvakter

En ordningsvakts uppgift beskrivs enligt 1 § lagen (1980:578) om ordningsvakter på så sätt att denne ska medverka till att allmän ordning upprätthålls. Ordningsvakter förordnas av Polismyndigheten och ett sådant förordnande meddelas för viss tid, högst tre år. En ordningsvakt lyder under Polismyndigheten och är som huvudregel skyldig att lyda en order som en polisman meddelar i tjänsten. Då ordningsvakter förordnas av Polismyndigheten med stöd i lag så utövar dessa myndighet och omfattas således av skyddet i 17 kap. brottsbalken.

3.13.3 Väktare

Från ordningsvakter – som förordnas med stöd av lagen (1980:578) om ordningsvakter – får skiljas väktare som avses i lagen (1975:191) om bevakningsföretag. En väktare har inte några andra befogenheter än de som tillkommer varje medborgare. Väktare utövar således inte myndighet.

Den som är godkänd för anställning i bevakningsföretag och har till uppgift att utföra bevakningstjänst, det vill säga väktare, omfattas emellertid av det utökade skyddet i 17 kap. 5 § brottsbalken när sådan tjänst utförs.

Med bevakningsföretag avses den som yrkesmässigt åtar sig att för annans räkning bevaka fastighet, anläggning, viss verksamhet, offentlig tillställning eller något annat sådant, bevaka enskild person för dennes skydd, eller bevaka sedlar, mynt eller annan egendom i samband med transport.

Bevakning som utförs av statlig eller kommunal myndighet omfattas dock inte. Samma sak gäller bevakning som utförs av enskild person, om denne endast fullgör uppdrag med stöd av ett förordnande som har meddelats honom av en myndighet enligt en bestämmelse i lag.

3.13.4 Entrévärdar

En entrévärd är antingen anställd direkt av den restaurang eller motsvarande som denne arbetar vid eller av ett auktoriserat bevakningsföretag. En entrévärd har, liksom väktare, inte några andra befogenheter än de som tillkommer varje medborgare och utövar således inte myndighet. En entrévärd som är godkänd för anställning i bevakningsföretag och har till uppgift att utföra bevakningstjänst, det vill säga en väktare, omfattas av det utökade skyddet i 17 kap. 5 § brottsbalken när sådan tjänst utförs (se avsnitt 3.12.3).

3.13.5 Trygghetsvärdar

Trygghetsvärdar arbetar oftast i olika offentliga miljöer såsom på och kring skolor och förskolor, inom bostadsområden, i och utanför butiker, gallerior eller inom kollektivtrafiken. Deras arbetsuppgifter kan bestå i att bedriva nattvandringar, finnas till hands och vara synliga i de områden som de arbetar i, iaktta och rapportera incidenter samt vara behjälpliga i olika situationer. Det är vanligt att trygghetsvärdar anlitas av kommuner och trygghetsvärdarna har ofta ett nära samarbete med såväl polis som socialtjänst.

En trygghetsvärd har inte några andra befogenheter än dem som tillkommer varje medborgare och utövar således inte myndighet.

3.13.6 Räddningstjänst

Räddningstjänst definieras i 1 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Med räddningstjänst avses de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön. Vidare hänförs sådana räddningsinsatser som görs enligt 4 kap. 1–4 §§ samma lag utan att det har inträffat någon olycka eller föreligger överhängande fara för en olycka till räddningstjänst. Således omfattas räddningsinsatser inom fjäll-, flyg- och sjöräddningstjänst samt efterforskning av försvunna personer.

Av 6 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor framgår att om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte lämpligen kan hindras på något annat sätt, får räddningsledaren vid

en räddningsinsats bereda sig och medverkande personal tillträde till annans fastighet, avspärra eller utrymma områden, använda, föra bort eller förstöra egendom samt göra andra ingrepp i annans rätt, i den mån ingreppet är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt.

3.13.7 Hälsa- och sjukvårdspersonal

Av Socialstyrelsens författningssamling SOSFS 2009:10 (M) framgår att med hälso- och sjukvårdspersonal avses person eller personer som i sitt yrke utför hälso- och sjukvård. I begreppet hälso- och sjukvårdspersonal inbegrips ambulanssjukvård som definieras som hälso- och sjukvård som utförs av hälso- och sjukvårdspersonal i eller i anslutning till ambulans.

Hälso- och sjukvård utgör normalt inte myndighetsutövning. Vid tvångsvård med stöd av exempelvis lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård kan dock även hälso- och sjukvård falla in under begreppet myndighetsutövning och därmed omfattas av bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken.

4 Beskrivning av problemen och dess orsaker

4.1 Inledning

I direktiven till utredningen beskrivs att det på flera orter i landet förekommer social oro innefattande anlagda bränder och återkommande angrepp på samhällsnyttiga funktioner som polis, ambulans- och räddningstjänstpersonal, så kallat blåljuspersonal, i form av bland annat stenkastning och våld vid utryckning. Vid några tillfällen, bland annat i stadsdelen Rosengård i Malmö 2008 och i Husby med flera förorter till Stockholm 2013, har situationerna urartat till rena kravaller och upplopp. Vidare anges att det förekommer skadegörelse riktad mot såväl polisbilar och andra utryckningsfordon som polis- och brandstationer, socialkontor och annan viktig egendom. Orsaken till denna utveckling är enligt direktiven komplex och mångfasetterad. Klyftorna och segregationen i samhället och en ökad skillnad mellan olika områden i en och samma kommun när det gäller bland annat brottslighet och upplevd trygghet, arbetslöshet, skolresultat, samhällsservice och delaktighet utgör en del av den bakomliggande problembilden.

Utöver vad som anges i direktiven har medierna under sommaren 2017 särskilt uppmärksammat förekomsten av våld och hot mot sjukvårdspersonal. Vad som främst har rapporterats är hot och trakasserier i samband med vård av skottskadade personer med anknytning till gängkriminalitet i socialt utsatta områden. Situationen har beskrivits som mest allvarlig på akutmottagningar, men problemen synes även omfatta vårdavdelningar.

I detta kapitel redovisas den kartläggning av problemen och dess orsaker och bakgrund som har kunnat göras inom ramen för utredningsarbetet. Kartläggningen bygger på dels rapporter och statistik, dels vad som framkommit vid olika möten och studiebesök

som utredningen har genomfört. Kapitlet avslutas med en redogörelse för våra slutsatser och bedömningar.

4.2 Bakgrund

För att få en närmare bild av hur problemen ser ut och hur omfattande de är har utredningen genomfört ett antal möten och studiebesök. Målsättningen har varit att få en god spridning mellan de berörda aktörerna samt belysa problemet från olika perspektiv.

Utredningen har haft möten med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Sveriges Kommuner och Landsting, Brandmännens Riksförbund, Fackförbundet Alarm, Vårdförbundet samt Polisförbundet. Vidare har vi gjort studiebesök hos Malmö åklagarkammare, Polisens regionledningscentral i Stockholm, lokalpolisområdet i Tensta och Rinkeby i Stockholm, lokalpolisområdet i Rosengård i Malmö samt polisstationen i Helsingborg. Vi har även mottagit en skrivelse från samt haft telefonmöte med branschorganisationen Avfall Sverige. Vidare har vi haft samråd med 112-utredningen. Härutöver har vi tagit del av statistik och rapporter.

I det följande redogörs för vad som framkommit genom vårt kartläggningsarbete. Till en början förklaras begreppet ”utsatt område” som återkommer i den fortsatta beskrivningen.

4.3 Utsatta områden

Polismyndigheten använder olika begrepp för att beskriva områden med över tid låg socioekonomisk status och kriminell påverkan på lokalsamhället. Olika områden har klassificerats och indelats i tre nivåer utifrån grad av utsatthet.¹

Ett *utsatt område* är ett geografiskt avgränsat område som karaktäriseras av en låg socioekonomisk status där de kriminella har en inverkan på lokalsamhället. Inverkan är snarare knuten till den sociala kontexten i området än de kriminellas utstuderade vilja att ta makten och kontrollera lokalsamhället. Påverkan kan utgöras av direkta påtryckningar, exempelvis genom hot och utpressning, eller

¹ Avsnittet bygger på skriften ”Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen”. Nationella operativa avdelningen, Underrättelseenheten, juni 2017.

indirekta, som offentliga våldshandlingar som riskerar att skada tredje man, narkotikahandel som bedrivs öppet eller ett utåtagerande missnöje mot samhället. Effekten av detta blir att de boende i området upplever otrygghet, vilket i sin tur leder till en minskad benägenhet att anmäla brott och att medverka i rättsprocessen. Läget i ett utsatt område anses vara allvarligt.

Ett *särskilt utsatt område* kännetecknas av en allmän obenägenhet att delta i rättsprocessen. Det kan även förekomma systematiska hot och våldshandlingar mot vittnen, målsägare och anmälare i området. Situationen i området innebär att det är svårt eller nästintill omöjligt för polisen att fullfölja sitt uppdrag vilket kräver regelmässig anpassning av arbetssätt eller utrustning. Många gånger har det skett en normalisering vilket lett till att varken polisen eller de boende reflekterar över det avvikande läget i området. Ett särskilt utsatt område inbegriper även i viss mån parallella samhällsstrukturer, extremism såsom systematiska kränkningar av religionsfriheten eller starkt fundamentalistiskt inflytande som begränsar människors fri- och rättigheter, personer som reser iväg för att delta i strid i konfliktområden och en hög koncentration av kriminella. Om det ligger andra utsatta områden i nära anslutning till ett särskilt utsatt område finns det risk för samverkan mellan kriminella personer eller nätverk inom områdena. Läget i ett särskilt utsatt område anses vara akut. De områden som klassificerats som särskilt utsatta är Vivalla i Örebro, Gottsunda i Uppsala, Alby, Fittja och Hallunda/Norsborg i Botkyrka, Husby och Rinkeby/Tensta i Stockholm, Ronna/Geneta/Lina i Södertälje, Araby i Växjö, Karlslund i Landskrona, Nydala/Hermodsdal/Lindängen, Rosengård söder om Amiralsgatan och Södra Sofielund (Seved) i Malmö, Bergsjön, Biskopsgården, Gårdsten, Hammarkullen, Hjällbo och Lövgärdet i Göteborg, Tynnered/Grevgården/Opaltorget i Västra Frölunda, Hässleholmen/Hulta och Norrby i Borås samt Skäggetorp i Linköping.

Utöver utsatta områden och särskilt utsatta områden har det även gått att identifiera en mellannivå som kallas *riskområde*. Detta är ett område som uppfyller samtliga kriterier för ett utsatt område men inte riktigt når upp till de kriterier som kännetecknar ett särskilt utsatt område. Läget är dock så alarmerande att det finns en överhängande risk att området riskerar att bli särskilt utsatt om inte adekvata åtgärder sätts in.

4.4 Myndigheters och organisationers bild av problemen

Vid de möten och studiebesök som vi har genomfört har en relativt entydig bild framträtt såvitt avser förekomsten av angrepp mot blåljusverksamhet. I det följande sammanfattas vad som framkommit i fråga om arbetssituationen för blåljuspersonal främst i de särskilt utsatta områdena.

4.4.1 Polisen

De företrädare för polisen på olika nivåer som vi har träffat har samstämmigt berättat om återkommande angrepp på polisens verksamhet i de särskilt utsatta områdena. Angreppen tar sig olika uttryck och är främst kopplade till individer som sysslar med kriminell verksamhet i dessa områden. Situationen skiljer sig i viss mån åt i olika områden och varierar också över tiden.

Rosengård

Den nuvarande polisstationen i Rosengård, som funnits i ungefär två år, har blivit utsatt för olika former av angrepp. Polisstationen har exempelvis blivit beskjuten och det har även förekommit stenkastning mot polisbilar på parkeringen. Även den tidigare polisstationen utsattes för angrepp, bland annat genom att bilar i garaget sattes i brand. Ytterligare exempel är att bensin hälldes in genom ett brevinkast och att det vid ett annat tillfälle sköts in i ett omklädningsrum som saknade skottsäkra fönsterrutor.

Situationen i Rosengård när det gäller angrepp på blåljusverksamhet var som mest allvarlig under 2008 och 2009. Lokalpolisens uppfattning är att oroligheter i form av stenkastning förekommer även i dag, men att en vanligare form av störning av verksamheten numera är att bränder anläggs i syfte att avleda polisens uppmärksamhet.

Järvaområdet

I Järvaområdet i Stockholm har de större våldsamma upploppen minskat i antal under de senare åren. Anledningen till detta är enligt polisen att de har blivit bättre att stävja denna typ av brottslighet. Angreppen förekommer dock fortfarande. Till skillnad mot exempelvis Rosengård, finns det många gångbroar i Järvaområdet som försätter polisen i en utsatt position då det är lätt för gärningspersoner att kasta sten från dessa broar. Även om angreppen mot polisen synes ha minskat i omfattning föreligger det alltid ett latent hot.

Angrepp sker vid tillfällena då polisen inte har tillräckligt med personal på plats. Polisen blir mer sällan angripen när den enbart patrullerar. Det är främst när ett ingripande sker som konflikter blossar upp. Den person som polisen ingriper mot kan då få hjälp av andra som snabbt kommer till platsen. Det har inträffat ett flertal allvarliga händelser där personer kastat stenar mot polisen i samband med ingripande. Ett exempel är en situation som inträffade i samband med att en person skulle gripas inne i en lokal i Rinkeby. Gripandet blev tumultartat då ett stort antal människor ifrågasatte polisen och uppträdde hotfullt och aggressivt. Utanför lokalen kastades stora stenar mot polismännen som om de träffat hade kunnat orsaka livshotande skador.

Ytterligare ett exempel som polisen redogjort för inträffade i samband med att polisen skulle gripa två personer med anledning av misstänkt narkotikainnehav. En person som stod en bit bort kastade då sten mot polisen varefter han flydde in i en lokal. När polisen sedan skulle gripa honom hade ett trettio-tal personer kommit till platsen och närmade sig polisen, som med anledning därav tvingades retirera.

En situation som har fångats på film handlade om ett ingripande i ett garage som föranledde polisen att spärra av platsen. Polisen ifrågasattes starkt av förbipasserande och en mycket hotfull stämning uppstod. Polisen tvingades använda pepparspray för att försvara sig.

Ett fenomen som polisen i Järvaområdet har redogjort för är så kallad "police fishing". Det innebär att polisen, genom falskt larm eller på annat sätt, lockas till en plats och där utsätts för angrepp av ett större antal personer. Polisens uppfattning är syftet med att

hota och använda våld mot polisen tidigare var att skrämmas, men att det på senare tid har utvecklats till att avsikten numera är att direkt skada de enskilda polismännen. Angreppen kan kopplas till ett hat mot samhället och till polisen som en yttersta symbol för samhället.

Ytterligare ett problem i Järvaområdet är att personer maskerar sig för att undvika identifiering. Polisen använder numera GoPro-kameror, en variant av actionkamera, som fästs på utrustningen och som filmar ingripanden etc. Vid händelse av ett ingripande är det dock svårt att identifiera misstänkta personer på grund av maskeringen. Det är även svårt att identifiera gärningsmän i situationer då poliser blir angripna genom exempelvis stenkastning då detta ställer mycket stora krav på de enskilda polismännen i den utsatta position de befinner sig i.

Helsingborg

I Helsingborg finns tre utsatta områden där stenkastning och andra former av hot och våld mot blåljusverksamhet förekommer. Bilden av dessa angrepp är det densamma som den vi har fått beskriven i de särskilda utsatta områdena. Bland annat har polisen hittat korgar med stenar på vissa tak i bostadsområdena. Polisfordon kan inte lämnas obevakade i dessa områden. Inom de utsatta områdena i Helsingborg finns också skjutvapen lätt tillgängliga.

Skyddsåtgärder från polisens sida

Mot bakgrund av de händelser som inträffat använder polisen specialutrustning när de åker in i vissa områden, i form av exempelvis skalskyddade fordon och lättviktshjälmarsom är enklare att bära med sig samt få fram snabbt om det skulle behövas. Ett annat exempel på hur polisens verksamhet påverkas av de angrepp som sker är att det i vissa områden behövs två patruller för att kunna genomföra uppdrag som normalt sett endast kräver en patrull. Vidare måste alltid en polisman stanna kvar vid polisbilen. Om en polisbil lämnas obevakad finns en betydande risk att den utsatt för skadegörelse i form av exempelvis sönderskurna däck.

Vissa specifika händelser

Under de senaste åren har en rad olika särskilt allvarliga attentat riktats mot polisen.

- Den 3 februari 2014 placerades en sprängladdning vid Rättscentrum i Malmö. Sprängladdningen detonerades och den kraftiga explosionen skadade fasaden och fönster på byggnaden, som bland annat innefattade polishus, tingsrätt och åklagarkammare.
- Strax före midnatt den 30 november 2014 exploderade ytterligare en sprängladdning vid Rättscentrum i Malmö. Detonationen orsakade stora skador på entrén och byggnadens fasad. Ingen människa skadas allvarligt.
- Den 21 augusti 2015 attackerades polis med stenar efter att en polispatrull gjort en fordonskontroll i Tumba. Situationen trappades upp och ytterligare poliser kallades till området. Vid polisstationen anlades en eld och en handgranat kastades mot en polisbuss i vilken det fanns fyra poliser.
- Vid tolvslaget den 1 januari 2017 kastades en misstänkt handgranat mot polisstationen i Katrineholm. Entrédörren, flera fönster och tre bilar på gatan utanför skadades. Även en fastighet mitt emot polishuset fick skador.
- Natten till den 6 februari 2017 exploderade ett polisbefäls bil som stod parkerad vid hans bostad i en kommun norr om Stockholm. Ingen skadades och polisen och hans familj fördes i säkerhet. Polisbefälet hade bland annat haft ledande befattningar i kampen mot gängkriminalitet.
- Klockan 01.20 den 13 augusti 2017 inträffade en explosion vid polishuset i Hallstahammar. Det fanns inga poliser i lokalen vid detonationen och ingen annan människa skadades heller.
- Den 18 oktober 2017 strax efter midnatt detonerade en större sprängladdning utanför entrén till polishuset i Helsingborg. Entrén blev totalförstörd och två polisbilar som stod parkerade i ett garage under entrén blev kraftigt demolerade. Även om brottet inte är uppkälat och motivet för gärningen därför inte är klarlagt, kan sprängningen ses som ytterligare ett exempel på ett mycket allvarligt angrepp på polisen.

- Natten mot den 28 oktober 2017 avlossades ett flertal kraftiga skott mot en bostad i Västerås tillhörande en polis. Projektilerna gick igenom väggarna i huset. Vid angreppet befann sig polisen och dennes familj i bostaden. Ingen person kom till fysisk skada.
- Under natten den 28 oktober 2017 utsattes en polisstation i Växjö för flera attacker. Det första attentatet skedde vid 02-tiden då en kraftigare fyrverkeripjäs eller liknande detonerats utanför byggnaden. Bland annat fyra fönsterrutor skadades. Omkring två timmar senare skedde nästa angrepp då en sten kastades genom ett fönster och ytterligare en fyrverkeripjäs detonerades.

Orsaker och konsekvenser

Från polisens sida har framförts att problemet med att personer stör och hindrar polisens arbete till stor del kan antas bero på att dessa individer vill få bort polisen från områdena så att de kriminella kan fortsätta med sin verksamhet ostört, främst när det gäller handel med narkotika. Framför allt yngre kriminella har en låg tröskel för att använda våld och få spärrar när det gäller att angripa polisen. Ett annat exempel som lyfts fram är att bilbränder anläggs för att rikta polisens resurser till detta i stället för den kriminella kärnverksamheten.

När det gäller hot och våld mot enskilda polismän så är det särskilt de som är yngst i tjänst som drabbas. De polismän med längre erfarenhet, och som har vana vid att arbeta i de utsatta områdena, har bättre förmåga att hantera de situationer som uppstår. Polisförbundet har framfört att det är vanligt med s.k. förtäckta hot där den som hotar anspelar på att det finns kännedom om var polisen och dennes familj bor. Denna typ av hot tas på stort allvar och kan påverka den enskilda polismannen mer än ett fysiskt angrepp.

Polisen har också lyft fram att det endast är en liten grupp individer som angriper polisen. Övriga boenden i de utsatta områdena stöttar polisen och tar egna initiativ till att öka tryggheten, bland annat i form av nattvandring och bevakning av utsatta butiker. Många invånare i dessa områden vill hjälpa till att förändra den negativa synen på det område de bor i. Det finns således även ljuspunkter när det gäller utvecklingen. Som ett exempel kan nämnas att det i Tensta finns det insatser för ungdomar som har god effekt vad

gäller att minska återfall i brott. Det finns också efterfrågan på stöd för att lämna en kriminell livsstil, så kallad avhopparverksamhet.

4.4.2 Räddningstjänst

I situationer där oroligheter utbryter i de utsatta områdena drabbas även räddningstjänsten för hot och våld, bland annat i form av stenkastning. Räddningstjänsten har framhållit att problemet med kravaller inte längre enbart är ett storstadsfenomen utan detta problem synes sprida sig över hela landet.

Förekomsten av hot och våld mot räddningstjänstpersonal har kommit att bli ett stort arbetsmiljöproblem. Angreppen innebär att räddningsinsatser i vissa fall försenas. Det är inte enbart vid större kravaller som räddningstjänstpersonal angrips, utan detta sker även genom hot och våld från enskilda individer. Det finns exempel då personalen blivit hotade med yxa.

Vid utryckningar i de utsatta områdena krävs att räddningstjänsten är förberedda för att möta hot och våld. Mot bakgrund av de incidenter som varit har räddningstjänsten tagit fram speciell skyddsutrustning för personalen. Det rör sig bland annat om laminerade glas i fordonen till undvikande av glassplitter, speciella glasögon till skydd mot grön laser och hörselskydd till skydd mot smällare. Även radiokommunikationen har utökats då det är av stor vikt att personalen kan informera varandra om eventuella angrepp.

Det finns vidare råd och anvisningar om hur personalen ska agera och räddningstjänsten har blivit tvungna att i viss mån använda samma taktik som polisen. I de utsatta områden får räddningstjänsten inte använda fast utrustning med slang som måste rullas in innan brandbilen kan köra iväg. Vid utryckning i dessa områden används i stället en annan typ av utrustning som enkelt kan kopplas loss i händelse av att man snabbt måste lämna platsen. Vidare har man som rutin att alltid backa in fordon i dessa områden så att man enkelt kan köra därifrån. Det finns även ett problem med att utrustning stjäls, vilket föranlett att all utrustning numera DNA-märks. Således har det förekommit att räddningstjänsten lurats till en plats genom att någon anlägger en mindre brand och medan släckningsarbetet pågår stjäls utrustning från fordonen. Det finns även exem-

pel på att brandstationer har skaffat sig skalskydd i form av staket och grindar för att undvika att obehöriga tar sig på området.

Statistik från Brandmännens riksförbund

Brandmännens riksförbund har framfört att den officiella statistiken om förekomst av hot och våld är missvisande då det finns ett stort mörkertal. Mot denna bakgrund genomförde riksförbundet 2016 en enklare enkätundersökning avseende förekomsten av hot och våld vid Storstockholms Brandförsvår, Räddningstjänsten Syd samt Brandkåren Attunda. Antalet medlemmar i dessa områden är omkring 650 till antalet och svarsfrekvensen låg på 50 procent. De som svarade på enkäten uppmanades att överväga alla externa incidenter som kunde anses utgöra hot och/eller våld i lagens mening. Resultatet visade att 61 procent hade utsatts för hot och/eller våld under sin anställning och att 30 procent hade utsatts för hot och/eller våld under år 2015. Resterande frågor i enkäten avsåg endast år 2015. Av deltagarna svarade 55 procent att deras insats blivit fördröjd på grund av våld och/eller hot. På frågan om obehag upplevts på grund av en hotfull situation svarade 54 procent ja. Andelen som varit med om att utryckningsfordon utsatts för skadegörelse eller stöld var 74 procent och andelen som varit med om att utrustning stulits eller skadats genom skadegörelse var 85 procent. På frågan om hur många gånger hot och/eller våld förekommit svarade 26 procent att de blivit utsatta en gång och resterande att de blivit utsatta mer än en gång. När det gäller frågan om incidentrapport skrevs vid händelserna svarade fyra procent att detta skedde och övriga att det inte skedde eller att de inte vet om det skrevs någon incidentrapport. Vidare svarade fyra procent att det skedde en polisanmälan.

Räddningstjänsten har vidtagit olika åtgärder för att försöka minska benägenheten till angrepp genom att skapa förståelse för verksamheten. Olika brandstationer har bland annat haft öppet hus för att berätta om räddningstjänstens verksamhet. Vidare har man genomfört projekt som "Människan bakom uniformen" och räddningstjänsten har även knackat dörr i olika områden för att presentera sin personal.

4.4.3 Ambulanspersonal

Även ambulanspersonal utsätts för angrepp även om dessa inte är lika frekventa som de mot polis och räddningstjänst. Fackförbundet Alarm har som exempel pekat på ett tillfälle då ambulans på felaktiga grunder kallats till en adress där den blev beskjuten med fyrverkeriraketer. Det förekommer också att utrustning och läkemedel stjäls ur ambulanser.

Ambulanspersonal har ingen speciell utrustning till skydd mot fysiska angrepp och är därför särskilt sårbara. Det förekommer att ambulanspersonal avstår från att åka in i vissa områden efter en viss tid på dygnet utan eskort av polis. Detta kan leda till en väntetid för patienten på 20–30 minuter. Det görs dock alltid en individuell riskbedömning av såväl ambulanspersonalens som patientens säkerhet.

Då oroligheter utbryter har ambulanspersonal som rutin att stanna vid en brytpunkt och invänta klartecken från polis innan de åker vidare. Det förekommer även att ambulanspersonal inte åker in i ett visst område trots att polis finns på plats eftersom det kan vara svårt för polisen att säkra vissa områden. Detta leder till att svårt skadade personer ibland körs till sjukhus i polisbil. Enligt polisen i Helsingborg finns också ett exempel på att en skottskadad person har avlidit till följd av förblödning i väntan på ambulans som har försenats på grund av den rådande situationen i området.

Det har enligt fackförbundet Alarm framförts önskemål om att ambulanspersonal ska ha tillgång till skyddsvästar och hjälmar för det fall oroligheter utbryter likt vad som är fallet i vissa andra europeiska länder.

4.4.4 Sjukhuspersonal och annan vårdpersonal

Våld och hot mot personal förekommer också inom sjukvården generellt. Det gäller för såväl akutmottagningar och vårdavdelningar på sjukhus som på vårdcentraler och i hemsjukvården.

En stor del av detta problem är hänförligt till patienter som lider av demens eller psykisk sjukdom. Patientens beteende kan i dessa fall sägas vara en del av sjukdomsbilden. Problemet är följaktligen mest uttalat inom psykiatrin.

Andra angrepp mot sjukvårdspersonal kan komma från en anhörig som är aggressiv i samband med att vård ska ges i hemmet. På ungdomsmottagningar kan personalen bli utsatta för hot i fall där det förekommer hedersproblematik i patientens familj. På sjukhusens akutmottagningar är det vanligt att patienter är drogpåverkade när de anländer och av den anledningen betar sig våldsamt. Inneiggande patienter med drogmissbruk kan också vara mycket påstridiga när det gäller att bli behandlade med narkotikaklassade läkemedel för att undvika abstinens. Ett ytterligare exempel på en situation där vårdpersonal kan utsättas för hot eller våld är då en patient nekas sjukskrivning.

Ett annat problem är att anhöriga som följer med en patient till akutmottagningarna ställer krav på vårdpersonalen och därvid uppträder hotfullt. Denna typ av hot är vanligast inom barnsjukvård och förlossningsvård. Det handlar då om personer som inte accepterar de prioriteringar eller de besked som vårdpersonalen gör eller lämnar. De som agerar på detta sätt är inte sällan personer som är väletablerade i samhället. Vårdförbundet har uttryckt det så människors uppträdande numera ofta präglas av inställningen ”jag, mig, mitt”.

I viss utsträckning förekommer också våld och hot som är relaterade till gängkriminalitet. På en del sjukhus finns särskilda rutiner om hur man ska agera när skottskadade personer från kriminella gäng ska ges vård, exempelvis att extra bevakning anordnas. Det förekommer också system där patienter från olika kriminella grupperingar skickas till olika sjukhus för att på så sätt undvika konflikter. Vårdförbundet har framhållit att det vidtas konkreta åtgärder från arbetsgivarnas sida för att hantera risken för hot och våld på akutsjukhusen.

Våld och hot mot vårdpersonal är ett generellt problem som förekommer inom alla delar av sjukvården och i alla delar av landet. Med en ökad andel vård i hemmet ökar också sjukvårdspersonalens utsatthet.

4.4.5 Övriga yrkeskategorier

Utöver de yrkeskategorier som nyss nämnts finns det ytterligare ett antal som möter hot och våld, främst med koppling till situationen i de utsatta områdena. Inom området renhållning förekommer det att personal möts av hot och våld såväl i de utsatta områdena som i övrigt. Personal som arbetar vid återvinningsstationer möts exempelvis av hot och våld då personer vill lämna byggavfall kostnadsfritt trots att detta inte innefattas av den kommunala renhållningsskyldigheten. Hot och våld förekommer även i samband med att stölder från återvinningscentraler upptäcks. Som ytterligare exempel på drabbade yrkeskategorier kan nämnas att ordningsvakter har svårt att utföra sitt arbete i de områden där kriminella gäng opererar. Vidare förekommer omfattande otillbörlig påverkan på bland andra fastighetsägare. Det är exempelvis vanligt att narkotika placeras i förråd och i butiker och att fastighetsägarna respektive butiksägarna inte vågar agera mot detta på grund av rädsla för represalier. Det förekommer även hot mot brevbärare med följderna att post inte delats ut i vissa utsatta områden. Även parkeringsvakter blir angripna och det anses därför farligt att skriva ut parkeringsanmärkningar och kontrollavgifter i vissa områden. Privata fastighetsägare har problem med många felparkerade bilar. Det är också vanligt att fordon används som förvaringsplats för vapen och liknande.

4.5 Statistik från Arbetsmiljöverket

Under år 2014 var 56 568 personer sysselsatta inom de fyra blåljusbranscherna definierat som ambulanstransporter och ambulanssjukvård, brand- och räddningsverksamhet, polisverksamhet och säkerhetsverksamhet. Fördelningen mellan män och kvinnor var 67 respektive 33 procent. Flest sysselsatta hade polisverksamheten med 29 179, och näst störst var säkerhetsverksamheten med 16 061 sysselsatta. Siffrorna visar att det under perioden 2011–2015 inträffade totalt 3 745 arbetsolyckor med sjukfrånvaro inom blåljusbranscherna. Polisverksamheten stod för de flesta anmälningarna, 47 procent, varav 68 procent avsåg män och 32 procent avsåg kvinnor. Näst vanligast var anmälningar från säkerhetsverksamheten, 25 procent, där män stod för 71 procent och kvinnor 29 procent. Våld eller hot från personer utanför företaget var den vanligaste anledningen till

arbetsplatsolyckor med sjukfrånvaro, där 16 procent av anmälningarna kom från män och 6 procent från kvinnor. Polisverksamheten och Säkerhetsverksamheten stod för de flesta anmälningarna, 53 respektive 45 procent.²

Under fjärde kvartalet 2015 var 133 000 personer sysselsatta inom yrket undersköterskor och sjukvårdsbiträden varav 91 procent kvinnor och 9 procent män. Siffror visar att hot och våld var en av de främsta anledningarna till anmälningar om arbetsskador bland undersköterskor. Mer än var annan undersköterska uppgav att de blivit utsatta för våld eller hot om våld i arbetet under de senaste 12 månaderna. Tidigare statistik visar att antalet arbetsolyckor, som orsakats av hot eller våld och som ledde till sjukfrånvaro, totalt ökade med 32 procent mellan åren 2010 och 2014. Inom vård och omsorg var ökningen hela 41 procent, från 847 fall år 2010 till 1 194 fall år 2014.

Under hela perioden anmäldes sammanlagt 5 089 våldsrelaterade sjukskrivningar bland personal som arbetar inom vård och omsorg. På fyra år har antalet sjukskrivningar till följd av hot eller våld inom vård och omsorg ökat med över 40 procent. Mest utsatta är de som arbetar inom den slutna psykiatriska vården.

4.6 Rapport från Polisförbundet

Polisförbundet lät under 2017 utföra en Novus-undersökning kring frågor om utsatthet för våld, hot och trakasserier i yrket.³ Rapporten visar att fyra av tio poliser har blivit utsatta för hot, våld, trakasserier eller annan otillbörlig påverkan i tjänsten, på fritiden eller både och under de senaste tolv månaderna. Yngre personal var generellt mer utsatta än äldre vilket till stor del förklaras av att de har olika typer av tjänster. Sju av tio upplever att utsattheten för hot och våld ökat de senaste två åren.

Undersökningen innefattade för första gången frågor om sten- och flaskkastning samt beskjutning med fyrverkerier. Resultatet visade att 30 respektive 26 procent av de hot- och våldsutsatta uppgav att de råkat ut för detta. Då Polisförbundet gjorde liknande undersökningar 2008 och 2010 fanns denna inte med i undersök-

² Arbetsmiljöverket, Blåljusbranscher, Korta arbetsskadefakta Nr 4/2016.

³ Se Polisförbundets rapport, Hot och våld mot poliser, juni 2017.

ningen. Därför finns inga uppgifter om hur stor utsattheten för just dessa typer av våld varit tidigare.

Av de poliser som blivit utsatta för hot, våld och trakasserier i tjänsten svarade 86 procent att de blivit utsatta för hot och 64 procent att de blivit utsatta för våld. 17 procent hade utsatts för trakasserier. Utsattheten för våld var betydligt lägre bland äldre poliser. Det var inte lika stor skillnad mellan åldersgrupperna när det gällde hot.

Den mest utsatta gruppen är de som arbetar i ingripandeverksamheten där 62 procent uppgav att de blivit utsatta för hot, våld eller trakasserier under de senaste tolv månaderna.

4.7 Statistik från AFA-försäkring

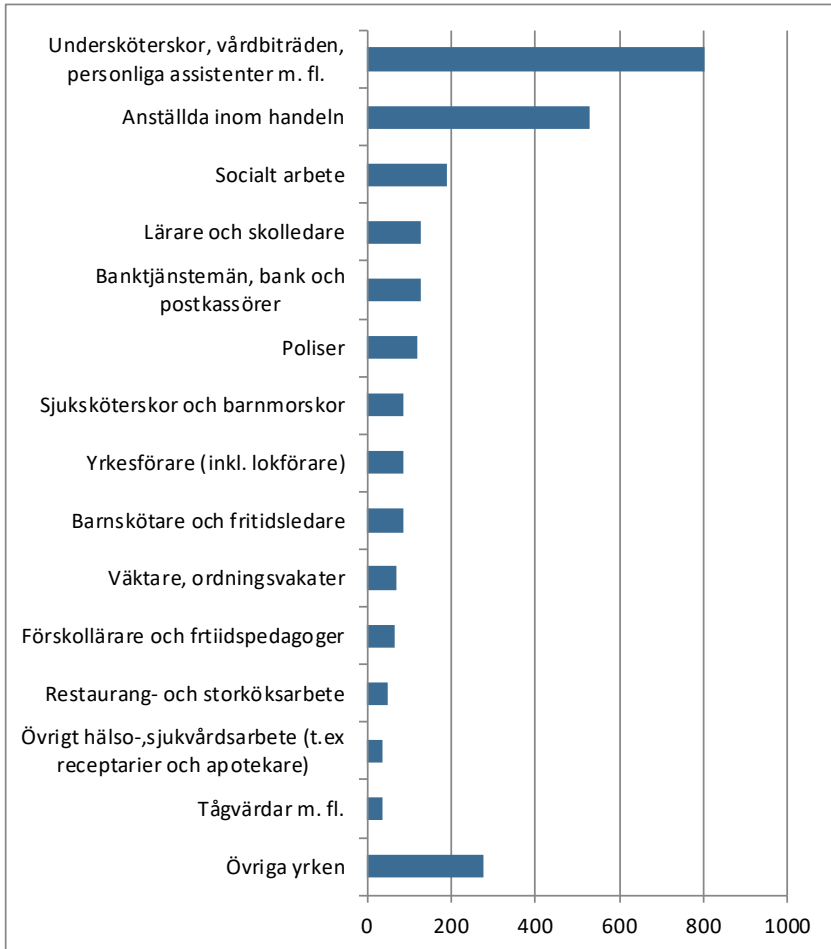
AFA-försäkring har i rapporten Hot och våld på den svenska arbetsmarknaden beskrivit allvarliga arbetsolyckor som inträffat under åren 2010–2014. Grunden för statistiken är skador som har gett ersättningar från Trygghetsförsäkring vid arbetskada, TFA, TFA-KL och PSA. Av rapporten följer att hot och våld förekommer på hela arbetsmarknaden men att vissa yrken är mer utsatta än andra. Detta gäller exempelvis yrken som innebär kontakt med människor såsom inom vård och omsorg. Likaså är yrken som innefattar pengahantering, polis och kriminalvård samt yrken som innebär kontakt med allmänheten inom kollektivtrafik och tågtrafik särskilt utsatta.

Hot- och våldolyckorna utgjorde cirka 9 procent av samtliga allvarliga olyckor under perioden och i genomsnitt inträffade inträffat 900 olyckor per år.

Rapporten visar att hot- och våldolyckorna skiljer sig åt mellan olika yrkesgrupper. I detta avsnitt visar vi vilka yrkesgrupper som oftast drabbas. Figuren 4.1 och 4.2 visar hur stor del av de allvarliga olyckorna i respektive yrkesgrupp som är hot- och våldolyckor fördelat på män och kvinnor.

Figur 4.1 Antalet allvarliga skador orsakade av hot och våld fördelat per yrkesgrupp

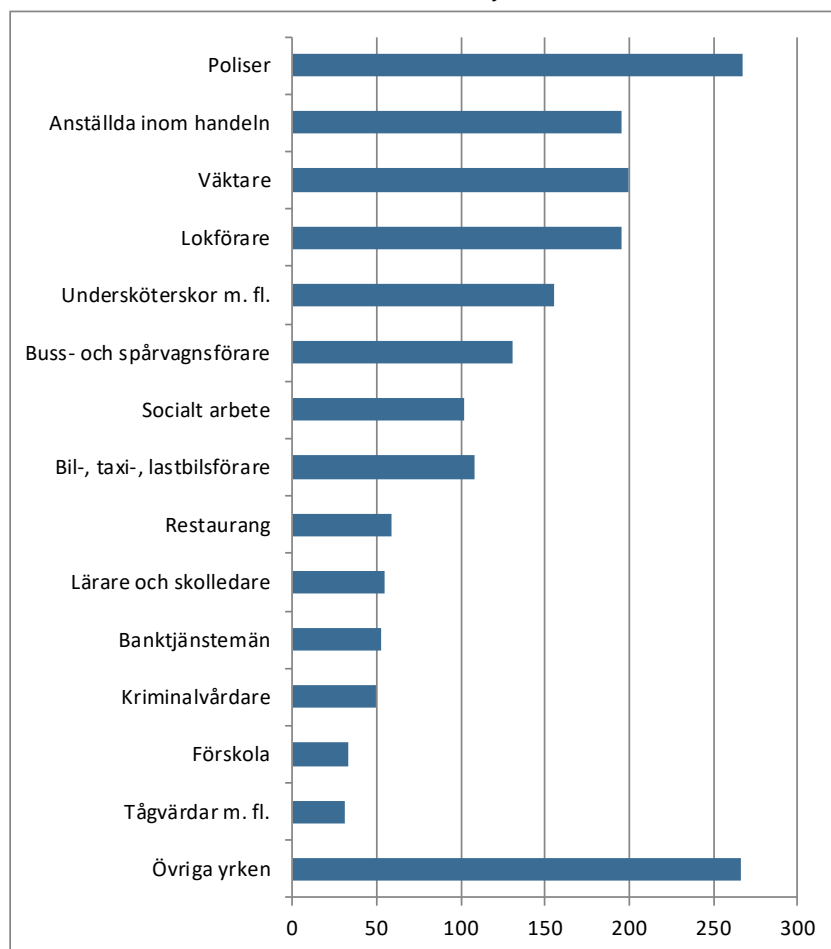
Kvinnor 2010–2014 (totalt 2 683 olyckor)



AFA Försäkring 2015.

Figur 4.2 Antalet allvarliga skador orsakade av hot och våld fördelat per yrkesgrupp

Män 2010–2014 (totalt 1 936 olyckor)



AFA Försäkring 2015.

Bland *undersköterskor, vårdbiträden och personliga assistenter* hade fyra av fem skador lett till någon form av fysisk diagnos. Skador på fingrar, händer och handleder var vanligast, ofta orsakade av vridvåld. Ett vanligt scenario som beskrevs i anmälningarna var situationer då en patient eller brukare⁴ plötsligt blivit aggressiv. Det

⁴ Med brukare avses mottagare av personlig assistans.

förekom även att anhöriga eller utomstående personer misshandlat personal. En annan situation då vårdpersonal utsatts var då de avstyrat bråk mellan patienter. Var femte olycka som orsakats av hot och våld har lett till en psykisk diagnos i denna yrkesgrupp, oftast stressreaktioner efter verbala hot eller våld från patienter eller brukare.

Sjuksköterskor utsattes för fysiskt våld och verbala hot från patienter. Olyckorna hade orsakat kroppsskador i 71 procent av fallen och resterande hade lett till en psykisk diagnos. Våldet bestod av exempelvis sparkar och slag och skadorna var spridda över hela kroppen. Ett antal skador berodde på att en patient som bar på blodsmitta medvetet spottat eller bitit en sjuksköterska. Hot- och våldsskadorna utgjorde 14 procent av det totala antalet olyckor som sjuksköterskor drabbats av.

Anställda inom handeln hade det näst högsta antalet hot- och våldolyckor av alla yrkesgrupper. Detta gällde både kvinnor och män. Andelen hot- och våldolyckor som andel av alla allvarliga olyckor var 34 procent. Rån, stöld och snatteri var den vanligaste orsaken till hot- och våldsskador i yrkesgruppen. Gärningsmannen hade i flera fall använt vapen eller andra tillhyggen. 82 procent av olyckorna hade resulterat i en psykisk diagnos.

När det gällde *personal inom förskola och fritids*, det vill säga förskollärare, fritidspedagoger, barnskötare och fritidsledare, rörde de flesta anmälningarna någon form av fysisk skada. Oftast hade det varit fråga om barn eller elever som varit arga och till exempel sparkat och rivit personal. Den skadade kunde även ha försökt förhindra bråk mellan barn eller elever. Det fanns även några fall där en förälder angripit personal. Cirka 15 procent av skadorna hade lett till en psykisk diagnos. Skadetypen stod för 8 procent av alla skador i gruppen. Bland barnskötare och fritidsledare var andelen något högre, cirka 10 procent.

Olyckorna bland *lärare och skolledare* påminde om de som drabbat förskolans personal. Dock var det vanligare med verbala hot då andelen psykiska diagnoser var högre än för förskolans personal. Hot- och våldsskadorna var också något högre bland lärare och utgjorde 12 procent av alla allvarliga olyckor. Var fjärde allvarlig hot- och våldolycka bland lärare och skolledare hade lett till psykiska besvär.

När det gäller *banktjänstemän* var huvuddelen av de allvarliga olyckor som förekom inom denna grupp hänförlig till hot och våld. Den dominerande orsaken till olyckor var bankrån. Det förekom även att bankkontor blivit bombhotade och i enstaka fall hade bankkunder reagerat med hot och våld när de har blivit nekade något.

Med *socialt arbete* avsågs socialarbetare, kuratorer och psykologer. Personer som arbetar med socialt arbete får ofta utstå hot och våld från brukare och klienter. Skadorna var både fysiska och psykiska, men andelen psykiska skador bland kvinnor var nästan dubbelt så hög som de psykiska skadorna bland männen. De psykiska skadorna orsakades oftast av allvarliga hot, till exempel döds-hot. De fysiska skadorna kom oftast av slag och sparkar från klienter och brukare. Ordet ”hot” eller ”hotad” förekom i 44 procent av kvinnornas händelsebeskrivningar och i 20 procent av männens.

4.8 Orsakerna bakom angreppen mot blåljusverksamhet

Inledning

När det gäller orsakerna bakom fenomenet med angrepp mot blåljuspersonal i form av exempelvis stenkastning har vi endast kunnat finna ett begränsat underlag. Vi har valt att i detta sammanhang redogöra för innehållet i en av de rapporter som finns tillgängliga och som vi bedömer vara mest relevant.

I rapporten, som är från 2011, har orsakerna till olika konflikter, med utgångspunkt i händelser som inträffat i bostadsområdet Herrgården i Rosengård, analyserats.⁵

Rapporten anger att stenkastning mot polisbilar förekommit under en lång period och även innan år 2000. Redan år 1988 uppges de första händelserna ha inträffat. Oroligheterna har emellertid trappats upp och efter hand blivit mer välorganiserade. I ett flertal städer har konflikter utbrutit mellan polisen och invånare i vissa avgränsade områden. Liknande händelser har även skett i bostads-

⁵ Hallin, Jashari, Listerborn och Popoola. Varför kastar de sten? – om konflikter och erkännande. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011. Skriften bygger på ett mer omfattande arbete av samma författare ”Det är inte stenarna som gör ont: Röster från Herrgården, Rosengård – om konflikter och erkännande”, som utgör slutpunkten på ett treårigt forskningsprojekt.

områden i andra länder som exempelvis Frankrike och Storbritannien. Relationerna mellan polis och ungdomar visar också likheter mellan länderna. Stenkastande ungdomar som attackerar poliser och räddningstjänst ingår således i en internationell trend där även anlagda bränder blir en viktig ingrediens. Konflikterna kan ses som exempel på en typ av även internationellt förekommande urbana konflikter som koncentreras till vissa typer av bostadsområden.

Vilka individer angriper polis och räddningstjänst?

Av rapporten följer att det är få individer som varit aktiva i konflikterna och att det i stort sett endast varit tonårspojkar och yngre män som deltagit i dessa. Vidare framgår att räddningstjänsten inte är det primära målet för stenkastningen då den konflikt som råder är den mellan unga män och polisen. De ungdomar man talat med har åberopat polisens våld mot dem som en av orsakerna till konflikterna.

Vid den genomgång som gjorts av de oroligheter som förevarit i bostadsområdet Rosengård framgår att det under de första åren, fram till våren 2007 mest handlat om spontana utbrott. I april 2007 inleddes konflikten med polisen spontant men pågick sedan under flera dagar vilket talar för att någon form av organisationsförmåga utvecklats efter hand. Detta blev än mer tydligt under december 2008, där oroligheter utspelade sig på olika platser av Herrgården men också i andra delar av Rosengård. En taktik som successivt utvecklades var att anlägga bränder för att locka dit räddningstjänst och polis som sedan utsattes för stenkastning. Organisationsförmåga i detta sammanhang betyder inte att det handlar om mer fasta organisationer med givna roller. Här avses främst att ett antal personer samverkar för att uppnå ett eller flera mål, vilka inte ens behöver vara tydligt formulerade eller ens delas av alla.

Konflikternas ursprung

Rapporten lyfter fram fem förhållanden eller riskfaktorer som är centrala för att förstå konflikternas ursprung; levnadsvillkor, social och territoriell stigmatisering, befolkningssammansättning, alienation

samt olika former av våld. I det följande redogörs för vad rapporten menar med dessa.

De flesta av de utsatta områdena byggdes under det så kallade miljonprogrammet under 1960- och 1970-talen. Områdena kom dock att kritiserats och fick ganska snart en minskad befolkning vilket ledde till ett överskott av lägenheter. Detta kom i sin tur att leda till att vissa områden blev mottagnings- och transitområden där ny-anlända flyktingar kunde få bostad. Resursstarka familjer lämnar området när möjlighet ges och mindre resursstarka hushåll flyttar in vilket håller området kvar på en ekonomiskt svag nivå. Detta innebär de utsatta områdena har andra levnadsvillkor än mer resursstarka områden.

När det gäller social och territoriell stigmatisering, det vill säga när sociala grupper eller bostadsområden ges negativa egenskaper på grund av gruppstillhörighet eller bostadsadress, har medier en viktig roll. Vissa områden står i fokus för medias uppmärksamhet såväl nationellt som internationellt. Utifrån medias ofta negativa rapportering, inte bara om stenkastning mot polis och räddningstjänst, är det lätt att uppfatta ett visst område som farligt och annorlunda. Det är dock många som bor och lever i området som inte känner igen sig i denna bild. Den sociala och territoriella stigmatiseringen leder till att individer och grupper ges bestämda egenskaper och inte ses som enskilda individer.

Begreppet alienation används i betydelsen förfrämligande, känsla av maktlöshet, meningslöshet, social isolering och brist på identitet. Två amerikanska forskare, Thomas Scheff och Susanne Retzinger, har utvecklat en teori där de menar att alienation uppträder om människor känner misstro, kränkning, skam och konflikt. Om dessa personer inte får möjlighet att bearbeta dessa känslor kan de i vissa situationer omsätta känslorna i våldshandlingar. Att känna alienation i förhållande till samhället kan leda till att man söker sig till andra grupper och relationer där man blir erkänd, känner tillit och stolthet samt kan utveckla någon form av givande samarbete. Det kan gälla såväl olika typer av föreningar som olika löst sammansatta kriminella grupper eller mer organiserade gängbildningar. En hypotes som tas upp för att förstå varför en specifik grupp av tonårspojkar och yngre män använder våld är att dessa, i förhållande till andra yngre män och kvinnor, i mindre utsträckning har positiva relationer till andra sociala nätverk som exempelvis familj och skola.

En annan omständighet som nämns är att pojkar tidigt, till skillnad från flickor, lär sig att uttryck för sorg, skam och rädsla visar på svaghet medan ilska uttryckt i fysiskt våld ses som styrka.

Vad gäller den femte riskfaktorn som avser olika former av våld kan begreppet våld ses i ett bredare sammanhang och bestå av tre olika former; subjektivt, symboliskt och systemiskt. Subjektivt våld är fysiskt våld med en tydlig aktör och ett tydligt offer. Symboliskt våld finns inbäddad i bland annat språk på ett sätt som gör tolkningar möjliga och systemiskt våld är följderna av ett ekonomiskt och politiskt system. Med utgångspunkt i de olika definitionerna av våld menar författarna till rapporten att det något förenklat kan sägas att dåliga levnadsvillkor kan ses som uttryck för det systemiska våldet, social och territoriell stigmatisering som det symboliska våldet och de öppna konflikterna mellan ungdomar och polis som det subjektiva. Vid tillfällen då effekterna av de olika våldsformerna vävs samman kan detta ta sig våldsamma uttryck och ibland riktas mot polis och räddningstjänst.

Ungdomarnas egen förklaring till fenomenet

I studien har man talat med ungdomar och frågat dem varför det förekommer våldshandlingar i form av bland annat stenkastning. De orsaker som ungdomarna själva anger är dels hat mot polisen samt dels sysslolöshet och spänning. För vissa ungdomar är hatet mot polisen en av de viktigaste drivkrafterna till att kasta sten och en av anledningarna till att kasta sten mot räddningstjänsten är att locka fram polisen. Även om det finns en grupp av ungdomar som hyser starkt aggressiva känslor mot polisen så är det inte alla som instämmer i detta. Det är en mindre grupp tonårspojkar och yngre män som deltagit i konflikterna och andra ungdomar och boenden är starkt kritiska till dessa. Vid samtal med boenden framstår polisen som en symbol för makt och gränssättning men i lika stor utsträckning för maktmissbruk och trakasserier. Utöver hat mot polisen nämns sysslolöshet och spänning som motiv. Många av de som intervjuades uppgav att det var roligt och spännande att konfronteras med polisen. Det finns ett spänningsmoment i agerandet där det även handlar om att komma undan. Den som lyckas bäst får högre status och så fort risken att gripas blir större så minskar motiva-

tionen att anlägga bränder och kasta sten. I rapporten talar man om detta i termer av en missriktad kreativitet.

Andra förklaringar till fenomenet

Utöver de motiv som ungdomarna själva anger så anges i rapporten att det kan finnas underliggande orsaker till agerandet. En orsak, som förvisso kanske bara gäller ett fåtal individer, kan vara att genom eget våld reagera på och hantera våld och missaktning i nära relationer. Ett annat motiv kan vara att bli synlig i media och genom detta bland annat få en självbild och identitet. Att anlägga bränder eller kasta sten kan också vara ett sätt att visa upp sig i förhållande till andra för att till exempel markera en social ställning. Det kan då iscensättas ett "spel" där andra blir publik till det egna framträdandet. Vidare är det många ungdomar som har en pessimistisk syn på framtiden och som upplever en orättvisa i samhället. En del ungdomar ser kriminalitet som ett alternativ och det finns en romantiserad bild inspirerad av amerikanska förhållanden.

Åtgärder för att komma till rätta med problemet

Författarna av rapporten pekar på att konflikter och stenkastning endast är symptom på större samhällsproblem. Det krävs en djupare förståelse av hur globala, nationella och regionala sociala, politiska och ekonomiska processer får olika lokala utfall. Enbart lokala insatser kan inte lösa problemen som handlar om urban utveckling i stort. Mycket kan emellertid göras, och då handlar det om att inte bara se på enskilda bostadsområden eller stadsdelar utan på samhället i stort.

4.9 Betydelsen av kameraövervakning

Vid flera av de kontakter vi har haft med myndigheter och organisationer har betydelse av kameraövervakning framhållits som ett medel för att skapa trygghet och göra det möjligt att klara upp brott. Vid vårt besök hos lokalpolisområdet i Järva blev vi också förevisade den utrustning för kameraövervakning som nyligen hade

installerats vid Tensta centrum⁶ och som då redan hade kommit till användning i utredningen av ett allvarligt våldsbrott. Mot denna bakgrund framstår det som lämpligt att här redovisa något om de generella erfarenheter som finns av kameraövervakning.

Allmänt om kameraövervakning

Kameraövervakning har många användningsområden och förekomsten av kameror och användningen av kameror ökar också i samhället. Tekniken har utvecklats och har många potentiella användningsområden. På allmänna platser är ett av de viktigaste syftena med kameraövervakningen att förebygga brott. Kameraövervakning i brottsförebyggande syfte används framför allt på platser som butiker, parkeringsgarage och andra inomhusmiljöer samt i kollektivtrafiken, taxibilar och skolmiljöer. Även bankentréer och bankomater är ofta kameraövervakade.

Det har genomförts ett flertal internationella studier för att kartlägga effekterna av kameraövervakning.⁷ Brottsförebyggande rådet har även utvärderat tre olika projekt där kameraövervakning införts i stadskärnor som ett led i det brottsförebyggande arbetet. De platser som ingått i projekten var Möllevångstorget i Malmö och Stadsparken i Helsingborg⁸ samt fem brottsbelastade gator i centrala Landskrona.⁹ Det var endast i Malmö som antalet anmälda våldsbrott gick ner efter införandet av kameror. Förutsättningarna för de olika försöken var emellertid inte desamma. Det som troligen bidrog till att just försöket i Malmö var framgångsrikt var att utgångsläget där var en hög brottslighet och att hela det brottsintensiva området täcktes av kameror. Meningen var också att det i Malmö, skulle bedrivas aktiv övervakning – det vill säga en person skulle titta på bilder från kamerorna under de tider de var aktiva. Detta kom dock inte i gång under den tidsperiod som studerades i utvärderingen.

⁶ Se kammarrätten i Stockholm dom den 9 juni 2016 i mål nr 7391-15.

⁷ Se t.ex. La Vigne, N. G. m.fl. (2011) *Evaluating the use of public surveillance cameras for crime control and prevention*. U.S. Department of Justice, Washington.

⁸ Brottsförebyggande rådet. Brå (2003). *Kameraövervakning i brottsförebyggande syfte*. Rapport 2003:11. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

⁹ Brottsförebyggande rådet. Brå (2009). *Kameraövervakning i Landskrona*. Rapport 2009:14. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Den brottsförebyggande funktionen

Kameraövervakning kan verka brottsförebyggande på framför allt två olika sätt; dels genom att personerna på platsen i och med att de känner till att de är övervakade anpassar sitt beteende och dels genom att de som studerar bilder från kamerorna dirigerar polis till olika platser för att avvärja en potentiell eller faktisk brottsituation. Forskarna Welsh och Farrington har på uppdrag av Brottsförebyggande rådet gjort en internationell forskningsgenomgång av undersökningar om kameraövervakningens effekter.¹⁰ Genomgången resulterade i en metaanalys som visade att kameraövervakning ledde till en liten, men signifikant, minskning av brottsligheten i försöksområdena jämfört med de kontrollområden som användes. De områden som övervakades var dock av skilda slag, och den huvudsakliga effekten av kameraövervakning fanns på parkeringsplatser och avsåg stöld av och ur bilar. Kameror i stadskärnor ledde till en liten men inte signifikant minskning av brottsligheten.

Betydelsen för att kunna utreda brott

Ett annat syfte med kameraövervakning mot brott kan vara att förbättra möjligheterna att utreda de brott som trots allt sker. Få utvärderingar har uppmärksammat den aspekten. Det finns emellertid omfattande praktisk erfarenhet av att kameraövervakning i olika former har en mycket stor betydelse för att kunna klara upp enskilda brott. Många gånger är inspelade bildsekvenser från en brottsplats eller en flyktväg helt avgörande för att en misstänkt gärningsman ska kunna identifieras och så småningom lagföras. I detta hänseende finns också en rättssäkerhetsaspekt. När bilder av ett händelseförlopp som fångats på film jämförs med vittnesuppgifter från personer som har sett händelsen visar det sig ofta att vittnesutsagorna har låg tillförlitlighet. Detta gäller även beträffande vittnen som annars skulle ansetts vara mycket trovärdiga. Tillgången till material från övervakningskameror kan därför även bidra till att minska risken för felaktiga domslut.

¹⁰ Brottsförebyggande rådet. Brå (2007). Kameraövervakning och brottsprevention. Rapport 2007:29. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Betydelsen för att öka tryggheten

Förutom att förebygga brott kan ett syfte med kameraövervakning vara att öka tryggheten för personer som vistas på platsen. Generellt sett brukar människor bli mer trygga när kameror införs i stads-kärnor. Dock är skillnaden före och efter det att kameraövervakningen inletts liten. Att tryggheten skulle minska till följd av att kameror börjar användas finns det inget stöd för i den forskning som Brå tagit del av. Polisens projekt med kameraövervakning på Stureplan och Medborgarplatsen har på flera sätt bättre förutsättningar än de projekt som tidigare utvärderats i Sverige när det gäller kameraövervakning mot brott på allmänna platser. Dels är tekniken som används på Stureplan och Medborgarplatsen betydligt bättre än i tidigare projekt, vilket till exempel ökar möjligheterna att identifiera personer, dels övervakar polisen kamerorna i realtid under helgerna, vilket inte skett tidigare.¹¹

Sammanfattningsvis kan konstateras att kameraövervakning synes kunna ha en liten positiv effekt för att förebygga brott och öka tryggheten men en stor betydelse för att kunna klara upp begångna brott. Den sistnämnda betydelsen förutsätter dock att bilder från kamerorna spelas in och sparas samt att bilden är av tillräckligt god kvalitet.

4.10 Våra slutsatser och bedömningar

Genom de möten och studiebesök som vi har deltagit i har vi fått en mycket samstämmig bild av förekomsten av angrepp i form av bland annat stenkastning, verbala hot och andra angrepp på polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård.

Angreppen har förekommit frekvent under i vart fall en tioårsperiod och utgör inte enbart ett storstadsfenomen utan är spritt över hela landet. Många av de angrepp som beskrivits av de berörda aktörerna har varit mycket allvarliga. Även om intensiteten kan variera har det latent hotet över tiden varit så uttalat att särskilda rutiner har införts och skyddsutrustning införskaffats.

¹¹ Kameraövervakning på Stureplan och Medborgarplatsen, Delrapport 1 – implementering och utgångsläge, Rapport 2013:13 s. 11 f.

Förutom direkta skador på personer och egendom medför angreppen en ökad resursåtgång hos främst polisen genom att fler personer och fordon måste avdelas för att genomföra ett uppdrag. Risken att utsättas för våld eller hot utgör också ett påtagligt hinder för polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård att kunna fullgöra sina respektive uppdrag. Detta innebär att brott, olyckshändelser och sjukdomsfall kan få allvarigare konsekvenser än vad som annars varit fallet. Angreppen mot blåljuspersonal kan i detta hänseende också leda till en slags diskriminering på så sätt att boende i utsatta områden får sämre tillgång till samhällets funktioner för skydd, räddning och vård än boende i andra områden.

På motsvarande sätt kan våld och hot mot andra yrkeskategorier leda till dels allvarliga arbetsmiljöproblem, dels att olika former av service och tjänster inte tillhandahålls i samma omfattning i utsatta områden som i på andra platser. Även detta drabbar ytterst den stora majoritet av laglydiga människor som bor i dessa områden.

I längre perspektiv kan förekomsten av hot och våld mot poliser och andra beslutsfattare leda till en otillbörlig påverkan med risk för felaktiga beslut och prioriteringar. Detta kan i så fall ytterligare stärka de kriminella grupperingarnas ställning.

Även inom yrken som inte innefattar myndighetsutövning förekommer ofta att personalen har i uppgift att upprätthålla ordning eller att under vissa förutsättningar neka någon en viss tjänst eller förmån. Enligt vad vi har erfarit har det blivit allt vanligare att personer inte accepterar de besked som då lämnas och att detta kan leda till hot eller våld. Även om problemet framstår som mest uttalat i de utsatta områdena finns en likartad utveckling i övriga delar av samhället.

Sammantaget har vi fått den bild av problemet som anges i våra direktiv bekräftad och vi har även kunnat konstatera att situationen är allvarlig. Det har emellertid inte varit möjligt att fullt ut kartlägga omfattningen av problemen eller alla de olika uttryck som detta kan ta sig. Detta beror dels på att tiden varit för kort och våra resurser för begränsade, dels på att det saknas tillräckligt preciserad statistik och övrigt relevant material som vi skulle behöva för en sådan fullständig kartläggning. Särskilt gäller detta förekomsten av gängrelaterat våld och hot inom sjukvården där problemen i nu aktuellt hänseende har uppmärksamats först under sommaren 2017.

Trots detta anser vi oss ha tillräckligt underlag för att kunna dra slutsatsen att det finns anledning att vidta lagstiftningsåtgärder som en del i att möta de problem som har kunnat identifieras. Det har inte framkommit något som tyder på att problemen med våld och hot mot blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner skulle vara av övergående natur, även om utökad kameraövervakning och andra förebyggande åtgärder kan ha en viss dämpande effekt.

5 Våra bedömningar och förslag

5.1 Inledning

I detta kapitel redogör vi för våra bedömningar och förslag. Inledningsvis anger vi de allmänna utgångspunkterna för de fortsatta övervägandena. Vi redogör sedan för hur vi ser på frågan om att göra mer genomgripande förändringar av 17 kap. brottsbalken. Därefter behandlar vi behovet av lagstiftningsåtgärder för att skapa ett förbättrat straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner samt hur ett sådant skydd kan utformas. Avslutningsvis tar vi upp de ytterligare frågor som faller inom ramen för utredningsuppdraget.

5.2 Allmänna utgångspunkter

5.2.1 Vår bild av problemen samt inriktning av arbetet

Vi har under vårt kartläggningsarbete fått den bild av förekomsten av angrepp på blåljuspersonal som anges i våra direktiv bekräftad. Vidare har vi kunnat konstatera att det i nuvarande lagstiftning saknas ett heltäckande och adekvat straffrättsligt skydd mot sådana angrepp, dels genom att det förstärkta straffrättsliga skydd som finns i 17 kap. brottsbalken som regel inte är tillämpligt på verksamheterna inom räddningstjänst och ambulanssjukvård, dels eftersom detta skydd inte omfattar egendom. Det kan härutöver ifrågasättas om nuvarande straffskalor tillräckligt väl speglar de mycket allvarliga konsekvenser som kan uppkomma vid angrepp på blåljusverksamheter, inte enbart för de personer som utsätts för angreppet utan också i förhållande till de intressen som blåljusverksamheterna är satta att skydda.

I vårt kartläggningsarbete har också framkommit att det finns ett relativt stort antal andra samhällsnyttiga funktioner hos vilka våld och hot utgör ett problem utifrån bland annat den situation som råder i socialt utsatta bostadsområden. Utöver personal inom polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård gäller detta för bland andra sjukvården och hemtjänsten. Vi har vid vår bedömning utgått från gärningar som redan är kriminaliserade såsom misshandel eller olaga hot. Våra överväganden i denna del tar sikte på om det finns behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd för alla eller delar av dessa funktioner, med hänsyn både till att deras betydelse för samhället och till det generella intresset av att tillgodose en god arbetsmiljö.

En utgångspunkt för våra överväganden när det gäller att tillgodose behovet av ett modernt straffrättsligt skydd har varit att åstadkomma detta utan att göra alltför stora systematiska ingrepp i brottsbalken. Skälet till detta är att vi eftersträvar att lägga fram förslag som kan genomföras tämligen snabbt, utan att riskera att detta leder till oförutsedda konsekvenser med avseende på det redan existerande straffrättsliga skyddet.

Vilka effekter kan uppnås genom straffrättsliga åtgärder?

Vårt uppdrag är begränsat till att föreslå ändringar i den straffrättsliga lagstiftningen. Den problematik som vi har kommit i kontakt med i vårt kartläggningsarbete är sådan att den inte kan lösas enbart eller ens till större delen genom straffrättsliga åtgärder. I synnerhet situationen i de utsatta områdena måste mötas med insatser från många sektorer i samhället, för att exempelvis bryta utanförskap, stärka tilltron till myndigheter och skapa reella möjligheter till att komma in på arbetsmarknaden.

Mot denna bakgrund är det viktigt att betona att den straffrättsliga lagstiftningen enbart utgör ett verktyg bland flera för att åstadkomma trygghet i samhället. För att den straffrättsliga lagstiftningen ska fylla mer än en symbolisk funktion krävs dessutom att personer faktiskt kan lagföras för de brott som de begår. Ibland ifrågasätts om det alls finns skäl att se över straffskalor, eftersom det saknas empiriskt stöd för att strängare straff leder till lägre brottslighet.

Det är emellertid inte vår utgångspunkt att de förslag vi lägger fram ska kunna omsättas i omedelbara effekter på brottsligheten.

Det straffrättsliga systemet i Sverige bygger på bland andra proportionalitets- och ekvivalensprinciperna, vilket innebär att straffen, oberoende vilken effekt de har, ska stå i proportion till brottets allvar och att lika allvarliga brott ska bestraffas lika strängt. Därför finns anledning att fortlöpande se över och anpassa straffskalorna så att dessa principer får genomslag i den praktiska straffutmätningen.

Därtill kommer att straffvärdet för olika brott såsom det kommer till uttryck i straffskalan och övriga bestämmelser ger uttryck för hur allvarligt samhället ser på gärningar av viss typ, vilket i sin tur i någon mån styr rättsväsendets prioriteringar när det gäller att ingripa mot och lagföra personer som begår sådana brott. Straffskalan för ett visst brott ligger också till grund för vilka straffprocessuella tvångsmedel som kan användas för att utreda misstänkt brottslighet av aktuellt slag.

Avslutningsvis är det värt att framhålla att även om det inte går att påvisa skärpta straff leder till lägre brottslighet på samhällsnivå, står det klart att det lokalt kan visa sig ha stor betydelse för förekomsten av viss brottslighet om någon eller några mycket brottsaktiva personer för en tid är inkapaciterade genom att de avtjänar fängelsestraff.

Sammanfattningsvis är det vår utgångspunkt att behovet av att förstärka det straffrättsliga skyddet för vissa samhällsnyttiga funktioner måste bedömas utifrån de principer som ligger till grund för det straffrättsliga systemet och oberoende av om det går att förutse mätbara effekter på brottsligheten, vilket naturligtvis inte utesluter att positiva sådana effekter kan uppkomma.

5.2.2 Behovet av en systematisk översyn

Bedömning: Nuvarande bestämmelser i 17 kap. brottsbalken är systematiskt väl sammanhållna och avgränsade. Några större tillämpningssvårigheter föreligger inte. Det finns därför inte skäl att göra någon mer omfattande omarbetning av kapitlet.

Skälen för bedömningen: Enligt våra direktiv är en översyn av det straffrättsliga skyddet för blåljuspersonal och andra samhällsnyttiga funktioner motiverad utifrån bland annat ett rättsvårdande och systematiskt perspektiv. Det anges också att en fråga i sammanhanget blir i vilken utsträckning ett skydd ska vara kopplat till myndighetsutövning. En möjlig väg att åstadkomma ett breddat straffrättsligt skydd för blåljuspersonal och därmed inkludera även räddningstjänst och ambulanssjukvård skulle alltså kunna vara att ersätta begreppet myndighetsutövning 17 kap. brottsbalken med någon annan avgränsning.

Behovet av en systematisk omarbetning av 17 kap. brottsbalken

I maj 2010 överlämnade Förvaltningslagsutredningen (Ju 2008:08) betänkandet En ny förvaltningslag (SOU 2010:29). I betänkandet kom man fram till slutsatsen att begreppet myndighetsutövning inte skulle användas i en ny förvaltningslag, bland annat mot bakgrund av svårigheterna att fastställa när det i ett visst fall är fråga om myndighetsutövning. Utredningen menade att utmönstringen av myndighetsutövning som en faktor som avgränsar tillämpningen av lagens handläggningsregler kunde komma att underlätta ärendehanteringens eftersom att uttrycket har en delvis oklar innebörd. Flera remissinstanser vände sig mot denna bedömning. Örebro universitet menade att uttryckets innebörd med hjälp av förarbeten och doktrin kan slås fast med acceptabel grad av precision. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Göteborgs universitet och Patent och registreringsverket ansåg att uttrycket är väl inarbetat.¹ Regeringen instämde i utredningens bedömning att de förfaranderegler som enligt gällande ordning bara ska tillämpas vid myndighetsutövning också, som regel, bör tillämpas vid handläggningen av andra ärenden. I enlighet med vad utredningen föreslog ansåg regeringen att det lämpligen kunde åstadkommas genom att uttrycket myndighetsutövning inte används i den nya förvaltningslagen. Det konstaterades dock att det inte varit en del av utredningens uppdrag att överväga frågan i ett bredare perspektiv. Regeringen såg inte heller något behov av att ta ett helhetsgrepp om frågan och att det

¹ Prop. 2016/17:180 s. 49.

därför inte var aktuellt att närmare utreda frågan om uttrycket bör utmönstras i andra författningar.²

Det har inte i vårt kartläggningsarbete framkommit att det skulle finnas några större tillämpningssvårigheter med bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken som bygger på begreppet myndighetsutövning. Straffbestämmelserna är i allt väsentligt oförändrade sedan 1948 års reform av brotten mot staten och allmänheten och det finns därmed en väl inarbetad praxis på området. Begreppet myndighetsutövning förekommer också i ett stort antal författningar, bland annat i brottsbalken, skadeståndslagen (1972:207) och kommunallagen (1991:900).

Det övergripande syftet med 17 kap. brottsbalken är att skydda allmän verksamhet. Genom att ta sikte på myndighetsutövning omfattar skyddet i praktiken intresset av att ingripanden mot enskilda med stöd av lag kan genomföras på ett korrekt sätt utan att påverkas av våld eller hot om våld. En utmönstring av begreppet myndighetsutövning ur kapitlet skulle visserligen kunna göra att skyddet blir bredare, men kräver samtidigt att begreppet ersätts av något annat för att avgränsa bestämmelsernas tillämpningsområde. En sådan omarbetning är inte bara svår att genomföra med hänsyn till det krav på precision och förutsebarhet som ställs beträffande straffrättslig lagstiftning. Risken är också stor att förändringen föder nya och större tillämpningssvårigheter. Därtill kommer att en ny praxis måste växa fram för att ersätta de vägledande domstolsavgöranden som finns i dag.

Sammantaget kan konstateras att den nuvarande regleringen har funnits under lång tid och synes vara välfungerande. Enligt vår bedömning finns det inte tillräckligt starka skäl för att genomföra en större systematisk omarbetning av bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken och därvid byta ut begreppet myndighetsutövning. Inte heller i övrigt har det framkommit något som tyder på att det straffrättsliga skyddet bör konstrueras på ett annat sätt med avseende på det skyddsintresse som nuvarande bestämmelser syftar till att tillgodose.

Mot denna bakgrund anser vi alltså att behovet av ett modernt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet eller andra samhällsnyttiga funktioner i första hand bör tillgodoses genom andra lagtekniska lösningar än genom att omarbete 17 kap. brottsbalken. Oavsett detta kan det finnas skäl att se över straffskalorna för de brott som

² Prop. 2016/17:180 s. 52.

omfattas av kapitlet, inte minst med hänsyn till att straffskalorna avseende motsvarande gärningar i 3 och 4 kap. brottsbalken nyligen har förändrats. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 5.4.2.

5.3 En utvidgad kriminalisering av angrepp på blåljusverksamhet

5.3.1 Behovet av en reform

Bedömning: Kartläggningen av vilka hinder polisens, räddningstjänstens och ambulanssjukvårdens ingripanden eller hjälpinsatser utsätts för visar att det finns behov av ytterligare kriminalisering av angrepp på polisens, räddningstjänstens och ambulanssjukvårdens verksamheter.

Skälen för bedömningen

Nuvarande rättsläge

Som anges i våra direktiv är fysiska angrepp mot polisens, räddningstjänstens och ambulanssjukvårdens ingripanden eller hjälpinsatser redan i dag kriminaliserade. Att med våld eller hot angripa polis, räddningstjänst- eller ambulanspersonal är straffbart som misshandel eller olaga hot enligt 3 kap. 5 § respektive 4 kap. 5 § brottsbalken. Därtill kommer det förstärkta skyddet för angrepp mot polisen vid myndighetsutövning enligt bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken. Vidare kan ytterligare straffbestämmelser i brottsbalken komma att aktualiseras beroende på situationen, exempelvis våldsam upplopp enligt 16 kap. 2 §, mordbrand enligt 13 kap. 1 §, allmänfarlig ödeläggelse enligt 13 kap. 3 § eller sabotage enligt 13 kap 4 §. Samtliga dessa bestämmelser kräver dock att vissa särskilda förutsättningar är uppfyllda. Någon mer övergripande straffbestämmelse som tar sikte på att skydda polis, räddningstjänst eller ambulanssjukvård och dess samhällsnyttiga funktioner finns inte.

I direktiven framhålls vidare att det kan ifrågasättas om dagens reglering när det gäller samhällsnyttig egendom är tillräcklig eller om det behövs ett förstärkt straffrättsligt skydd för sådan egendom. Att genom stenkastning eller på annat sätt skada ett utryck-

ningsfordon, en tjänstehund eller en polishäst är i dag straffbart som skadegörelse enligt 12 kap. 1 § brottsbalken. Om skadegörelsen riktas mot till exempel utryckningsfordon eller en tjänstehund kan detta visserligen redan i dag utgöra en försvårande omständighet som påverkar straffvärdet i skärpande riktning. Brottsligheten kvalificeras dock inte utifrån typen av egendom. Direktiven anger att det behöver övervägas om allvaret i sådana gärningar bör komma till tydligare uttryck i lagstiftningen.

Den som förstör eller skadar bland annat sådan egendom som har avsevärd betydelse för upprätthållande av allmän ordning eller säkerhet, eller allvarligt stör eller hindrar användningen av sådan egendom kan dömas för sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken. För att nå upp till sabotage måste gärningen dock vara förhållandevis kvalificerad. Ett enskilt fordon kan som regel inte vara föremål för en sabotagehandling. Det får anses stå klart att det nuvarande sabotagebrottet normalt sett inte omfattar den typ av gärningar som pekas ut i våra direktiv.

Vår bild av problemen

Under arbetet med att kartlägga förekomsten av angrepp mot polisens, räddningstjänstens och ambulanssjukvårdens verksamheter har en entydig bild framträtt. Utöver den typ av våld och hot som ibland utövas av personer som blir föremål för ett polisingripande förekommer, främst i de socialt utsatta områdena, angrepp genom bland annat stenkastning mot polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård. Även skottlossning och sprängattentat mot polishus har förekommit och i ett fall har en handgranat kastats så att den detonerade i anslutning till ett polisfordon i vilket flera poliser befann sig. Fenomenet har existerat sedan i vart fall något tiotal år tillbaka och varierar i frekvens över tiden. Omfattningen är så stor att det från arbetsgivarnas sida har vidtagits skyddsåtgärder i form av exempelvis förstärkning av fordon, personlig skyddsutrustning och ändrade rutiner.

Gärningsmännen är många gånger unga och inte sällan framstår angreppen som planerade och organiserade. Det är dock svårt att ha någon säker uppfattning om vilka orsaker som ligger bakom angrepp i det enskilda fallet. Ett motiv kan vara att försöka hindra

ingripanden från polisens sida, ett annat att uttrycka hat mot samhällets företrädare. Stenkastning mot räddningstjänst och ambulans kan i vissa fall ske i syfte att locka polisen till en viss plats såsom den egentliga måltavlan för angreppet. Det förekommer också att bränder anläggs, till exempel i en container, eller att falska larm rings in i syfte att få polis eller räddningstjänst att åka in i ett område där de sedan angrips.

Förutom våld och hot förekommer skadegörelse på och stöder ur fordon. Det kan gälla såväl polisbilar som brandbilar och ambulanser. Exempel på vad som stjäls är verktyg och sjukvårdsutrustning. På många platser kan polisbilar, brandbilar och ambulanser inte lämnas obevakade medan personalen fullgör sitt uppdrag. Det innebär att en insats måste planeras så att viss personal kan avdelas för att enbart vakta de fordon som medförts till platsen.

Angreppen mot blåljusverksamheterna har fått till följd att ett särskilt säkerhetstänkande måste tillämpas i samband med genomförande av uppdrag i vissa områden. Polisen måste beräkna en tillräckligt stor styrka vid ett ingripande för att också kunna hantera hot och våld även från andra än de som ingripandet riktar sig mot. Räddningstjänst och ambulans måste ibland vänta vid en brytpunkt tills polisen har gett klartecken att köra vidare. I vissa fall har polisen fått retirera och avvakta förstärkning på grund av angreppen. Räddningstjänsten har av samma skäl fått avbryta pågående insatser och lämna platsen. Utöver detta måste naturligtvis beaktas de skador, den rädsla och det obehag som drabbar enskilda personer inom blåljusverksamheten.

Även om polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård gör sitt yttersta för att, också under svåra förhållanden, genomföra och fullfölja uppdrag som syftar till att rädda liv eller egendom, medför angrepp av det slag som nu beskrivits typiskt sett en betydande risk för att ett uppdrag allvarligt försvåras eller försenas. Detta innebär i sin tur att de personer som är i behov från hjälp av polis, räddningstjänst eller ambulans kan drabbas. I allvarliga fall kan många människors liv stå på spel och mycket stora värden riskera att gå om intet, när en räddningsinsats eller ett polisingripande försenas eller uteblir.

Behovet av en ny reglering

Som framgår av den inledande redogörelsen saknas i dag en övergripande och heltäckande straffrättslig reglering som direkt syftar till att skydda den samhällsnyttiga funktion som blåljusverksamheten utgör. Det kan också ifrågasättas om de befintliga straffbestämmelser som kan vara tillämpliga tillräckligt speglar allvaret i att angripa blåljusverksamhet. Mot denna bakgrund och med hänsyn till den problembild som vi har fått oss till del i vårt kartläggningsarbete, framstår det som angeläget att tillskapa ett sådant heltäckande skydd.

Det primära skyddsintresset för en ny reglering bör således vara att säkerställa att polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård kan fullgöra sina uppdrag utan att bli förhindrade eller försenade på grund av brottsliga angrepp eller andra otillbörliga åtgärder. Straffansvar bör därför inträda oavsett om angreppet riktar sig mot person eller egendom. Det bör vara tillräckligt att angreppet typiskt sett är sådant att uppdragets genomförande kan hindras eller försenas. Allvaret i gärningen bör sättas i relation till dels angreppets karaktär, dels den skada eller fara för skada som hindret medför. Direkta angrepp mot personal eller egendom bör alltså betraktas som mer allvarligt än att passivt hindra blåljusverksamheten. Samtidigt bör alla former av hindrande av ett ingripande eller räddningsuppdrag betraktas som mycket allvarligt om gärningen tar sikte på ett uppdrag som syftar till att rädda liv eller betydande egendom.

Utöver att bidra till att polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård kan fullgöra sina samhällsviktiga uppdrag kan ett utvidgat straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet leda till att tryggheten hos och respekten för de personer som arbetar inom verksamheten ökar. Trygghet hos personalen och respekt för yrkesrollerna är i sig väsentligt för att långsiktigt kunna upprätthålla en hög kvalitet hos de olika funktionerna inom blåljusverksamheten.

Avgränsningen av ett utvidgat straffrättsligt ansvar

Vi har hittills i vår redogörelse för behovet av en utvidgad kriminalisering främst hänfört oss till blåljusverksamhet. Det finns ett flertal andra samhällsnyttiga funktioner som även de i varierande utsträckning blir utsatta för våld och hot i sin yrkesutövning. Såvitt

avser våld och hot som kan hänföras till situationen i utsatta områden kan som exempel nämnas socialtjänsten, hemsjukvård och hemtjänst, men även sådana funktioner som fastighetsskötsel, postutdelning, renhållning och parkeringsövervakning. Det finns självklart ett starkt intresse av att alla sådana funktioner kan upprätthållas på ett likartat sätt inom alla områden i Sverige samt att arbetsmiljön tryggas för de som arbetar inom dessa yrkesgrupper.

När det gäller behovet en utvidgad kriminalisering anser vi dock att blåljusverksamheten, det vill säga polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård, intar en särställning. Det är främst två faktorer som utmärker dessa samhällsfunktioner. För det första är verksamheten minuteroperativ; varje fördröjning i genomförandet av ett uppdrag kan få stora och ödesdiga konsekvenser för de intressen som verksamheten ska skydda, ytterst människors liv och hälsa. Detta innebär att det, till skillnad från i många andra verksamheter, inte är möjligt att utan vidare avvakta med eller avbryta ett uppdrag tills hotet avvärijts eller ytterligare skyddsåtgärder vidtagits. För det andra utövas blåljusverksamheten mobilt och med relativt små enheter. Det betyder att det är svårt att minska eller undanröja riskerna för hot eller våld genom förebyggande åtgärder såsom förstärkt skal-skydd på byggnader, inpasseringskontroll, inhägnader och ordningsvakter. Till detta kommer att olika enheter inom blåljusverksamheten kan behöva tas i anspråk på skilda platser samtidigt, vilket betyder att den samlade kapaciteten kan minska väsentligt om en större styrka av säkerhetsskäl behöver avdelas för ett enskilt uppdrag än vad som är nödvändigt för att klara uppdraget som sådant.

Av dessa skäl anser vi att en ny reglering bör inriktas på att enbart omfatta blåljusverksamhet. Med en sådan avgränsning torde också möjligheten öka för att åstadkomma en reglering som uppfyller de krav på precision och förutsebarhet som ställs inom straffrätten. När det gäller behovet av att mer generellt skapa ett förstärkt straffrättsligt skydd för samhällsnyttiga funktioner samt att säkerställa en trygg arbetsmiljö för de som riskerar att utsättas för våld eller hot i sin yrkesutövning återkommer vi i avsnitt 5.5.

5.3.2 Utformningen av en ny reglering

Förslag: En ny straffbestämmelse som kriminaliserar angrepp på polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård förs in i 13 kap. brottsbalken. Bestämmelsen utformas efter mönster från de nuvarande sabotagebrotten i kapitlet. Brottet benämns blåljussabotage. Straffskalan sätts till fängelse i högst fyra år för normalbrottet och till fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid för grovt brott.

Skälen för förslaget: I enlighet med vad vi har redovisat i de föregående avsnitten finns skäl att införa ett mer övergripande och heltäckande straffrättsrättsligt skydd mot angrepp på blåljusverksamhet. Det primära skyddsintresset för en sådan utvidgad kriminalisering bör vara att säkerställa att polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård kan genomföra sina uppdrag utan att bli hindrade av våld, hot eller andra otillbörliga åtgärder från utomstående. Med hänsyn till de mycket allvarliga konsekvenser sådana angrepp kan få i det enskilda fallet, finns anledning att förena en ny straffbestämmelse med straffskalor som ger utrymme för stränga reaktioner i de fall omständigheterna talar för detta.

Nuvarande straffbestämmelser om skydd för allmänheten

I 13 kap. brottsbalken finns straffbestämmelser till skydd för allmänheten, bland annat mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sabotage och flygplanssabotage. På grund av sin särskilda farlighet inträder straffansvar för dessa brott på ett tidigare stadium än vad som i regel är fallet med brott mot enskilda. För att ett brott mot enskild ska föreligga måste det i allmänhet vara klart både mot vem angreppet riktas och huruvida det avser den angripnes person eller egendom. Ett brott mot allmänheten kan däremot fullbordas utan att det är bestämt om det rör person eller egendom.

Straffbestämmelserna i 13 kap. brottsbalken tar sikte på brott som innebär fara, även om fara inte alltid är ett rekvisit i brottsbeskrivningen. För att redan faran för en effekt ska kunna kriminaliseras fordras att handlingen hotar ett viktigt intresse.

Som tidigare framhållits utgör blåljusverksamhet en samhällsnyttig funktion. Att det finns en fungerade polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård måste anses vara en omistlig del av samhällets infrastruktur. Blåljusverksamheten är kopplad till det nationella nödnumret 112 som ska användas vid akuta nödsituationer då det är fara för liv, egendom eller miljö. En nödsituation definieras enligt SOS Alarm som en situation då någon snabbt behöver hjälp från bland annat ambulans, räddningstjänst eller polis, flyg-, sjö-, och fjällräddning. Det nu anförda talar för att angrepp som riskerar att förhindra eller försena blåljusverksamheten i genomförandet av ett uppdrag i farlighetshänseende bör kunna jämföras med en sabotagegärning av det slag som kriminaliseras i 13 kap. brottsbalken.

Närmare om straffbestämmelsens konstruktion

En ny straffbestämmelse till skydd för blåljusverksamheten bör kunna utformas efter mönster från brottet flygplats sabotage i 13 kap. 5 b § brottsbalken. Det innebär att straffansvaret definieras genom dels en gärning som kan sägas utgöra ett angrepp på blåljusverksamheten, dels ett krav på att angreppet ska vara ägnat att hindra eller försena blåljuspersonalen i genomförandet av ett uppdrag. Straffbestämmelsen bör omfatta angrepp i form av våld eller hot om våld mot person, skadegörelse på eller tillgrepp av fordon, utrustning eller annan egendom som används av respektive myndighet samt andra otillbörliga åtgärder. Som otillbörliga åtgärder bör räknas samtliga straffbelagda gärningar som riktas mot blåljusverksamheten, men även vissa allvarliga former av ordningsstörningar bör omfattas, till exempel att en grupp av personer ställer sig i vägen för ett utryckningsfordon eller genom oljud försvårar kommunikationen mellan de som medverkar i en räddningsinsats.

Härutöver bör krävas att angreppet är av sådan art och har sådan nivå att det typiskt sett påverkar verksamheten. Något krav på att skada eller fara för skada på verksamheten verkligen ska ha uppstått till följd av angreppet bör däremot inte uppställas eftersom ett sådant orsakssamband kan vara mycket svårt att slå fast i det enskilda fallet. Att angripa polis, räddningstjänst eller ambulanssjukvård under ett pågående uppdrag måste i sig vara att anse som så allvarligt att

det är motiverat att låta straffansvar inträda redan när angreppet är *ägnat att hindra* eller försena uppdragets genomförande.

Gärningar som typiskt sett endast obetydligt kan påverka genomförandet av ett uppdrag, till exempel därför att faran lätt kan undanröjas genom en tillsägelse eller genom att kringgå ett hinder, bör inte omfattas av straffansvar enligt den nu föreslagna bestämmelsen. Det bör därför uppställas ett krav på att gärningen ska vara ägnad att *allvarligt* hindra eller försena polis, räddningstjänst eller ambulanssjukvård i genomförandet av ett uppdrag.

Polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård har även andra uppgifter än att de som är hänförliga till direkt ingripande mot brott eller räddningsinsatser. Det kan handla om tillsyn, tillståndsgivning, utbildning och underhåll av utrustning. I enlighet med det resonemang om avgränsning av en ny straffbestämmelse som vi har fört i avsnittet 6.3.1 bör straffansvaret inte ta direkt sikte på sådan verksamhet. Detta talar för att den fara som angreppet är ägnat att framkalla ska ta sikte på möjligheten att genomföra ett *uppdrag*. Med uppdrag avses sådan verksamhet som syftar till att uppfylla blåljusverksamhetens samhällsviktiga funktioner. Dessa är inte begränsade till akuta insatser, utan även att patrullera, att hämta någon till ett förhör, att utföra en brottsplatsundersökning eller att genomföra en sjuktransport kan vara ett uppdrag.

Uppgifter av administrativ karaktär, underhåll och utbildning, bör inte anses vara uppdrag av det slag som nu avses. Utanför begreppet uppdrag faller också sådan verksamhet som bedrivs på till exempel en polis- eller brandstation eller på ett sjukhus. Det hindrar dock inte att en gärning riktad mot en sådan verksamhet också kan vara ägnad att allvarligt hindra eller försena genomförandet av ett uppdrag, till exempel om en utfart blockeras eller radiotrafiken störs.

Genom att föreskriva att straffansvar inträder redan när gärningen är ägnad att påverka verksamheten uppnås att även angrepp mot personal eller utrustning som står till omedelbart förfogande för att genomföra ett uppdrag kommer att omfattas av straffansvar. På så sätt torde tillämpningsområdet bli tillräckligt brett för att svara mot skyddsintresset.

I begreppet uppdrag ligger alltså allt som är att hänföra till respektive funktions huvuduppgift. Ett uppdrag att utföra en viss uppgift kan ha lämnats specifikt av en larm- eller ledningscentral men kan också vara ett utflöde av de generella instruktioner som

gäller för respektive funktion, till exempel för polis att på eget initiativ ingripa mot pågående brottslighet.

Brottsbenämningen

Samtliga brott enligt brottsbalken har en egen brottsbenämning vilket underlättar den praktiska tillämpningen. En brottsbenämning bör utformas så att den är kort, informativ och inte förväxlingsbar med andra brottsbenämningar.

Begreppet "blåljus" har under senare år alltmer kommit att användas i sammansättningar, såsom blåljusmyndigheter, blåljusverksamhet och blåljuspersonal, för att beteckna sådana funktioner som enligt trafikreglerna har rätt att genom blåljus och sirener påkalla fri väg. Den helt dominerade delen av dessa funktioner utgörs av polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård, det vill säga de funktioner vars verksamheter är avsedda att skyddas av den föreslagna straffbestämmelsen. Även om det finns några ytterligare funktioner som har rätt att påkalla fri väg, till exempel djurambulanser, anser vi inte att det skulle bli missvisande att använda begreppet blåljus i den nu aktuella brottsbenämningen.

Från nu angivna utgångspunkter och med benämningen av de redan befintliga sabotagebrotten luftfartssabotage och flygplatssabotage som förlaga, anser vi att den föreslagna straffbestämmelsen lämpligen bör benämnas *blåljussabotage* respektive *grovt blåljussabotage* och införas i 13 kap. brottsbalken.

Avgränsningsfrågor

Bestämmelserna i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken tar bland annat sikte på fall där en person mot vilket ett ingripande riktar sig angriper polisen eller på annars sätter sig till motvärn. För sådana fall torde dessa bestämmelser utgöra en heltäckande kriminalisering. Det har inte framkommit att det skulle finnas något behov av att utvidga eller förändra straffansvaret för sådana fall. Detta talar för att angrepp av detta slag bör falla utanför straffansvaret för blåljussabotage.

Enligt den föreslagna lydelsen av den nya straffbestämmelsen krävs för straffansvar att gärningen ska vara ägnad att allvarligt hindra eller försena polisen eller övriga blåljusverksamheter i genomförandet av ett uppdrag. Begreppet uppdrag bör anses omfatta samtliga de moment som kan behövas för att slutföra detsamma. Om uppdraget går ut på att gripa en våldsam person får det alltså anses ligga i uppdraget som sådant att vidta de åtgärder som krävs för att övervinna motståndet. Att en person sätter sig till motvärn och försöker undvika ett ingripande kan därmed inte anses utgöra ett hinder mot uppdragets genomförande i och för sig. För att kunna utgöra en sabotagegärning bör i stället krävas att angreppet kommer från någon annan, utomstående person. Den som utövar våld eller hot mot polisen för att själv undgå att gripas, eller som en reaktion på ett ingripande mot sig själv bör i stället lagföras enligt bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken. Vi återkommer i avsnitt 5.4.2 när det gäller behovet av skärpta straff för sådana gärningar.

På motsvarande sätt kan fråga uppkomma om en gärning som utgör våldsamt upplopp enligt 16 kap. 2 § brottsbalken och som innefattat angrepp på polis i stället ska bedömas som blåljussabotage. En sådan fråga bör bedömas utifrån vad uppdraget gått ut på. Om en folksamling har gått till angrepp på ett sådant sätt som utgör våldsamt upplopp bör ansvar för blåljussabotage inte bli aktuellt, om den blåljuspersonal som angreppet riktas mot har haft till uppdrag just att på ett eller annat sätt hantera folksamlingen. I övriga fall, då uppdraget har varit ett annat och folksamlingen alltså hindrar detta, anser vi att ansvar för blåljussabotage bör bli aktuellt och att detta brott ska konsumera det våldsamma upploppet (se närmare avsnitt 5.3.3).

Sammanfattningsvis måste alltså avgränsningen av straffbestämmelsens tillämpningsområde bedömas utifrån dess skyddsintresse, nämligen att blåljusverksamheten ska kunna fullgöra sina samhällsviktiga funktioner, som innefattar att ingripa mot brott och att rädda liv och andra betydande värden, utan att hindras genom angrepp från utomstående.

Straffskalor

Vi anser, i enlighet med de överväganden vi har gjort i föregående avsnitt, att blåljussabotage generellt sett måste anses ha ett betydande straffvärde och i svårighetsgrad ligga i nivå med de övriga sabotagebrotten i 13 kap. brottsbalken. Därför föreslår vi att det i likhet med övriga sabotagebrott ska införas dels en straffskala för normalbrottet om fängelse i högst fyra år, dels en straffskala för grovt blåljussabotage med straffskalan fängelse i lägst två år och högst 18 år eller på livstid.

Liksom vid andra gradindelade brott torde de flesta gärningar vara att hänföra till den lägre graden, i detta fall normalgraden. Eftersom vi föreslår att de fall ska vara kriminaliserade där gärningen varit ägnad att *allvarligt* hindra eller försena genomförandet av ett uppdrag, samt då endast uppsåtliga gärningar omfattas, anser vi inte att böter bör ingå i straffskalan. Minimistraffet blir därmed det samma som fängelseminimum vilket är fjorton dagars fängelse.

Beroende på omständigheterna kan alternativen till fängelse och de särskilda påföljderna för unga lagöverträdare komma i fråga. I likhet med vad som gäller för våld eller hot mot tjänsteman bör blåljussabotage dock anses vara ett sådant brott vars art talar emot att använda en icke frihetsberövande påföljd som exempelvis villkorlig dom även om straffvärdet inte är så högt att detta annars har varit uteslutet. Den närmare bedömningen av hur påföljdsbestämningen ska göras måste dock ske i rättstillämpningen.

För grovt blåljussabotage bör ministrafteffekten i likhet med de övriga sabotagebrotten vara fängelse i två år. Särskilda kriterier bör föras in i lagtexten till ledning för bedömningen om brottet ska vara att anse som grovt. Dessa kriterier bör enligt vår mening vara om gärningen

- har medfört betydande skada,
- har utövats i organiserad form, systematiskt eller föregåtts av särskild planering, eller
- annars har varit av särskild hänsynslös eller farlig art.

Kriterierna överensstämmer i huvudsak med de omständigheter som i andra sammanhang brukar utgöra skäl för att bedöma ett brott som mer allvarligt. Här kan jämföras med innehållet i 29 kap. 1 och

2 §§ brottsbalken. Med skada i den första punkten avses skada på såväl blåljusverksamheten som sådan som på de intressen som respektive funktion har att skydda.

En skada kan alltså för det första vara betydande genom att egendom av stor betydelse eller till ett betydande värde har skadats eller förstörts, exempelvis om flera utryckningsfordon har stuckits i brand eller på annat sätt förstörts. Angrepp på blåljuspersonalen bör däremot i första beaktas genom att det döms till ansvar enligt 3, 4 eller 17 kap. brottsbalken (se avsnitt 5.3.3). För det andra kan en skada vara betydande för att konsekvenserna av att uppdraget hindras eller försenas blir betydande. Det kan exempelvis tänkas att någon avlider eller drabbas av allvarliga skador eller smärta till följd av att polis, räddningstjänst eller ambulans har hindrats från att komma till platsen i tid. Stora skador på egendom till följd av att uppdraget försenats eller hindras bör också kunna ses som betydande skador. Följder av detta slag, som typiskt sett inträffar efter brottets fullbordan, måste omfattas av gärningsmannens uppsåt för att kunna beaktas.

Gränsdragningen mellan brott av normalgraden och grovt brott måste ske i det enskilda fallet efter en bedömning av samtliga omständigheter. Vi återkommer i författningskommentaren med ytterligare anvisningar kring denna gränsdragning.

Det kan diskuteras om det är nödvändigt att straffskalan för grovt blåljussabotage behöver sträcka sig ända upp till fängelse på livstid. Enligt vår mening kan emellertid inte uteslutas att det kan uppkomma situationer där ett livstidsstraff kan vara motiverat. Exempelvis skulle man kunna tänka sig fall där en eller flera gärningsmän, med full insikt om situationen, hindrar polis, räddningstjänst eller ambulanssjukvård att komma fram till en olycksplats eller en brand och detta utgör en direkt orsak till att människoliv går förlorade. Det skulle kunna diskuteras om en sådan gärning i vissa situationer kan bedömas som brott enligt 3 kap. brottsbalken. Bedömningen kan dock förväntas vara vanskelig, samtidigt som sabotagegärningen med full insikt om situationen gör att gärningen ändå framstår som utomordentligt klandervärd.

Diskoteksbranden i Göteborg 1998 där 63 ungdomar omkom och ett femtiotal fick allvarliga fysiska skador illustrerar på ett mycket tragiskt sätt vilka konsekvenser en enskild brandhändelse kan få. Därmed visar den också på betydelsen av att samhället har

möjlighet att snabbt kunna genomföra räddningsinsatser. Det framstår som svårbedömt om en gärning där en räddningsinsats i en situation som vid Göteborgsbranden medvetet förhindras enligt dagens lagstiftning skulle kunna hänföras till någon straffbestämmelse som på ett adekvat sätt skulle spegla gärningens allvar. Även om vi inte kan finna något exempel på att något fall med dessa omständigheter ännu kommit under rättsväsendets bedömning, kan med hänsyn till vad som framkommit i vårt kartläggningsarbete inte uteslutas att så kan komma att ske i framtiden.

Sammantaget talar detta för att hindrande av blåljusverksamhet i vissa fall, då ansvar enligt 3 kap. brottsbalken inte kan bli aktuellt, kan vara att betrakta som så allvarliga att det är motiverat att låta straffskalan för det grova brottet innefatta fängelse på livstid. Därmed uppnås också överensstämmelse med vad som föreskrivs för de övriga sabotagebrotten.

5.3.3 Konkurrensfrågor

Inledning

Flera av straffbestämmelserna i 13, 16 och 17 kap. brottsbalken är så konstruerade att de även omfattar gärningar som är straffbelagda enligt bestämmelserna i 3 kap. brottsbalken som handlar om brott mot liv och hälsa, eller 4 kap. brottsbalken som handlar om brott mot frihet och frid. Den nu föreslagna bestämmelsen om blåljus-sabotage tillhör dessa. I vilken utsträckning det i det enskilda fallet finns anledning att döma för endera eller båda de brott som gärningen kan innefatta får bedömas med tillämpningen av läran om brottslighetskonkurrens, se närmare avsnitt 3.2. I det följande redogörs för några specifika konkurrensfrågor. Vi återkommer också i författningskommentaren med riktlinjer kring detta.

Konkurrensen mellan blåljussabotage och våldsamt upplopp

I vissa situationer kommer tillämpningsområdet för blåljussabotage att sammanfalla med tillämpningsområdet för våldsamt upplopp enligt 16 kap. 2 § brottsbalken. Som vi tidigare har utvecklat bör det inte bli aktuellt att döma för blåljussabotage om det är den som är

föremål för uppdraget som försöker hindra att detta fullgörs, till exempel om en folksamling i en urartad demonstration bemöter polisen med förenat våld när polisen ska upplösa demonstrationen (se avsnitt 5.3.2). Om det i annat fall rör sig om en folksamling som utför ett blåljussabotage kommer däremot tillämpningsområdet för detta brott ofta att överlappa tillämpningsområdet för våldsamt upplopp. Överlag kommer fullbordanspunkten vid våldsamt upplopp och blåljussabotage också att vara ungefär densamma. Det kommer alltså att föreligga en konkurrenssituation vid blåljussabotage som begås av en folksamling. Eftersom det i båda fallen rör sig om ett angrepp huvudsakligen på allmänna intressen bör det inte vara aktuellt att döma för båda brotten. Frågan är då vilken brottstyp som bör ges företräde.

I de flesta konkurrenssituationer mellan blåljussabotage och våldsamt upplopp kommer det sannolikt vara svårt att göra skillnad på straffvärdet mellan brottstyperna, även om det kan tänkas fall av grovt blåljussabotage där effekterna av sabotagebrottet gör att straffvärdet för detta brott bör bedömas som betydligt högre än vad som skulle vara aktuellt för det konkurrerande våldsamma upploppet. Dessa fall får dock betecknas som undantagssituationer. Straffvärdemässigt är det alltså svårt att ange vilken brottstyp som bör få företräde i konkurrensen.

Våldsamt upplopp framstår som mer kvalificerat än blåljussabotage i fråga om kravet på att det måste röra sig om en folksamling. Samtidigt uppställs det vid blåljussabotage ett krav på att gärningen ska vara ägnad att allvarligt hindra eller försena genomförandet av ett uppdrag. Följdverkningarna av angreppet saknar betydelse vid våldsamt upplopp. Enligt vår uppfattning talar det sistnämnda för att konkurrensen bör lösas så att blåljussabotage i regelkonkurrenssituationer regelmässigt konsumerar våldsamt upplopp. Att det har rört sig om en folkmassa bör dock givetvis beaktas inom ramen för straffvärdebedömningen av blåljussabotaget.

Konkurrensen mellan blåljussabotage och brott mot 17 kap. brottsbalken

Våld och hot mot tjänsteman i 17 kap. 1 § brottsbalken och förgripelse mot tjänsteman i 17 kap. 2 § brottsbalken är s.k. målsägandebrott. Dessa brott utgör kvalificeringar av brott enligt 3 och 4 kap.

brottsbalken, till exempel misshandel enligt 3 kap. 5 § brottsbalken och olaga hot enligt 4 kap. 5 § brottsbalken, som dock till skillnad från hot mot tjänsteman uppställer ett krav på att hotet ska vara ägnat att på visst sätt framkalla allvarlig fruktan hos den hotade. Ett brott enligt 17 kap. brottsbalken som kvalificerar ett brott enligt 3 eller 4 kap. brottsbalken får regelmässigt anses allvarligare, eftersom brottet har begåtts mot en tjänsteman med bäring på dennes myndighetsutövning. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att brottet innefattar såväl enskilda som allmänna skyddsintressen. Våld och hot mot tjänsteman samt förgripelse mot tjänsteman konsumerar brott enligt 3 och 4 kap. brottsbalken som inte har strängare straffskala.

Som vi tidigare har berört blir det inte aktuellt att döma för blåljussabotage i fall då uppdraget riktar sig mot den person som bemöter blåljuspersonalen på ett sådant sätt som annars skulle utgöra blåljussabotage. Det är dock inte något krav för tillämpning av reglerna om våld och hot mot tjänsteman att det är personen som utövar våldet eller uttalar hotet som har varit eller ska vara föremål för den myndighetsutövning som är ett krav för att brottstypen ska vara tillämplig. Det finns alltså fall då blåljussabotage kommer att konkurrera med våld eller hot mot tjänsteman. Detsamma gäller förgripelse mot tjänsteman.

Dessa båda brottstyper riktar sig såväl mot allmänna intressen som mot den enskilda tjänstemannen. Det talar starkt för att konkurrenssituationen bör lösas genom kumulation, alltså att döma i brottskonkurrens för båda brotten. Detsamma bör gälla förgripelse mot tjänsteman. Det skulle kunna övervägas om grovt blåljussabotage som har innefattat brott enligt 17 kap. brottsbalken borde konsumera brott enligt 17 kap. brottsbalken som inte är grovt, eftersom straffskalorna då inte alls överlappar. Med hänsyn till den enskilde tjänstemannens målsägandeställning vore det dock knappast helt lyckat.

Det kan tänkas förekomma ageranden mot blåljuspersonalen som skulle räcka för blåljussabotage men som inom ramen för 17 kap. brottsbalken endast skulle bedömas som våldsamt motstånd enligt 17 kap. 4 § brottsbalken. I sådana fall bör enligt vår uppfattning våldsamt motstånd konsumeras av blåljussabotage, eftersom våldsamt motstånd till skillnad från de övriga brottstyperna inte skyddar den enskilde tjänstemannen. Det är inte helt otänkbart med en kon-

kurrenssituation mellan blåljussabotage och främjande av flykt enligt 17 kap. 12 § brottsbalken. I så fall bör dock regelmässigt dömas för det sistnämnda brottet så länge blåljussabotagebrottet inte är att bedöma som grovt. Detta med hänsyn till principen om *lex specialis*.

Konkurrensen mellan blåljussabotage och andra brott mot allmänna intressen

Det kan tänkas uppkomma konkurrenssituationer mellan blåljussabotage och vissa andra brottstyper i 13 kap. brottsbalken, i synnerhet mordbrand enligt 1 §, allmänfarlig ödeläggelse enligt 3 § och sabotage enligt 4 §. Dessa brottstyper får regelmässigt anses allvarigare än blåljussabotage och bör alltså konsumera det sistnämnda brottet. Detsamma är fallet med terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. En bedömning måste dock göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Konkurrensen mellan blåljussabotage och brotten mot person

Det bör kunna bli aktuellt med en mängd situationer då rekvisiten för blåljussabotage är uppfyllda men inte rekvisiten för brott enligt 17 kap. brottsbalken. Det rör sig då i synnerhet om situationer då uppdraget som blåljussabotaget avser inte har innefattat myndighetsutövning. Då föreligger i stället i många fall en konkurrenssituation mellan blåljussabotage och brotten mot person, i synnerhet 3 och 4 kap. brottsbalken.

Här är det ännu tydligare att skyddsintressena bakom respektive brottstyp är olika. Brottstyper vars tillämpningsområde kan komma att sammanfalla med blåljussabotage är till exempel mord, dråp och vållande till annans död, misshandel i de olika graderna och vållande till kroppsskada, framkallande av fara för annan, olaga hot, ofredande samt möjligen olaga tvång. Samtliga dessa brottstyper har som sitt centrala skyddsintresse den enskilde som deltar i blåljusinsatsen, medan blåljussabotage handlar om skyddet för uppdraget och att detta inte ska hindras eller försenas med de risker för liv eller egendom som det kan medföra. Detta talar starkt för att regelmässigt

döma för båda brotten.³ Enligt vår uppfattning bör dock vållande till kroppsskada, framkallande av fara för annan och ofredande konsumeras av blåljussabotage, eftersom det normalt rör sig om bötesbrottslighet som i det förstnämnda fallet dessutom kräver målsägandeargivelse eller att åtal är påkallat ur allmän synpunkt.

Det skulle i vissa situationer kunna tänkas bli aktuellt att döma för brott enligt 3 kap. brottsbalken för att gärningsmannen genom att förhindra att uppdraget genomförs kan sägas orsaka någon sådan följd som avses i 3 kap. brottsbalken, till exempel att personer i ett brinnande hus avlider till följd av att brandkåren inte hinner fram. Om sådant ansvar skulle bli aktuellt bör blåljussabotaget konsumeras av uppsåtliga brott enligt 3 kap. brottsbalken.

Konkurrensen mellan blåljussabotage och förmögenhetsbrotten

Det kan slutligen tänkas uppkomma konkurrenssituationer mellan blåljussabotage och förmögenhetsbrotten, i synnerhet brotten enligt 8 och 12 kap. brottsbalken. Gemensamt för dessa fall är att det i många fall kommer att röra sig om tillgrepp av eller skadegörelse på egendom som ägs eller åtminstone hyrs av staten, ett landsting eller en kommun.

Skadegörelse konsumeras i dag regelmässigt av brotten i 13 kap. brottsbalken, till exempel mordbrand och sabotage.⁴ Enligt vår uppfattning bör så bli fallet även vid blåljussabotage. I så fall finns det knappast heller skäl att döma i konkurrens för blåljussabotage och tillgreppsbrott. Möjligen skulle det kunna tänkas bli aktuellt att döma för rån i konkurrens med blåljussabotage. I vart fall vid rån av normalgraden bör det dock vara möjligt att i stället döma för blåljussabotage i brottskonkurrens med hot eller våld mot tjänsteman, och låta rånet konsumeras av dessa båda brott.

³ Se och jfr Ulväng, Brottslighetskonkurrens s. 502 f.

⁴ Ulväng, Brottslighetskonkurrens s. 503.

5.4 Översyn av straffskalorna avseende brotten i 17 kap. brottsbalken

5.4.1 Allmänna utgångspunkter

I våra direktiv anges att det finns det anledning att särskilt överväga om de nuvarande straffskalorna tillräckligt tydligt ger uttryck för det förhållandet att vissa av brotten i 17 kap. brottsbalken kan sägas utgöra kvalificerade former av andra brott.

Straffskalan för ett brott ger uttryck för hur allvarligt lagstiftaren ser på de gärningar som omfattas av straffansvaret. Detta brukar benämnas brottets abstrakta straffvärde. Straffvärdet för en enskild gärning, det konkreta straffvärdet, bestäms inom ramen för straffskalan utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, med tillämpning bland annat av bestämmelserna i 29 kap. brottsbalken.

Det abstrakta straffvärdet bestäms både av straffskalans mininivå och dess maximinivå. Straffskalans minimum är dock en viktigare hållpunkt för straffvärdesbedömningen i det enskilda fallet än dess maximum. En majoritet av de brott som begås inom en brottstyp utgörs, relativt sett inom brottstypen, av en mindre allvarlig form. Den övre delen av straffskalan är reserverad för de allra allvarligaste gärningarna som inträffar mer sällan. För att åstadkomma en generell höjd straffnivå är det allmänt sett mer ändamålsenligt att höja straffminimum. Även om ett höjt straffmaximum också ger uttryck för ett högre abstrakt straffvärde, har en sådan höjning erfarenhetsmässigt en mindre effekt på utvecklingen av straffmättningspraxis.

Syftet med bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken är att ge ett förstärkt straffrättsligt skydd för åtgärder i myndighetsutövning genom att föreskriva en strängare straffskala än de straffskalor som följer av 3 och 4 kap. brottsbalken. Ett sådant förstärkt skydd är motiverat för att säkerställa att myndighetsutövning sker på ett korrekt sätt utan att beslutsfattaren påverkas av risken för att drabbas av hot eller våld. Straffvärdet hos ett fall av våld eller hot mot tjänsteman måste därför svara mot både straffvärdet hos våldet eller hotet som sådant och det straffvärde som ligger i risken för att beslutsfattandet påverkas.

Som vi har redogjort för i avsnitt 3.4.1 och 3.5.1 har straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott, däribland grov misshandel och grovt olaga hot nyligen setts över och skärpts. Någon motsvarande översyn gjordes inte i det sammanhanget av straffskalorna i

17 kap. brottsbalken. Såsom anges i våra direktiv kan detta i sig tala för att se över straffskalorna också i det kapitlet.

Vid vårt kartläggningsarbete, som vi närmare har redogjort för i avsnitt 4.4, har även risken för otillbörlig påverkan på myndigheters beslutsfattande lyfts fram. Förekomsten av hot och våld i de utsatta områdena innebär inte enbart en risk för att blåljusverksamheten ska hindras eller försenas vid genomförande av ett uppdrag. Angrepp på blåljuspersonal, och då framför allt polisen, kan också leda till otillbörlig påverkan med avseende på det beslutsfattande som ligger inom verksamhetens ram. Således kan man inte bortse från risken att exempelvis en polis, med hänsyn till risken att situationen ska trappas upp leda till våldsamheter, avstår från att fatta ett beslut som annars hade varit motiverat.

Tillgången till uppgifter ur folkbokföringen och andra offentliga register gör att myndighetsföreträdare riskerar att exponeras för våld och hot också utanför arbetstid. Inte sällan förekommer så kallade subtila hot med anspelning på en enskild tjänstemans privata förhållanden, såsom adress eller familj. Även om hotet som sådant inte är konkretiserat kan det, i synnerhet om det framförs av någon som har koppling till kriminella nätverk med ett mer betydande våldskapital, upplevas som i hög grad reellt.

Det är svårt att mäta i vilken grad hot av detta slag liksom den övriga utsattheten för våld och hot hos blåljuspersonal i praktiken riskerar att påverka ett korrekt beslutsfattande inom ramen för myndighetsutövning. Även om förekomsten av otillåten påverkan kan studeras genom enkätundersökningar ger detta inte någon fullständig bild av i vilken utsträckning sådan påverkan äger inflytande på beslutsfattandet. (Se bland annat Brå 2016:12 s. 79 ff.).

Enligt vår mening är den samlade bild som vi har fått av förekomsten av våld och hot mot samhällets företrädare sådan att faran för otillbörlig påverkan bör tas på stort allvar. Det gäller inte enbart sådana hot eller sådan våldsutövning som har till syfte att direkt förhindra eller framtvunga ett visst handlande. Vi bedömer att även nivån av hot och våld som sådan mot bland andra blåljuspersonal riskerar att leda till att beslutsfattandet kan påverkas. Redan en situation där beslutsfattare, medvetet eller omedvetet, undviker att ta befattning med ärenden som avser vissa kriminella personer eller kriminella grupperingar, så kallad själv censur, skulle innebära att rättsväsendets försvagades och de kriminellas position stärktes. I ett nästa

steg finns en risk att kriminella personer med stöd av sitt våldskapital skulle kunna framtvunga ett oriktigt beslut. En sådan utveckling skulle vara mycket farlig för samhället och sannolikt svår att vända tillbaka.

Mot denna bakgrund anser vi att det kan finnas skäl att skapa större utrymme för att vid straffmätningen beakta den fara för otillbörlig påverkan som hot eller våld mot tjänsteman typiskt sett utgör. Detta talar för att straffskalorna för våld eller hot mot tjänsteman bör höjas, vilket i så fall leder till ett högre abstrakt straffvärde för sådan brottslighet.

5.4.2 Överväganden och förslag avseende våld eller hot mot tjänsteman

Förslag: Minimistraffet för grovt våld eller hot mot tjänsteman höjs till fängelse i ett år. Straffmaximum höjs till fängelse i sex år.

Skälen för förslaget: Bestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman i 17 kap. 1 § brottsbalken straffbelägger sådant som redan är straffbelagt genom bestämmelserna om olaga hot och misshandel i 4 kap. 5 § respektive 3 kap. 5–6 §§ brottsbalken, när gärningen begås mot någon i dennes myndighetsutövning. Syftet är att ge ett förstärkt straffrättsligt skydd för åtgärder i myndighetsutövning.

Straffskalorna för grovt olaga hot, grov misshandel och synnerligen grov misshandel ändrades senast den 1 juli 2017. Minimistraffet för grovt olaga hot höjdes från fängelse i sex månader till fängelse i nio månader. Minimistraffet för grov misshandel höjdes från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader. För synnerligen grov misshandel höjdes minimistraffet från fängelse i fyra år till fängelse i fem år. Någon ändring av bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken gjordes inte.

I motiven till ändringarna uttalades att en rimlig konsekvens av den föreslagna höjningen var att straffmätningen också skulle påverkas i fråga om andra brottstyper där våld eller hot om våld ingår som ett moment i gärningen. Så torde ett fall av misshandel som utgör ett led i övergrepp i rättsak eller våld eller hot mot tjänsteman inte kunna bedömas mildare i det sammanhanget än om det hade bedömts som ett självständigt brott. En strängare syn på våld och hot ansågs alltså böra få genomslag också vid straffmätningen

av andra allvarliga våldsbrott, såvida inte det tillgripna våldet leder till att det döms i brottskonkurrens med misshandelsbrottet.⁵

Ändringarna i 3 och 4 kap. brottsbalken tar sikte på allvarliga fall av våld eller hot, det vill säga när brotten är att rubricera som grovt brott. När sådant grovt våld eller allvarliga hot begås som ett led i våld eller hot mot tjänsteman finns ofta skäl att döma för båda brotten i konkurrens. I dessa fall få de höjda minimistraffen i 3 och 4 kap. brottsbalken genomslag även utan att straffskalorna för våld eller hot mot tjänsteman behöver höjas.

Emellertid utgör ändringarna i 3 och 4 kap. brottsbalken också uttryck för en mer allmänt skärpt syn på allvarliga våldsbrott. Genom att minimistraffen för de grova brotten höjs ökar också det praktiskt tillämpliga utrymmet för straffmätning inom straffskalorna för brott av normalgraden. När det exempelvis gäller misshandel av normalgraden är det numera tänkbart att bestämma påföljden till fängelse i ett år, vilket knappast var fallet tidigare då denna straffnivå motsvarande minimistraffet för grov misshandel. Detta talar i sig för att höja straffskalan för våld eller hot mot tjänsteman så att det denna avspeglar en mer generellt skärpt syn på allvarliga våldsbrott.

Som vi har redogjort för i föregående avsnitt medför våld och hot mot tjänsteman typiskt sett en risk för att beslutsfattandet ska påverkas, inte enbart med avseende på den tjänsteman som utsätts för våldet eller hotet, utan också generellt för befattningshavare som utövar myndighet. Detta gäller i synnerhet när gärningsmannen har anknytning till en kriminell gruppering med ett mer betydande våldskapital.

Förekomsten av angrepp mot rättsväsendet, och då främst polisen, är enligt vår mening så allvarlig att risken för otillbörlig påverkan i många fall bör ges större genomslag vid bedömningen av straffvärdet för våld eller hot mot tjänsteman.

Sammantaget anser vi att såväl en generellt skärpt syn på allvarliga våldsbrott som en ökad risk för otillbörliga påverkan på myndighetsutövning motiverar en skärpning av straffen för våld eller hot mot tjänsteman.

⁵ Prop. 2016/17:108 s. 46.

Straffskalornas utformning

Straffbestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman innefattar såväl olaga hot som misshandel och även samtliga grader av dessa brott. Bestämmelsen inbegriper därmed en vid krets av gärningar. Såväl gärningar som i straffrättsligt hänseende endast utgör mindre allvarliga hot som gärningar som omfattar allvarligt våld ryms under straffbudet. 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 med olika allvarlighet.

Nuvarande straffskala för grovt våld eller hot mot tjänsteman är fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. För att åstadkomma högre abstrakt straffvärde för denna brottstyp bör minimistraflet höjas till fängelse i ett år. Detta innebär en väsentlig höjning som medför att minimistraflet placeras på en nivå tre månader över minimistraflet för grovt olaga hot. På detta sätt uppnås en tydlig markering av att straffvärdet för våld eller hot mot tjänsteman alltid är att anse som påtagligt högre än hos det våld eller hot som ingår i gärningen i sig. Den föreslagna höjningen är inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan den brottstypen och våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden.

Maximistraflet för grovt våld eller hot mot tjänsteman är fängelse i fyra år. Det ligger i sakens natur att den övre delen av straffskalan kommer till användning relativt sällan eftersom det är mer vanligt med mindre allvarliga brott än svårare brott. Om våld mot tjänsteman innefattar grov misshandel eller något ännu allvarligare brott bör dessutom dömas i brottskonkurrens, vilket innebär att den högre straffskalan som gäller för själva våldet blir tillämplig. Trots detta kan inte uteslutas att det finns situationer där det förhållandet att gärningen begåtts mot någon i eller med anledning av hans eller hennes myndighetsutövning, i sig är att bedöma som så allvarligt att straffvärdet bör kunna anses väsentligt överstiga fängelse i fyra år. Mot denna bakgrund anser vi att maximistraflet för grovt våld eller hot mot tjänsteman bör höjas till fängelse i sex år.

Den straffskala som vi nu föreslår innebär en relativt kraftig höjning sett i förhållande till den nuvarande straffskalan som fastställdes så sent som 2016. Det kan givetvis diskuteras om det finns tillräckliga skäl för detta. Den reform som genomfördes 2016 innebär emellertid inte någon höjning av maximistraflet för våld eller

hot mot tjänsteman, utan endast att indelningen i olika straffskalor förändrades. Nuvarande straffmaximum har alltså varit oförändrat sedan brottsbalkens tillkomst. Enligt vår mening är den sammantagna bilden av angrepp mot främst polisen, men även andra personer som utövar myndighet, så allvarlig att det finns anledning att betrakta grova fall av våld eller hot mot tjänsteman som ett väsentligt allvarigare brott än vad den nuvarande straffskalan ger uttryck för. Vi har då vägt in den generella påverkan som sådana gärningar har när det gäller att upprätthålla en korrekt myndighetsutövning i samhället. Skyddsintresset kan därvid sägas åtminstone delvis sammanfalla med det skyddsintresse som ligger bakom bestämmelserna om övergrepp i rättssak i 17 kap. 10 § brottsbalken. För övergrepp i rättssak som är grovt är föreskrivet fängelse i lägst två och högst åtta år. Den nu föreslagna straffskalan för grovt våld eller hot mot tjänsteman framstår i detta perspektiv som väl avvägd. Med en sådan lösning minskar behovet att vid grovt våld eller hot mot tjänsteman döma i konkurrens med grov misshandel och grovt olaga hot.

Straffskalan för normalgraden

För våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden är straffskalan böter eller fängelse i högst två år. Straffbestämmelsen tillämpas relativt ofta. Under 2016 uppgick antalet lagföringsbeslut för våld eller hot mot tjänsteman till 1 653 varav påföljden i 239 fall bestämdes till böter.⁶ Mot bakgrund av att även gärningar av mindre allvarlig karaktär ryms under straffbudet så bör det även i fortsättningen ingå böter i straffskalan för våld eller hot mot tjänsteman. Det kan inte anses motiverat att straffskalan börjar på fängelse för exempelvis gärningar som avser en person som under ett ingripande av ordningsvakter eller polis uttalar något som precis når upp till att bedömas som ett hot. Någon ändring av minimistraffet föreslås därför inte. När det gäller straffmaximum för våld eller hot mot tjänsteman innebär den föreslagna höjningen av minimistraffet för grovt våld eller hot mot tjänsteman att det tillgängliga utrymmet för straffmätning i praktiken ökar för normalgraden av brottet. Genom

⁶ Statistiken över personer lagförda för brott, Sveriges officiella kriminalstatistik, Brottsförebyggande rådet (Brå).

höjningen av minimistraflet för grovt våld eller hot mot tjänsteman ökar således den praktiskt tillämpliga straffskalan för normalgradsbrottet. Mot denna bakgrund förslås inte någon höjning av maximistraflet för våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden.

5.4.3 Överväganden och förslag avseende förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd

Bedömning: De gällande straffskalorna för förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd är väl avvägda och bör inte ändras.

Skälen för vår bedömning

Förgripelse mot tjänsteman

Den som, på annat sätt än som anges i bestämmelsen om 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 myndighetsutövning och som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hotar med sådan gärning döms enligt 17 kap. 2 § brottsbalken för förgripelse mot tjänsteman.

Straffskalan för förgripelse mot tjänsteman är böter eller fängelse i högst sex månader. För grov förgripelse mot tjänsteman är straffskalan fängelse i högst fyra år. Straffskalan för ofredande i 4 kap. 7 § brottsbalken, som är det brott i brottsbalken som är närmast jämförbart med förgripelse mot tjänsteman, är böter eller fängelse i högst ett år. Brottet är inte gradindelad. Någon grov variant av ofredande finns således inte. Straffskalan för förgripelse mot tjänsteman, med straffskalan för grovt brott inkluderad, är tre år högre än för ofredande. Mot denna bakgrund framstår det som om straffskalan för förgripelse mot tjänsteman väl speglar behovet av ett tillräckligt starkt straffrättsligt skydd för myndighetsutövning. Något behov att ändra straffskalan synes inte föreligga.

Våldsamt motstånd

Bestämmelsen om våldsamt motstånd är utformad på så sätt att den brottsliga gärningen består i att någon genom att sätta sig till motvärn eller annars med våld söker hindra någon i hans myndighetsutövning. Det finns således inte någon annan jämförbar straffbestämmelse i brottsbalken.

Straffskalan för våldsamt motstånd är böter eller fängelse i högst sex månader. Paragrafen är subsidiär i förhållande till de föregående paragraferna i kapitlet. För det fall att en gripen person sätter sig till motvärn genom att försöka sparka någon är det att bedöma som försök till våld mot tjänsteman och inte våldsamt motstånd. Med det sagda följer att det är mindre allvarliga gärningar som faller under den aktuella bestämmelsen om våldsamt motstånd. Straffskalan för normalgraden av våld eller hot mot tjänsteman är böter eller fängelse i högst två år. Det har inte skett någon tidigare ändring av annan lagstiftning som motiverar en ändring av straffskalan för våldsamt motstånd. Inte heller i övrigt bedömer vi att det finns skäl att ändra straffskalan för våldsamt motstånd.

5.5 Behovet av ett förstärkt straffrättsligt skydd för andra personalkategorier än blåljuspersonal

5.5.1 Behovet av en reform

Bedömning: Utöver blåljusverksamheten finns ett flertal andra funktioner i samhället som är viktiga och skyddsvärda. Det finns ett behov både av att öka skyddet för dessa funktioner och att värna om arbetsmiljön genom att motverka våld och hot mot alla anställda.

Skälen för vår bedömning: Under vårt utredningsarbete har vi kunnat konstatera att det vid sidan av blåljusverksamheten finns ett flertal samhällsnyttiga funktioner som i varierande grad utsätts för våld, hot och trakasserier. I den mån det handlar om funktioner som sysslar med myndighetsutövning och liknande uppgifter omfattas de i stor utsträckning av det förstärkta straffrättsliga skydd som föreskrivs i 17 kap. brottsbalken. Det finns emellertid ett inte

obetydligt antal andra funktioner som, liksom räddningstjänsten och ambulanssjukvården faller utanför detta skydd.

Även om polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård, i enlighet med det resonemang som vi har fört i avsnitt 5.3.1 intar en särställning när det gäller behovet av skydd – med hänsyn till både deras minutoperativa verksamhet och deras utsatthet – finns anledning att överväga ett förstärkt straffrättsligt skydd också för andra verksamheter.

Sjukvården

Vi har i avsnitt 4.4.4 redogjort för vad vi har erfarit när det gäller utsattheten för våld och hot inom sjukvården generellt och särskilt när det gäller akutmottagningar. Under sommaren 2017 har särskilt uppmärksamhats de problem som kan uppstå i samband med vård av skottskadade personer med anknytning till gängkriminalitet, men också i övrigt finns en relativt sett stor utsatthet för våld och hot bland sjukvårdspersonal. Angreppen kan komma från såväl patienter som anhöriga och utomstående.

Sjukvården måste utan tvekan vara att hänföra till kretsen av mycket viktiga samhällsfunktioner. Det är också oacceptabelt att de personer som verkar inom vården ska behöva utsättas för våld, hot och trakasserier i sitt arbete trots att deras uppgift inte är någon annan än att hjälpa och stödja.

I viss utsträckning kan verksamheten inom sjukhusvården göras tryggare genom anlitande av ordningsvakter, inpasseringskontroller och att i större utsträckning låsa vissa utrymmen. Det är också ett ansvar för arbetsgivaren att organisera arbetet så att en trygg arbetsmiljö säkerställs.

Samtidigt är det ofrånkomligt och självklart att sjukvården till allra största delen måste bedrivas i direkt kontakt med patienten samt att patienten under vårdtiden måste kunna få stöd och tröst av anhöriga. Det innebär att hot och våld aldrig helt kan förebyggas. Detta gäller i synnerhet när sjukvården bedrivs i patientens hem där det kanske också finns närstående som av olika skäl kan tänkas uppträda hotfullt mot besökande sjukvårdspersonal.

Mot denna bakgrund finns det enligt vår mening anledning att åstadkomma en strängare syn på våld och hot som riktar sig mot vårdpersonal i deras yrkesutövning. En sådan strängare syn är framför allt motiverad utifrån den generella utveckling vi har kunnat iakta inom ramen för vårt kartläggningsarbete och som innebär att respekten minskar för samhällets företrädare samt att beslut som fattas av någon i sin yrkesroll allt oftare ifrågasätts och att vidtagna åtgärder inte accepteras. Syftet bör alltså vara att bedöma hot eller våld mot vårdpersonal strängare när sådana medel används medvetet för att uppnå fördelar eller demonstrera makt. Detta gäller oavsett om brotten förövas av en patient, en anhörig eller någon annan.

Om det däremot är så att ett utagerande beteende är föranlett av patientens sjukdomsbild, såsom vid demenssjukdom, psykisk störning eller missbruk som han eller hon söker vård för, måste detta i första hand bemötas med kunskap och lämpliga rutiner inom sjukvården. Beträffande dessa kategorier av patienter har straffrättsliga åtgärder begränsad betydelse. Detta gäller särskilt för patienter inom rättspsykiatri, för vilka påföljden i de flesta fall inte kan bestämmas till någonting annat än fortsatt vård.

Sjukvård kan bedrivas i många olika former och sammanhang, på akutmottagningar, vårdavdelningar, vårdcentraler, inom hemsjukvården etc. Det finns knappast anledning att i straffrättsligt hänseende göra skillnad på vilken typ av vård som brottet begåtts inom. Även om utsattheten kan skilja sig åt mellan olika vårdformer finns samma behov av trygghet hos personalen.

Vård och omsorg utanför sjukhusvården

På motsvarande sätt som inom sjukvården kan personal som tillhandahåller annan vård och omsorg tänkas bli utsatta för hot eller våld. Det kan handla om personal inom den kommunala hemtjänsten liksom personal på äldreboenden och inom missbruksvården. Hoten kan komma såväl från vårdtagaren själv som från anhöriga eller från utomstående. Inte minst när vård eller annan omsorg tillhandhålls i vårdtagarens eget hem finns en utsatthet hos personalen.

De som arbetar med vård och omsorg måste anses ha samma behov av skydd och samma anspråk på att känna trygghet mot hot och våld som personal inom sjukvården och även sådan verksamhet måste bedömas vara samhällsnyttig.

Övriga samhällsnyttiga funktioner

I det föregående har vi, utöver blåljuspersonal, pekat ut sjukvården samt vård och omsorg utanför sjukvården som samhällsnyttiga funktioner där det också föreligger en risk för att personalen ska utsättas för hot eller våld i sin yrkesutövning.

Det finns ett stort antal ytterligare funktioner som, i större eller mindre utsträckning, svarar mot samma kriterier. En del av dessa har vi beskrivit i avsnitt 4.4.5, men redogörelsen där är långt ifrån uttömmande. I ett modernt samhälle är det över huvud taget mycket svårt att definiera en begränsad krets av funktioner som kan betraktas som samhällsnyttiga. För att samhället ska fungera och medborgarna erbjudas såväl trygghet, vård och service som möjlighet till utbildning, utveckling och försörjning måste en rad olika funktioner tillhandahållas. Detta talar för att ett förstärkt straffrättsligt skydd för samhällsnyttiga funktioner bör vara mycket vidsträckt. Inte minst från rättvisesynpunkt skulle det framstå som otillfredsställande om ett förstärkt straffrättsligt skydd skulle avgränsas till viss verksamhet samtidigt som annan verksamhet med samma behov av skydd lämnades utanför.

Såväl sjukvård och annan vård och omsorg som utbildningsverksamhet bedrivs numera både i offentlig och privat regi. Verksamheten är ofta till huvuddelen offentligt finansierad, med bidrag av bland annat patientavgifter. Men även sådan verksamhet som traditionellt sett helt bedrivs i privat regi och finansieras av kunderna kan många gånger anses vara samhällsnyttig. Exempel på detta är banker, budtjänster och livsmedelsaffärer. Om servicefunktioner av dessa slag upphör inom ett område på grund av att personalen riskerar att utsättas för våld eller hot kan detta bidra till ytterligare utsatthet hos det berörda området och till ökat inflytande för kriminella strukturer. Mot denna bakgrund framstår det inte som en framkomlig väg att begränsa skyddet till enbart offentlig verksamhet eller offentligt finansierad verksamhet.

Vår sammanfattande bedömning

Sammantaget gör vi bedömningen att det finns ett tydligt behov av att förstärka det straffrättsliga skyddet mot våld och hot för ett flertal samhällsnyttiga funktioner, men att det inte är möjligt eller lämpligt att avgränsa ett sådant förstärkt skydd till vissa utpekade verksamheter eller yrkesgrupper. Således måste skyddet omfatta både offentlig och privat verksamhet och täcka ett stort antal verksamhetsområden. Även om utsattheten för hot och våld kan vara större inom vissa yrken, torde utsattheten också variera inom respektive yrkesgrupp beroende på verksamhetens inriktning och inom vilket geografiskt område den bedrivs. Detta leder oss till slutsatsen att ett förstärkt straffrättsligt skydd för verksamhet som inte omfattas av bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken eller vårt förslag till en ny straffbestämmelse om blåljussabotage i 13 kap. brottsbalken bör ha en generell karaktär. Vi återkommer i det följande avsnittet till hur ett sådant förstärkt straffrättsligt kan utformas.

5.5.2 En ny försvårande omständighet förs in i 29 kap. 2 § brottsbalken

Förslag: Det införs en ny punkt i 29 kap. 2 § brottsbalken som anger att det som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet ska, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas om den tilltalade med hot eller våld angripit någon i eller med anledning av dennes yrkesutövning.

Skälen för förslaget: Vi har i föregående avsnitt redogjort för vår bedömning att det finns behov av att införa ett generellt utformat skydd för samhällsnyttiga funktioner som inte omfattas av det skydd ges i 17 kap. brottsbalken eller genom vårt förslag till en ny straffbestämmelse om blåljussabotage i 13 kap. brottsbalken. Frågan är hur ett sådant skydd bör utformas.

Såsom vi har redogjort för i avsnitt 5.2.2 är det vår uppfattning att det inte bör göras någon systematisk omarbetning av 17 kap. brottsbalken och det framstår inte som en framkomlig väg att ersätta begreppet myndighetsutövning i det kapitlet med någon annan bredare definition. Enligt vår mening förefaller det också tveksamt

om det skulle vara lämpligt att skapa en särskild brottsbenämning, vid sidan av våld eller hot mot tjänsteman, för att tillgodose det behov av ett mer generellt förstärkt straffrättsligt skydd för samhällsnyttiga funktioner som vi har identifierat i det föregående.

En ny försvårande omständighet bör införas i 29 kap. brottsbalken

I 29 kap. 2 § brottsbalken finns angivet ett antal omständigheter som domstolen, när den bestämmer straffvärdet för en gärning särskilt ska beakta i försvårande riktning, utöver vad som anges för varje straffbud. Paragrafen omfattar i dag åtta punkter och avser bland annat den situationen att gärningsmannen har avsett att gärningen skulle få svårare följder än den faktiskt fått. Den enligt vår mening lämpligaste vägen att åstadkomma ett generellt förstärkt straffrättsligt skydd för samhällsnyttiga funktioner är att lägga till en ytterligare punkt i denna uppräkningslista.

Alla yrkesutövare bör omfattas av ett förstärkt straffrättsligt skydd

Som vi tidigare har konstaterat är det svårt att avgränsa behovet av ett förstärkt straffrättsligt skydd till vissa utpekade funktioner eller yrkesgrupper. För att samhället ska fungera måste en rad olika verksamheter kunna utövas och samverka, allt ifrån sjukvård, omsorg och skola till rent kommersiella tjänster som bank, post och livsmedelshandel. Alla som arbetar inom dessa bidrar till att viktiga behov hos den enskilde och samhället ska kunna tillgodoses på kort eller lång sikt.

Sett i ett vidare perspektiv är det inte enbart yrken som tillhandahåller service direkt till medborgarna som kan betraktas som samhällsnyttiga. Även till exempel journalistik, vetenskap och kultur fyller helt avgörande funktioner i samhället för att säkerställa demokrati och utveckling. Angrepp på yrkesutövare inom sådana funktioner kan därför innebära motsvarande skada som när det gäller de tidigare nämnda yrkeskategorierna.

Från arbetsmiljösynpunkt är det oacceptabelt att den som förvärvsarbetar och på det sättet bidrar till samhällsnyttan ska utsättas för våld eller hot i sin yrkesutövning. Den som utövar ett yrke, oavsett vilket, är normalt sett beroende av detta för sin försörjning.

Detta innebär att den som utövar ett yrke inte kan välja bort detta för att slippa risken för hot eller våld.

Alla yrkesutövare bör alltså ha rätt till en trygg arbetsmiljö. Enligt arbetsmiljölagstiftningen är arbetsgivaren skyldig att vidta nödvändiga åtgärder för att åstadkomma detta.⁷ Detta ansvar kan inte överlåtas på rättsväsendet. Som vi tidigare har konstaterat beträffande sjukvården måste arbetet där i stor utsträckning bedrivas i nära kontakt med patienten och i vissa fall även med patientens anhöriga. På motsvarande sätt innefattar många andra yrken en nära kontakt med andra människor som av olika skäl kan ha en negativ eller ifrågasättande inställning till verksamheten. Det innebär att våld eller hot inom yrkeslivet aldrig helt kan undvikas genom organisatoriska och liknande åtgärder från arbetsgivarens sida. Utsattheten för hot och våld kan variera kraftigt mellan olika samhällsfunktioner men också inom dessa. När ett fall av hot eller våld väl inträffar är det emellertid lika allvarligt för den som drabbas, oavsett hur stor sannolikheten var för att det skulle inträffa.

Mot denna bakgrund anser vi att ett förstärkt straffrättsligt skydd för samhällsnyttiga funktioner bör omfatta samtliga yrkesutövare. Ett sådant skydd kan åstadkommas genom att det i 29 kap. 2 § brottsbalken införs en ny punkt som innebär att rätten vid bedömningen av straffvärdet som en försvårande omständighet särskilt ska beakta om den tilltalade har angripit någon med våld eller hot om våld i eller med anledning av dennes yrkesutövning. En sådan bestämmelse innebär alltså att straffet normalt sett ska bli högre om ett brott som innefattar våld eller hot om våld har riktat sig mot en anställd i en verksamhet och det sker medan den anställde är i tjänst eller med anledning av en åtgärd som den anställde har vidtagit när han eller hon har varit i tjänst. Med yrkesutövare avses dock inte enbart anställda. Även den som utövar sitt yrke i egen näringsverksamhet omfattas, till exempel en tandläkare eller den som äger och driver tobaksaffär. Bestämmelsen tar alltså sikte på förvärvsarbete. Ideellt arbete kan normalt inte hänföras till yrkesutövning. När det gäller sådant arbete gör sig skälen för ett utvidgat straffrättsligt skydd inte heller lika starkt gällande.

⁷ Se bland annat 2 kap. och 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

Straffskärpningsregeln bör omfatta angrepp genom våld eller hot

Vi har i det föregående enbart hänfört oss till angrepp som avser våld eller hot, vilket i första hand avser olika former av misshandel enligt 3 kap. brottsbalken respektive olaga hot enligt 4 kap. 5 § brottsbalken. Våld eller hot kan emellertid ingå som ett led i en rad andra brott, exempelvis olaga tvång enligt 4 kap. 4 § eller rån enligt 5 § 8 kap. brottsbalken. Även i dessa fall blir straffskärpningsregeln tillämplig.

Det kan diskuteras om inte straffskärpningsregeln borde omfatta alla brott som begås mot en person i eller med anledning av dennes yrkesutövning. Enligt vår mening vore inte detta motiverat. Att låta bestämmelsen även vara tillämplig på till exempel stöld eller bedrägeri skulle leda till ett mycket vidsträckt tillämpningsområde och träffa en annan typ av brottslighet än den som vi främst har lagt till grund för våra överväganden. Det skulle också kunna uppstå oklarhet mot vem brottet egentligen riktas när fråga är om till exempel stöld i butik. När det gäller mindre allvarliga angrepp såsom ofredande eller förolämpning, kan givetvis även sådana gärningar skapa otrygghet i yrkesutövningen. Vi har dock uppfattningen att en straffskärpningsregel skulle få ganska liten betydelse för sådana typer av brott som har ett från början lågt straffvärde. För gärningar av detta slag torde det vara mer sällan som bestämmelserna i 29 kap. 2 § aktualiseras för att bedöma straffvärdet i det enskilda fallet. Sammantaget anser vi att en straffskärpningsregel bör begränsas till angrepp genom hot eller våld och därmed omfatta de gärningar som på ett tydligt sätt är ägnade att skapa en otrygg arbetsmiljö och negativt påverka verksamheten när gärningen riktas mot någon i dennes yrkesutövning.

Samtliga omständigheter ska beaktas vid straffmätningen

Hur stort genomslag straffskärpningsregeln bör ge måste avgöras efter en bedömning utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Som tidigare angetts föreligger det enligt vår mening inte något behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd mot våld eller hot som utövas mot vårdpersonal av patienter där ett utagerande beteende är del av sjukdomsbilden. Av 29 kap. 3 § 2 punkten brottsbalken följer att det tvärt om ska beaktas som en förmildrande omständig-

het vid bedömningen av straffvärdet om den tilltalade haft nedsatt förmåga att kontrollera sitt handlande. Straffvärdet måste alltså bestämmas efter en sammanvägd bedömning av de omständigheter som anges i den tillämpliga straffbestämmelsen och de generella regler om straffvärdebedömning som finns i 29 kap. brottsbalken. Vi återkommer i författningskommentaren med ytterligare anvisningar när det gäller tillämpningen av den föreslagna regeln.

5.6 Lag (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning

Förslag: Lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning kompletteras med de bestämmelser som finns i 7 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag, 8 § lagen (1959:590) om gränstullsarbete med annan stat, 3 kap. 7 § lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete och 5 kap. 2 § lagen (2017:496) om internationellt polisärt samarbete som samtidigt upphävs eller ändras. Det förtydligas ett det utökade straffrättsliga skydd som följer av dessa bestämmelser endast gäller i tjänsteutövningen.

Skälen för vårt förslag: Av 17 kap. 5 § brottsbalken följer bland annat att det som sägs i 1–2 samt 4 §§ också ska gälla, om någon på sätt som i nämnda paragrafer sägs förgriper sig mot eller hindrar den, som enligt särskild föreskrift ska åtnjuta samma skydd som är förenat med myndighetsutövning. I nuvarande reglering finns det angivet i olika författningar vilka som har detta utökade skydd. I lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning finns det en uppräknning av de olika kategorier som har detta utökade skydd. Det finns emellertid även i andra författningar angivet att vissa kategorier har detta utökade skydd. Det anges i 7 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag att den som är godkänd för anställning i bevakningsföretag och har till uppgift att utföra bevakningstjänst, det vill säga väktare, har det skydd som avses i 17 kap. 5 § brottsbalken när han utför sådan tjänst. I 8 § lagen (1959:590) om gränstullsarbete med annan stat anges att tulltjänsteman från den andra staten har under utövning här i riket av tulltjänst, som omfattas av gränstullsamarbete, skydd enligt 17 kap. 5 § brottsbalken. Av 3 kap. 7 § lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete framgår att ut-

ländska tjänstemän som utövar myndighet enligt denna lag i Sverige ska vara skyddade enligt 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken på motsvarande sätt som om det varit fråga om svensk myndighetsutövning. I 5 kap. 2 § första stycket lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete anges att utländska tjänstemän som utövar myndighet i Sverige enligt den aktuella lagen ska vara skyddade enligt 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken på motsvarande sätt som om det varit fråga om svensk myndighetsutövning.

För att göra regleringen mer lättöverskådlig och enklare att tillämpa bör bestämmelsen i 7 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag upphävas samt bestämmelserna i 8 § lagen (1959:590) om gränstullsarbete med annan stat, 3 kap 7 § lagen (2000:1219) om internationellt tullsarbete och 5 kap. 2 § första stycket lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete justeras och i stället infogas i lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning. Det är inte tänkt att ändringarna ska medföra någon förändring i fråga om tillämpningen.

Som lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning är utformad i dag framgår inte i vilka situationer de uppräknade tjänstemännen har det förstärkta straffrättsliga skydd som avses i 17 kap. 5 § brottsbalken. Däremot anges i 7 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag att väktare har det förstärkta skyddet ”när han utför sådan tjänst”.

För att förtydliga i vilka situationer det utökade skyddet tar sikte på bör ”i tjänsteutövning” föras in i inledningen av lagen. Därigenom torde tillämpningen av bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken förklaras med avseende på de fall där det utökade skyddet inte är knutet till myndighetsutövning.

6 Konsekvensanalys

6.1 Inledning

I 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) finns bestämmelser om vilka konsekvenser av en utrednings förslag som ska redovisas. I detta kapitel redogör vi för våra bedömningar i dessa delar.

I det följande beskriver vi de ekonomiska konsekvenser som våra förslag kan tänkas innebära för bland annat staten och kommunerna. Därefter behandlar vi de övriga konsekvenser som ska redovisas enligt 15 a § kommittéförordningen.

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att Kriminalvården och kommunerna genom socialtjänsten i viss mån kommer att få ökade kostnader om våra förslag genomförs, men att det inte är möjligt att närmare uppskatta och precisera storleken på dessa kostnadsökningar och inte heller när i tiden de kommer att uppstå. Vår bedömning är emellertid att den kostnadsökning som kommer att uppstå inte är större än att den kan rymmas inom de befintliga anslagen. Den nya lagstiftningen om blåljussabotage kan även komma att medföra ett begränsat behov av information, utbildning, handböcker, informationsmaterial och liknande för de andra rättsvårdande myndigheterna. Även det brottsförebyggande arbetet kan komma att påverkas. Inte heller kostnaderna för detta kan anses som mer än begränsade, och bör rymmas inom befintliga anslag.

6.2 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Om våra förslag genomförs kommer de att medföra ökade kostnader för staten och kommunerna. De ökade kostnaderna kommer då främst att belasta Kriminalvården och socialtjänsterna. Kostnadsökningarna är dock inte större än att de kan rymmas inom befintliga anslag.

Skälen för bedömningen: Vi har lämnat förslag om att kriminalisera angrepp på blåljuspersonal genom att införa straffbestämmelsen om blåljussabotage (se avsnitt 5.3). Vi har vidare lämnat förslag om förändrad straffskala för grovt våld eller hot mot tjänsteman (se avsnitt 5.4.2). Vi har slutligen lämnat förslag om att införa en ny särskild straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § brottsbalken (se avsnitt 5.5.2). Nedan redogör vi för de konsekvenser vi ser för respektive förslag.

Ändrad straffskala för grovt våld eller hot mot tjänsteman

Vårt förslag om att höja minimistraffet för grovt våld eller hot mot tjänsteman till fängelse i ett år innebär att fängelsestraffens längd kommer att öka. Förslaget kommer även leda till att utrymmet för att välja en icke frihetsberövande påföljd för det aktuella brottet minskar. Detta bör i sin tur leda till att antalet fängesedomar ökar. Då grovt våld mot tjänsteman kommer att ha ett minimistraff på fängelse i ett år, och dessutom har ett högt artvärde, torde det krävas starka skäl för att inte välja fängelse som påföljd för grovt våld mot tjänsteman.

Den föreslagna höjningen av minimistraffet för grovt våld eller hot mot tjänsteman innebär även att det tillgängliga utrymmet för straffmätning ökar för normalgraden av brottet. Genom höjningen från sex månader till ett år av minimistraffet för grovt våld eller hot mot tjänsteman ökar således den praktiskt tillämpliga straffskalan för normalgradsbrottet. Som angetts i avsnitt 5.4.1 utgörs en majoritet av de brott som begås inom en brottstyp, relativt sett inom brottstypen, av en mindre allvarlig form. Den övre delen av straffskalan är reserverad för de allra allvarligaste gärningarna som inträffar mer sällan. Vår bedömning är att det är relativt få gärningar som kommer beröras av att den praktiskt tillämpliga straffskalan för normalgradsbrottet ökar.

Bestämmelsen om grovt våld mot tjänsteman i 17 kap. 1 § andra stycket brottsbalken infördes den 1 juli 2016. Detta innebär att det inte finns någon statistik från Kriminalvården i fråga om antalet personer som avtjänar fängelsestraff med grovt våld eller hot mot tjänsteman som huvudbrott. Det är därmed mycket svårt att göra någon närmare bedömning av hur fängelsestraffens längd kan komma att påverkas. Vår bedömning är dock att det inte bör vara allt för många domar där huvudbrottet är grovt våld eller hot mot tjänsteman.

Införande av straffbestämmelsen om blåljussabotage

Den brottslighet som riktas mot blåljusverksamheterna, i form av exempelvis stenkastning, är ofta svår att klara upp vilket beror på flera olika faktorer. Personal inom de olika blåljuskategorierna har vittnat om att gärningsmännen ofta maskerar sig vilket försvårar identifieringen. De vittnar även om att stenar har kastats från gångbroar vilket också gör det svårt att i efterhand gripa och lagföra eventuella gärningsmän. Ny teknik i form av såväl fasta som mobila kameror kan komma att underlätta identifieringen av gärningsmän. Det är dock svårt att dra några säkra slutsatser i fråga om hur många ärenden som kommer att leda fram till åtal och senare fällande dom. Vi bedömer därför att införande av straffbestämmelsen om blåljussabotage inte kommer att ha någon omedelbar effekt på den totala längden av utdömda fängelsestraff.

De gärningar som föreslås utgöra blåljussabotage är i stor utsträckning kriminaliserade redan i dag, dock som brott med lägre straffskala än blåljussabotage. Om förslaget om införande av bestämmelsen om blåljussabotage genomförs, som har en relativt sträng straffskala, kan detta leda till att denna typ av brottslighet prioriteras upp. Detta bör dock inte leda till några ökade kostnader utan denna aspekt avser snarare frågan om fördelning av tilldelade anslag.

En straffbestämmelse om blåljussabotage innebär att det skapas en ny kriminalisering som inte tidigare funnits. Detta i sin tur torde medföra ett behov av information, utbildning, handböcker, informationsmaterial och liknande för de rättsvårdande myndigheterna. Kostnaderna för detta kan inte anses som mer än begränsade och bör rymmas inom de befintliga anslagen.

Särskild straffskärpningsgrund

Den särskilda straffskärpningsgrund som föreslås avser gärningar där den tilltalade med våld eller hot om våld angripit någon i eller med anledning av dennes yrkesutövning. Av inledningen till 29 kap. 2 § brottsbalken följer att straffskärpningsregeln inte blir tillämplig i de fall där målsäganden redan har ett förstärkt straffrättsligt skydd enligt vad som ska beaktas för varje särskild brottstyp. Straffskärpningsgrunden tar således sikte på de gärningar där det inte redan finns något förhöjt skydd. Då det inte finns någon statistik över sådana lagföringar är det svårt att uppskatta hur många fall per år det kan bli fråga om. I de fall bestämmelsen tillämpas kommer dock straffvärdet påverkas vilket i sin tur leder till att fängelse kan komma att väljas som påföljd i fler antal fall samt att fängelsestraffens längd i viss utsträckning kan komma att påverkas. Vår bedömning är dock att det inte bör bli fråga om någon större kostnadsökning och de ökade kostnaderna därmed kan rymmas inom ramen för de nuvarande anslagen.

Inga övriga ekonomiska konsekvenser

Våra förslag om ändrade straffskalor kan inte anses innebära någon ökad arbetsbörda för domstolarna, Åklagarmyndigheten eller andra aktörer inom rättskedjan. Det finns därmed inte anledning att räkna med några övriga ekonomiska konsekvenser än dem för Kriminalvården och socialtjänsterna.

6.3 Övriga konsekvenser enligt kommittéförordningen

Bedömning: Våra förslag medför i viss utsträckning konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. I övrigt medför förslagen inte några av de övriga konsekvenser som ska redovisas enligt kommittéförordningen.

Skälen för bedömningen: Enligt 15 § kommittéförordningen ska konsekvenser av lämnade förslag redovisas, om förslagen har betydelse för

- den kommunala självstyrelsen
- brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet
- sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet – små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags
- jämställdheten mellan kvinnor och män
- möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Våra förslag om införande av straffbestämmelsen om blåljussabotage samt om förändrade straffskalor kommer inte att ha någon betydelse för de uppräknade förhållandena, utom möjligen för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Brottsligheten

En grundtanke bakom att kriminalisera ett visst beteende måste vara att kriminaliseringen ska påverka människor på sådant sätt att de inte begår brott, det vill säga att den ska ha en allmänpreventiv verkan. Allmänpreventionen sägs verka genom avskräckning och genom moralbildning eller moralförstärkning och genom vanebildning. Generellt är det dock svårt att härleda effekter av detta slag till specifika lagändringar.¹

Straffbestämmelsen om blåljussabotage skulle innebära en väsentlig höjning av straffen för exempelvis skadegörelse eller stöld som riktas mot fordon som används inom blåljusverksamheterna. Det finns förvisso inte något empiriskt stöd för att stränga straff skulle medföra minskad brottslighet – detta särskilt i fråga om gärningar som begås impulsivt eller under alkoholrus. När det däremot gäller gärningar som föregås av mer planerande och kalkylerande av risktagande så kan det inte uteslutas att den föreslagna straffnivån har en mer direkt betydelse för benägenheten att begå brott. Som tidigare

¹ Se till exempel SOU 2010:71 s. 480.

nämnts framstår angreppen inte sällan som planerade och organiserade. Det finns därför fog för att anta att ett införande av straffbestämmelsen om blåljussabotage, med den föreslagna straffskalan, skulle kunna ha en viss avskräckande effekt på den brottslighet som riktar sig mot blåljusverksamhet. Det är emellertid omöjligt att ha någon mer exakt uppfattning om i vilken utsträckning förslaget kan bidra till att minska antalet brott.

Det brottsförebyggande arbetet

Framför allt straffbestämmelsen om blåljussabotage markerar allvaret i att angripa samhällets blåljusverksamheter. Detta kan få till följd att arbetet med att förebygga denna typ av brottslighet ökar.

7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

7.1 Ikraftträdande

Vårt förslag: De nya bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2019.

Skälen för förslaget: Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet samt riksdagsbehandling bör bestämmelserna kunna träda i kraft den 1 januari 2019.

7.2 Övergångsbestämmelser

Vår bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Skälen för bedömningen: Av 2 kap. 10 § RF framgår att det inte får dömas ut en svårare brottspåföljd för en gärning än vad som var föreskrivet när den begicks. En liknande bestämmelse finns i Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), där det i artikel 7 första punkten andra meningen föreskrivs att det inte får mätas ut ett strängare straff än vad som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks. Den nu beskrivna principen har kommit till uttryck i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken (BrP). Enligt paragrafens andra stycke ska straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, om inte den lag som gäller när domen meddelas leder till frihet från straff eller till

lindrigare straff. Denna bestämmelse anses generellt tillämplig inom straffrätten om inte något annat har föreskrivits beträffande en viss författning. Vi gör bedömningen att någon annan övergångsbestämmelse än regleringen i 5 § BrP inte är nödvändig såvitt avser våra förslag till ändringar i brottsbalken. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs därför inte.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

13 kap.

5 c §

Bakgrund

Paragrafen är ny och har till syfte att kriminalisera gärningar som försvårar eller hindrar arbetet för blåljuspersonal, det vill säga polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård. Bestämmelsen är gradindelad och omfattar brott av normalgraden samt grovt brott.

De brottsliga handlingarna

I första stycket anges de gärningar som straffbeläggs i paragrafen. Gemensamt för samtliga gärningar är att de innebär att polisens, räddningstjänstens eller ambulanssjukvårdens verksamheter angrips eller störs.

Uttrycket polis används som ett kollektivt begrepp för att beteckna såväl Polismyndigheten och Säkerhetspolisen som enskilda polismän.¹

Med räddningstjänst avses de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön. Vidare hänförs också sådana räddningsinsatser som görs utan att det har inträffat någon olycka eller överhängande fara föreligger för en olycka till räddningstjänst. Således omfattas rädd-

¹ Jfr hur uttrycket används i polislagen (1984:28).

ningsinsatser inom fjäll-, flyg- och sjöräddningstjänst samt efterforskning av försvunna personer.²

När det gäller ambulanssjukvård samt ambulans avses hälso- och sjukvård som utförs av hälso- och sjukvårdspersonal i eller i anslutning till ambulans respektive transportmedel avsett och utrustat för ambulanssjukvård och transport av sjuka och skadade.³

Första punkten

I första punkten upptas fysiska våldshandlingar samt hot om våld mot personal inom blåljusverksamhet. Med att använda våld avses detsamma som i bestämmelsen om olaga tvång i 4 kap. 4 § brottsbalken. Således omfattas inte enbart ”våld å person”, det vill säga misshandel eller annat fysiskt betvingande utan även lindrigare former av våldsanvändning mot en annan person omfattas, till exempel en knuff. Det krävs dock att våldet har varit så kraftigt att det övervunnit ett motstånd från offrets sida. Även hot om våld å den skyddades person omfattas. Med personal inom polis avses inte bara polismän utan även annan personal som exempelvis tekniker.

Andra punkten

I andra punkten upptas gärningar som riktar sig mot fordon eller andra hjälpmedel inom blåljusverksamhet. Paragrafen innefattar angrepp genom skadegörelse och stöld eller annat tillgrepp. Att till exempel skära sönder däcken på en polisbil eller ambulans omfattas således av den aktuella punkten. Med annat hjälpmedel avses exempelvis utrustning som används av blåljusfunktionerna. Även hjälpmedel i form av polishundar och polishästar omfattas av den aktuella punkten. Fast egendom och byggnader, som exempelvis polisstationer, omfattas däremot inte av begreppet hjälpmedel. Att skada eller blockera en byggnad kan i stället utgöra en otillbörlig åtgärd enligt punkten tre.

² Jfr vad som anges i 1 kap. 2 § samt 4 kap. 1–4 §§ lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

³ Jfr Socialstyrelsens författningssamling SOSFS 2009:10 (M).

Tredje punkten

Tredje punkten avser gärningar där gärningsmannen vidtar någon annan otillbörlig åtgärd mot polis, räddningstjänst eller ambulanssjukvård. Med annan otillbörlig åtgärd avses en åtgärd som inte faller in under punkterna 1 och 2 i paragrafen. Såväl straffbelagda handlingar som vissa allvarliga ordningsstörningar kan omfattas. Det krävs dock att åtgärden ska kunna anses utgöra ett angrepp på eller en störning av verksamheten.

En otillbörlig åtgärd kan alltså bestå av mycket allvarliga angrepp såsom att detonera en sprängladdning i anslutning till en polisstation, men kan också utgöras av ett hindrande av verksamheten enbart genom att ställa sig i vägen för personal eller fordon. Ytterligare exempel på otillbörliga åtgärder kan vara att lägga ut s.k. fotanglar så att fordon inte kan komma fram, göra skadliga intrång i datasystem som används av någon av blåljusverksamheterna eller hota en anhörig till någon anställd inom någon inom sådan verksamhet. Se även de exempel som har lämnats i den allmänna motiveringen, avsnitt 5.3.2. Punkten är avsiktligt öppet formulerad för att kunna täcka in sådana former av angrepp och störningar som inte i dag kan förutses, men som kan komma att aktualiseras i framtiden exempelvis genom teknikutvecklingen.

Övriga rekvisit

För straffansvar krävs att gärningen är ägnad att allvarligt hindra eller försena genomförandet av ett uppdrag. Inom detta inbegrips att ett uppdrag påtagligt försvåras även om det kan genomföras. Med *uppdrag* avses sådan verksamhet som syftar till att uppfylla blåljusverksamhetens samhällsnyttiga funktioner. Ett uppdrag är inte begränsat till akuta insatser, utan även att patrullera, att hämta någon till ett förhör, att genomföra en brottsplatsundersökning eller att genomföra en sjuktransport kan vara ett uppdrag. Uppgifter av administrativ karaktär som underhåll och utbildning, bör dock inte anses vara uppdrag av det slag som nu avses, se vidare avsnitt 5.3.2.

Straffansvar inträder redan för gärningar som typiskt sett kan påverka på verksamheten. Således omfattar straffansvaret även angrepp mot personal eller utrustning som står till omedelbart förfogande för att genomföra ett uppdrag. Angrepp på ett fordon eller annat

hjälpmedel som inte är redo att användas, till exempel för att det är under reparation, faller däremot utanför tillämpningsområdet.

Varje gärning som kan anses påverka verksamheten omfattas dock inte. Med det kvalificerande rekviritet ”*allvarligt* hindras eller försenas” menas att gärningen måste nå upp till en viss grad av menlig inverkan på uppdraget för att omfattas av bestämmelsen. Att klottra på en polisstation kan normalt sett inte anses påverka verksamheten varför en sådan gärning bör falla utanför paragrafens tillämpningsområde. I kravet på att gärningen ska vara ägnad att *allvarligt* skada eller försena uppdragets genomförande ligger också att inte varje försening omfattas. Hur stor försening som kan accepteras bör bedömas i förhållande till uppdragets karaktär. Detta innebär att redan en väldigt liten försening bör bedömas som allvarlig i samband med en utryckning medan en något större försening måste kunna accepteras vid exempelvis patrullering.

Straffbestämmelsen förutsätter inte att någon konkret skada har inträffat eller att någon viss effekt har åsyftats av gärningsmannen. Det är tillräckligt att gärningen som sådan är ägnad att leda till att genomförandet av uppdraget allvarligt hindras eller försenas. Detta innebär att en sådan följd typiskt sett ska framstå som en sannolik följd av angreppet eller störningen. Något hinder eller någon försening behöver emellertid inte ha uppstått i det enskilda fallet.

Blåljusverksamheten är kopplad till det nationella nödnumret 112 och är därmed ständigt i beredskap. Av detta följer att det torde föreligga fara för hinder eller försening om en gärningsman exempelvis skär sönder däckena på ett fordon så att detta inte längre kan användas vid ett larm. Detta gäller även om det skulle visa sig att det finns andra fordon som är tillgängliga och oskadade. Vid bedömningen om en gärning är ägnad att hindra eller försena genomförandet av ett uppdrag bör således inte tas hänsyn till eventuella andra resurser som finns att tillgå som ersättning för den utrustning som angripits. En utgångspunkt vid bedömningen måste vara att polis, räddningstjänst eller ambulanssjukvård har behov av samtliga de resurser som står till deras omedelbara förfogande. Straffbestämmelsen tar alltså sikte på den abstrakta fara som angrepp på eller störning av blåljusverksamhet medför.

Subjektiv täckning

I subjektivt avseende krävs, i enlighet med den princip som kommer till uttryck i 1 kap. 2 § första stycket brottsbalken, uppsåt i förhållande till samtliga objektiva rekvisit. I detta hänseende är det för straffbarhet tillräckligt med s.k. likgiltighetsuppsåt. När det gäller kravet på att gärningen ska vara ägnad att allvarligt hindra eller försena genomförandet av ett uppdrag torde det subjektiva rekvisitet anses vara uppfyllt när gärningsmannen har haft kännedom om de omständigheter som, enligt en objektiv bedömning, är ägnade att medföra dessa konsekvenser. Om gärningsmannen, på grund av bristande insikt om faktiska förhållanden, verkligen var övertygad om att gärningen inte skulle kunna leda till att ett genomförande av ett uppdrag allvarligt hindrade eller försenades ska det således inte dömas till ansvar enligt den aktuella bestämmelsen.

I vissa fall kan gärningsmannens uppsåt i förhållande till faktiska effekter användas för att kvalificera brottet som grovt eller annars höja straffvärdet.

Gränsdragningen mellan blåljussabotage av normalgraden och grovt blåljussabotage

Bedömningen av om en gärning är att betrakta som blåljussabotage av normalgraden eller grovt blåljussabotage ska, liksom övriga bestämmelser i brottsbalken, göras utifrån alla omständigheter vid brottet. Det finns dock ett antal kvalifikationsgrunder angivna som särskilda ska beaktas vid bedömningen av om brottet ska anses grovt. Den första och tredje punkten är desamma som återfinns i bestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman i 17 kap. 1 § brottsbalken.

Den *första punkten* behandlar det fallet att gärningen medfört betydande skada. En skada kan vara betydande genom att egendom som är mycket viktig eller har ett högt värde har skadats eller förstörts, exempelvis om flera utryckningsfordon har stuckits i brand eller på annat sätt förstörts. Vidare kan en skada vara betydande för att konsekvenserna av att uppdraget hindras eller försenas blir allvarliga. Det kan exempelvis tänkas att någon avlider eller drabbas av svåra skador eller stor smärta till följd av att polis, räddningstjänst eller ambulans har hindrats från att komma till platsen i tid. Även

stora skador på egendom till följd av att uppdraget försenats eller hindras bör kunna ses som betydande skador.

Enligt *andra punkten* ska det beaktas om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering. Med brottslighet som utövats i organiserad form avses situationer där flera personer tillsammans har planerat för att begå brottet genom exempelvis stenkastning. Även situationer där blåljuspersonal luras till rena bakhåll och utsätts för angrepp torde många gånger kunna anses vara organiserade. Att det finns förutsättningar att döma i medgärningsmannaskap är dock i sig inte tillräckligt för att kvalificera gärningen som grovt blåljussabotage. Med brottslighet som utövats systematiskt avses brottslighet där ett visst tillvägagångssätt upprepats ett flertal gånger av antingen en ensam gärningsman eller av flera personer i samförstånd. Med att brottet föregåtts av särskild planering avses att planeringen gått utöver vad som typiskt sett krävs för att ett brott ska kunna genomföras. Det saknar betydelse om brottet utgjort ett led i en brottslig verksamhet eller om det varit fråga om ett enstaka brott.

Den *tredje punkten* avser gärningar som annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art. Härigenom betonas att även andra omständigheter än de som anges i de tidigare punkterna kan vara av betydelse vid bedömningen av om brottet är grovt. Som exempel kan anges fall där gärningsmannen hade avsett att gärningen skulle få betydligt allvarligare följder än vad den faktiskt fick, om tillvägagångssättet har varit särskilt förslaget eller om gärningsmannen genom sitt handlande visat uppenbar likgiltighet för konsekvenserna av handlingen. Som exempel kan nämnas att någon gillrar fallor för blåljuspersonal som kan leda till allvarliga skador, eller om någon angriper en räddningsinsats som avser en skola där barn vistas.

Straffskalan

För blåljussabotage är straffskalan fängelse i högst fyra år. För grovt blåljussabotage är straffskalan fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid. Bedömningen av straffvärdet inom respektive straffskala ska göras utifrån de principer som anges i 29 kap. brottsbalken. Blåljussabotage är att betrakta som ett sådant brott

vars art talar för att välja fängelse som påföljd även när detta inte är motiverat utifrån straffvärdet eller den tilltalades tidigare brottslighet.

Konkurrens

Blåljussabotage är utformat som ett brott riktat mot de olika blåljusfunktionerna. Det är således inte tänkt att utgöra ett s.k. målsägandebrott. Man kan dock tänka sig situationer där en blåljusinsats angrips av exempelvis stenkastning och där även enskilda personer angrips och skadas. Våldsbrott mot enskilda personer har ett annat angreppsobjekt än blåljussabotage. I dessa situationer bör en gärningsman kunna dömas för blåljussabotage i konkurrens med våld mot tjänsteman alternativt misshandel. Om den enskilde målsäganden lidit endast ringa eller ingen skada kan dock lindriga brott konsumeras. Skadegörelse bör som regel konsumeras av brottet blåljussabotage.

I de fall en större folksamling angriper blåljusverksamhet uppkommer frågan hur brottet blåljussabotage förhåller sig till bestämmelsen om våldsamt upplopp. Våldsamt upplopp begås av deltagare i en folksamling som tillsammans går till förenat våld på person eller egendom. Som redogjorts för i avsnitt 3.8.3 är det inte tillräckligt att enstaka personer på egen hand är våldsamma för att kunna döma för våldsamt upplopp. För ansvar för blåljussabotage krävs inte att det är fråga om en folksamling utan även enskilda personer kan dömas för brottet. För våldsamt upplopp krävs uppsåt att med förenat våld sätta sig upp mot en myndighet eller annars framtinga eller hindra en viss åtgärd. När det gäller blåljussabotage är det tillräckligt att ett visst antal uppräknade åtgärder är ägnade att framkalla fara för att en blåljusinsats ska hindras eller försenas.

I övrigt hänvisas till avsnitt 5.3.3.

12 §

Paragrafen har ändrats på så sätt att blåljussabotage och grovt blåljussabotage har lagts till.

17 kap.

1 §

Paragrafens andra stycke har ändrats på så sätt att minimistraflet för grovt våld mot tjänsteman har höjts från sex månaders fängelse till fängelse i ett år. Vidare har maximistraflet höjts från fyra till sex års fängelse. Ändringarna har behandlats i avsnitt 5.4.2.

Höjningen av straffminimum syftar till att höja straffnivån för brottet generellt. Den är inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan brott av normalgraden och grovt brott. Ett straffvärde på sex månader avseende det våld eller hot som ingår i gärningen bör fortfarande vara tillräckligt för att bedöma gärningen som grov. Som en följd av att minimistraflet för grovt våld mot tjänsteman höjs, vidgas den i praktiken tillämpliga straffskalan även för våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden. Detta har behandlats i avsnitt 5.4.2.

4 §

Ändringarna i paragrafen är endast språkliga.

5 §

Ändringarna i paragrafen är endast språkliga.

29 kap.

2 §

Paragrafen har tillförts en ny punkt. Därigenom har till uppräknigen av vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av ett brotts straffvärde tillfogats om den tilltalade angripit någon annan i eller med anledning av dennes yrkesutövning. Ändringen har behandlats i avsnitt 5.5.2.

Av inledningen till paragrafen följer att straffskärpningsregeln inte blir tillämplig i de fall där målsäganden redan har ett förstärkt straffrättsligt skydd enligt bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken.

Avsikten med straffskärpningsgrunden är att straffvärdet ska bedömas som påtagligt högre när någon angrips med våld eller hot i eller med anledning av sin yrkesutövning jämfört med om gärningen hade begåtts i annat sammanhang. Med yrkesutövning avses förvärvsarbete, oavsett om det utförs såsom anställd eller i egen verksamhet. Utanför tillämpningsområdet faller hobbyverksamhet, ideellt arbete och andra sådana uppdrag som visserligen kan ge viss inkomst men som saknar avgörande betydelse för den enskildes försörjning.

Med våld eller hot om våld avses samtliga brott som innefattar våld mot person eller hot. Förutom misshandel eller olaga hot kan det exempelvis vara fråga om rån eller utpressning.

Att angreppet ska ha skett i eller med anledning av någons yrkesutövning betyder att det ska ha en tydlig koppling till de uppgifter som den angripne har att utföra i yrket. Det saknar därvid betydelse om angreppet som sådant äger rum på arbetsplatsen eller på annan plats. Även våld eller hot mot någon under dennes fritid omfattas om det finns en tydlig koppling till yrkesutövningen. Är det däremot så att ett angrepp har sin bakgrund i andra förhållanden än yrkesutövningen, till exempel personliga relationer, privata affärer eller brottslig verksamhet som den angripne medverkat i, ska bestämmelsen inte tillämpas. Hot eller våld mellan arbetstagare på en arbetsplats omfattas normalt sett inte heller av bestämmelsens tillämpningsområde.

De omständigheter som medför att bestämmelsen blir tillämplig måste vara täckta av gärningsmannens uppsåt. Om exempelvis en gärning som innefattar våld eller hot har utlösts av en tillrättavisning ska således bestämmelsen tillämpas endast om gärningsmannen förstått att tillrättavisningen skedde av någon i dennes yrkesutövning.

Hur stor straffskärpningen ska vara måste bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Det finns därvid anledning att se särskilt strängt på gärningar där våld eller hot använts i syfte att tvinga den angripne att i sin yrkesutövning handla på ett visst sätt eller att acceptera ett visst förhållande.

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning

Första meningen har ändrats på så sätt att det skydd som anges ska tillkomma de uppräknade kategorierna av befattningshavare i deras tjänsteutövning. Ändringen har till syfte att förtydliga att det förhöjda straffrättsliga skyddet avser gärningar som är kopplade till tjänsteutövningen, på motsvarande sätt som bestämmelsen i 17 kap. 1 § endast omfattar angrepp mot någon i eller med anledning av dennes myndighetsutövning.

Ändringen i första punkten är endast språklig.

Paragrafen har tillförts fyra nya punkter – punkterna fyra till sju. Därigenom har till uppräknningen av de tjänstemän som omfattas av skyddet i 17 kap. 5 § brottsbalken tillfogats tre ytterligare kategorier. Ändringen är inte avsedd att påverka tillämpningen av regelverket utan har till syfte att förenkla tillämpningen av det utvidgade straffrättsliga skyddet i 17 kap. 5 § brottsbalken.

8.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:191) om bevakningsföretag

7 §

Paragrafen är upphävd. Innehållet i den tidigare paragrafen framgår numera av fjärde punkten i lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning.

8.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat

8 §

Paragrafens första stycke har ändrats genom att passusen om att tulltjänsteman från den andra staten, under utövning här i riket av tulltjänst, som omfattas av gränstullsamarbete ska ha skydd enligt 17 kap. 5 § brottsbalken tagits bort. Ändringen är föranledd av att detta numera framgår av femte punkten i lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning. Paragrafen ändras även språkligt.

8.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete

3 kap.

7 §

Paragrafens andra stycke är upphävt. Innehållet i paragrafens tidigare andra stycke framgår numera av sjätte punkten lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning.

8.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete

5 kap.

2 §

Paragrafens första stycke är upphävt. Innehållet i paragrafens tidigare första stycke framgår numera av sjunde punkten lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning.

Kommittédirektiv 2016:115

Ett modernt straffrättsligt skydd för blåljuspersonal och andra samhällsnyttiga funktioner

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 2016

Sammanfattning

På flera orter runt om i Sverige förekommer hot och våld mot bl.a. blåljuspersonal och skadegörelse mot deras fordon. För att vända utvecklingen och motverka brottsligheten i dessa områden krävs det insatser från hela samhället och på olika nivåer. Som ett led i detta ska en särskild utredare överväga och föreslå de ändringar som behövs för att åstadkomma ett modernt straffrättsligt skydd för blåljuspersonal och andra samhällsnyttiga funktioner, dvs. yrkesutövare som bl.a. har till uppgift att hjälpa andra. Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd,
- överväga om angrepp mot vissa funktioner, bl.a. sådana som har till uppgift att garantera säkerhet, liv och hälsa, bör anses som särskilt allvarliga i straffrättsligt hänseende,
- ta ställning till om det straffrättsliga skyddet bör konstrueras på ett annat sätt än i dag eller behöver omfatta ytterligare brottsliga gärningar,
- ta ställning till om det finns behov av ytterligare kriminalisering av hindrande av polisens, räddningstjänstens och ambulanssjukvårdens ingripanden eller hjälpinsatser, och

- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 juni 2018.

En översyn behövs eftersom samhället har förändrats

På flera orter runt om i Sverige förekommer social oro innefattande anlagda bränder och återkommande angrepp på samhällsnyttiga funktioner, som s.k. blåljuspersonal (polis, ambulans- och räddningstjänstpersonal), i form av bl.a. stenkastning och våld vid uttryckning. Vid några tillfällen, bl.a. i stadsdelen Rosengård i Malmö 2008 och i Husby med flera förorter till Stockholm 2013, har situationerna urartat till rena kravaller och upplopp. Angreppen på bl.a. blåljuspersonal utgör ett allvarligt problem. Det är oacceptabelt att samhällsnyttiga funktioner som har till uppgift att hjälpa och skydda andra angrips och hindras från att fullgöra sina uppgifter.

Orsaken till denna utveckling är komplex och mångfasetterad. Klyftorna och segregationen i samhället och en ökad skillnad mellan olika områden i en och samma kommun när det gäller bl.a. brottslighet och upplevd trygghet, arbetslöshet, skolresultat, samhällsservice och delaktighet utgör en del av den bakomliggande problem bilden. Regeringen har i år inlett ett långsiktigt reformprogram för att komma till rätta med detta. En översyn av de straffrättsliga bestämmelserna till skydd för bl.a. blåljuspersonal är en av många åtgärder i det sammanhanget. Förutom den översynen innefattar reformprogrammet bl.a. resurser för polisens myndighetssamverkan i socialt utsatta områden, inslussningsgrupper som ska förebygga återfall i brott, utökat stöd till skolor med låga kunskapsresultat, myndighetsservice i socialt utsatta områden och ökat stöd till kommuners och civilsamhällesorganisationers verksamhet mot våldsbejakande extremism.

En översyn av det straffrättsliga skyddet för blåljuspersonal och andra samhällsnyttiga funktioner är även motiverad utifrån ett rättsvärdande och systematiskt perspektiv. Med samhällsnyttiga funktioner avses funktioner och verksamheter av central betydelse för att vårt samhälle ska fungera. Många av dessa funktioner fullgörs av myndigheter, men det kan även vara fråga om funktioner i privat regi. Personal som fullgör dessa funktioner har skydd som tjänste-

män i den utsträckning de utövar myndighet. I andra funktioner har personalen samma straffrättsliga skydd som var och en trots att de kan befinna sig i utsatta positioner. Till detta kommer att vissa funktioner, som t.ex. fullgörs av taxichaufförer och väktare, har ett förstärkt straffrättsligt skydd för i huvudsak privat verksamhet medan t.ex. ambulans- och räddningstjänstpersonal med en i regel tydligare koppling till ett offentligt uppdrag inte har det.

De aktuella straffbestämmelserna för *våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman* och *våldsamt motstånd* i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken utgör till viss del kvalificerade former av straffbestämmelserna för misshandel och olaga hot. De är i allt väsentligt oförändrade sedan den gamla strafflagen i 1948 års lydelse. Samtidigt har samhället förändrats och ändringar gjorts i bakomliggande bestämmelser i framför allt 3 och 4 kap. brottsbalken. För att den straffrättsliga regleringen ska fungera på det sätt som är avsett behövs en översyn. En sådan översyn bör inte göras enbart utifrån ett blåljusperspektiv utan bör innefatta samhällsnyttig verksamhet i stort.

Uppdraget

Vilka samhällsnyttiga funktioner behöver ett förstärkt straffrättsligt skydd?

I befintlig reglering är det straffrättsliga skyddet för funktioner huvudsakligen utformat som ett skydd för dem som utövar funktionen. I 17 kap. brottsbalken skyddas utövare av allmän verksamhet mot angrepp som bör avvärjas i verksamhetens intresse. Bestämmelserna i 1, 2 och 4 §§ straffbelägger sådant som i huvudsak redan är straffbelagt genom andra bestämmelser. Deras syfte är att ge ett förstärkt straffskydd för åtgärder i myndighetsutövning genom att föreskriva en strängare straffskala. I 5 § utsträcks kriminaliseringen enligt de föregående paragraferna, vilket gör att vissa funktioner som bl.a. fullgörs av taxichaufförer och väktare omfattas av det förstärkta straffrättsliga skyddet enligt de tidigare bestämmelserna i kapitlet. I 16 § finns bestämmelser om straff för försök och förberedelse i vissa fall.

I kapitlet anges vilka som skyddas och vad de skyddas mot. När det inledningsvis gäller kretsen av vilka som skyddas bestäms den enligt 1, 2 och 4 §§ genom att angreppet ska vara riktat mot någons myndighetsutövning. Alla brotten i kapitlet är på ett eller annat sätt motiverade av intresset att det allmännas verksamhet ska fortgå ostörd.

Begränsningen till olika typer av angrepp mot någon i hans eller hennes myndighetsutövning innebär att angrepp mot vissa offentliga verksamheter faller utanför de bestämmelsernas tillämpningsområde. Sålunda faller t.ex. angrepp mot ambulans- och räddningstjänstpersonal under uttryckning utanför skyddet, eftersom den verksamheten inte innefattar myndighetsutövning. Problemet aktualiseras även i förhållande till andra funktioner.

Myndighetsutövning kan förenklat sammanfattas som beslut eller andra åtgärder som ytterst grundar sig på samhällets maktbefogenheter i förhållande till enskilda. Begreppet är svårtillämpat samtidigt som det utan tvekan fyller en viktig funktion genom att ge ett särskilt straffrättsligt skydd för den offentliga maktutövningen. Myndighetsutövning förekommer inte endast hos myndigheter utan även hos privaträttsliga subjekt. Gemensamt är att all myndighetsutövning ytterst är grundad på lag eller annan författning. När det gäller funktioner som t.ex. socialtjänst, sjukvård, skola och kollektivtrafik utgör vissa delar av verksamheten myndighetsutövning medan andra delar inte gör det. Det är därmed dock inte givet att någon del av dessa verksamheter är att anse som mindre skyddsvärd än andra. Det är inte heller alltid uppenbart för den enskilde vilka delar av en verksamhet som omfattas av ett förstärkt skydd och vilka delar som inte gör det. Utöver de funktioner som nämnts ovan kan även nämnas bl.a. hemtjänst och renhållning (sophämtning), båda verksamheter av stor betydelse i samhället och vars utövande riskerar att allvarligt störas vid t.ex. social oro. Vidare fyller Försvarsmaktens personal i vissa fall en samhällsnyttig funktion på det sätt som nu avses.

Det behöver finnas ett skydd såväl för den som utövar myndighet som för den som fullgör särskilt samhällsnyttiga funktioner utan att utöva myndighet. En fråga i sammanhanget blir därmed i vilken utsträckning ett skydd ska vara kopplat till myndighetsutövning. I brottsbalken förekommer i dag två varianter av begreppet myndighetsutövning, dels det något snävare ”i myndighetsutövning” (17 kap.) som är kopplat direkt till ett beslut eller en åtgärd, dels det något vidare ”vid myndighetsutövning” (20 kap. 1 §). Det

kan dock ifrågasättas om åtskillnaden i praktiken verkligen upprätthålls. I betänkandet En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) är den entydiga slutsatsen att begreppet myndighetsutövning inte bör komma till användning i en ny förvaltningslag, inte minst mot bakgrund av svårigheterna med att fastställa när det är fråga om myndighetsutövning. I betänkandet understryks dock att förslaget att utmönstra begreppet myndighetsutövning ur förvaltningslagen inte påverkar tillämpningen av befintlig eller tillkommande lagstiftning på andra områden där begreppet myndighetsutövning figurerar eller kan komma att introduceras.

Ett första steg blir mot denna bakgrund att överväga vilka samhällsnyttiga funktioner som bör omfattas av ett förstärkt straffrättsligt skydd. Frågor som behöver ställas är vilka olika skyddsintressen det är som ska värnas och om alla funktioner har samma behov av skydd.

Det finns anledning att överväga om det i straffrättsligt hänseende bör ses allvarigare på angrepp mot vissa samhällsnyttiga funktioner än mot andra. Det kan t.ex. finnas skäl att se särskilt allvarligt på angrepp mot rättsväsendet och andra funktioner med sådana centrala uppgifter i samhället som att garantera säkerhet, liv och hälsa. Anställda i rättsväsendet och i rättsväsendets stödmyndigheter, t.ex. domare, åklagare och kronofogdar, har till uppgift att upprätthålla rättssamhället men utsätts för olika typer av hot och våld i en omfattning som inte är ringa enligt undersökningar som gjorts. Detta är inte acceptabelt.

Vidare finns det anledning att överväga hur det straffrättsliga skyddet för dem som i dag omfattas av den utsträckt kriminaliseringen i 5 § ska utformas för att uppnå en ökad tydlighet.

En särskild fråga som har diskuterats i olika sammanhang gäller om förtroendevalda politiker bör ha ett särskilt straffrättsligt skydd. Frågan har tidigare behandlats i betänkandet Jakten på makten (SOU 2006:46). Betänkandets förslag har inte lett till lagstiftningsåtgärder. Förtroendevaldas straffrättsliga skydd aktualiserar delvis andra hänsyn än de som aktualiseras i fråga om skydd för blåljuspersonal och liknande funktioner, inte minst den stora frågan om skyddet för demokratin. Det framstår därför inte som lämpligt att i detta sammanhang behandla skyddet för förtroendevalda politiker. Den frågan ska således inte ingå i utredarens uppdrag.

Mot denna bakgrund ska utredaren

- ta ställning till vilka samhällsnyttiga funktioner som bör omfattas av ett förstärkt straffrättsligt skydd, och
- överväga om angrepp mot vissa funktioner, bl.a. sådana som har till uppgift att garantera säkerhet, liv och hälsa, bör anses som särskilt allvarliga i straffrättsligt hänseende.

Vilka brottsliga gärningar ska skyddet omfatta?

Den andra huvudfrågan i 17 kap. brottsbalken är vad den skyddsvärda kretsen ska skyddas mot, dvs. vilka gärningar skyddet ska omfatta. Det förstärkta straffrättsliga skyddet behöver utformas så att det är ändamålsenligt och effektivt.

Det gällande straffrättsliga skyddet mot våld eller hot mot tjänsteman omfattar i dag huvudsakligen kvalificerade former av misshandel och olaga hot (1 §), även om vålds- och hotbegreppen i 17 kap. är något vidare än i 3 och 4 kap.

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 [...]. 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.

Sedan den 1 juli 2016 finns en ny grad av brottet, *grovt våld eller hot mot tjänsteman*. Det grova brottet aktualiseras när vissa kvalificerande omständigheter föreligger.

[...] 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.

I de situationer då en gärning inte utgör våld eller hot mot tjänsteman kan straffbestämmelsen i 2 § aktualiseras.

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* [...].

Om brottet är grovt döms för *grov förgripelse mot tjänsteman* [...].

Brottet kan bestå av mycket varierande gärningar och det har därför ansetts vara svårt att utforma ändamålsenliga kvalifikationsgrunder för det grova brottet, trots att sådana kvalifikationsgrunder skulle fylla en viktig funktion (se prop. 2015/16:113 s. 76 f.).

I 4 § föreskrivs ansvar för *våldsamt motstånd*. Ansvaret innebär att den som på annat sätt än vad som sagts i 1 eller 2 § genom att sätta sig till motvärn eller annars med våld försöker hindra någon i hans eller hennes myndighetsutövning döms för våldsamt motstånd.

Utgångspunkten ska vara att de brottsliga gärningar som skyddet omfattar i dag ska omfattas även i fortsättningen. Det, finns dock anledning att överväga om skyddet bör konstrueras på ett annat sätt än i dag eller om det behöver omfatta ytterligare gärningar. Förhållandet mellan de olika gärningarna i 1, 2 och 4 §§ och mellan dessa gärningar och de bakomliggande brotten behöver analyseras och det måste tas i beaktande att det i regel är fråga om kvalificerade former av andra brott. Det kan också finnas anledning att överväga förändringar med avseende på gradindelning av brotten och behovet av att ange ytterligare kvalificerande omständigheter.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i dagens reglering ta ställning till om det straffrättsliga skyddet bör konstrueras på ett annat sätt än i dag eller behöver omfatta ytterligare brottsliga gärningar,
- överväga förändringar avseende gradindelningen av relevanta brott, och
- lämna förslag till de författningsändringar som behövs.

Hur bör straffskalorna utformas?

Straffskalorna för våld eller hot mot tjänsteman ändrades senast den 1 juli 2016, samtidigt som ett grovt brott infördes. Ändringen får till följd att vissa gärningar som tidigare utgjorde *våld eller hot mot tjänsteman* i stället ska bedömas som *grovt våld eller hot mot tjänsteman*. Straffskalan för det grova brottet är fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Förutom att straffskalorna utgör en del av det straffrättsliga skydd som utredaren får i uppdrag att överväga och därför måste anpassas utifrån detta finns det anledning att särskilt överväga om de nuvarande straffskalorna tillräckligt tydligt ger uttryck för det förhållandet att vissa av brotten i 17 kap. brottsbalken kan sägas utgöra kvalificerade former av andra brott. Till detta kommer att konkurrensförhållandena mellan brotten i 17 kap. och andra brott delvis är oklara. En översyn av de befintliga straffskalorna behövs framför allt i förhållande till straffskalorna för brott i 3 och 4 kap.

Utredaren ska därför

- analysera om straffskalorna för gärningar som i dag träffas av straffbestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd är lämpligt utformade,
- överväga vilka straffbestämmelser som lämpligen bör gälla för de nya eller förändrade straffstadganden som utredaren eventuellt föreslår, och
- vid behov lämna förslag till författningsändringar.

Behövs det ett förstärkt skydd för samhällsnyttig egendom?

Det förekommer skadegörelse riktad mot såväl polisbilar och andra utryckningsfordon som polis- och brandstationer, socialkontor och annan viktig egendom. Att genom stenkastning eller på annat sätt skada t.ex. ett socialkontor, ett utryckningsfordon, en tjänstehund eller en polishäst är straffbart som *skadegörelse* enligt 12 kap. 1 § brottsbalken. Brottsligheten kvalificeras dock inte utifrån typen av egendom.

Den som förstör eller skadar bl.a. sådan egendom som har avsevärd betydelse för upprätthållande av allmän ordning eller säkerhet, eller allvarligt stör eller hindrar användningen av sådan egendom kan dömas för *sabotage* enligt 13 kap. 4 § brottsbalken. Ett enskilt fordon kan dock i regel inte vara föremål för en sabotagehandling.

Det kan mot denna bakgrund ifrågasättas om det förstärkta straffrättsliga skydd som diskuterats ovan avseende funktioner och personer är tillräckligt eller om det även behövs ett förstärkt straffrättsligt skydd för sådan egendom som är att betrakta som samhällsnyttig. Att skadegörelse riktas mot t.ex. utryckningsfordon eller en tjänstehund bör visserligen redan i dag kunna utgöra en försvårande omständighet som påverkar straffvärdet i skärpande riktning. Det behöver dock övervägas om detta bör komma till tydligare uttryck i lagstiftningen.

Utredaren ska därför

- ta ställning till vilken egendom som kan anses vara särskilt samhällsnyttig och analysera om det finns ett behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd för sådan egendom, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Behöver hindrande av ingripanden eller hjälpinsatser kriminaliseras särskilt?

I de fall angrepp på polis, räddningstjänst eller ambulans sker genom att en grupp går till gemensamt angrepp aktualiseras ansvar för *upplopp* eller *våldsamt upplopp* enligt 16 kap. 1 eller 2 § brottsbalken. Om deltagare i folksamling annars stör allmän ordning kan det medföra ansvar för *ohörsamhet mot ordningsmakten* (3 §). Den som uppmanar eller söker förleda till brottslig gärning kan dömas för *uppvigling* (5 §). Det finns i detta sammanhang inte anledning att överväga ändringar i dessa regler.

Det finns däremot anledning att överväga införandet av ett nytt brott som tar sikte på hindrande av polisens, räddningstjänstens och ambulanssjukvårdens ingripanden eller hjälpinsatser. De fysiska angreppen mot insatserna är visserligen redan kriminaliserade men det saknas en straffbestämmelse där det skyddade intresset är insatsen som sådan och inte säkerheten för person eller egendom. För en sådan straffbestämmelse talar intresset av att ovanstående

aktörer ska kunna genomföra en insats utan att hindras, oavsett om hindret består i våldshandlingar eller annat. I sammanhanget är det även viktigt att beakta polisens möjligheter till avlägsnande och omhändertagande vid ordningsstörningar, som inte förutsätter att ett brott verkligen har begåtts. En närmare analys av hur hindrande och angrepp vanligen går till behövs för att kunna avgöra om det finns tillräckliga skäl för kriminalisering. Om det finns behov av ytterligare kriminalisering skulle ett alternativ kunna vara att utgå från brottet *störande av förrättning* (16 kap. 4 §).

Utredaren ska därför

- kartlägga vilka hinder polisens, räddningstjänstens och ambulanssjukvårdens ingripanden eller hjälpinsatser utsätts för,
- ta ställning till om det finns behov av ytterligare kriminalisering av hindrande av polisens, räddningstjänstens och ambulanssjukvårdens ingripanden eller hjälpinsatser, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Arbetets genomförande och redovisning av uppdraget

Under uppdraget ska utredaren samråda med myndigheter och organisationer i den utsträckning det bedöms lämpligt.

Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 juni 2018.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring
– konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd
för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Ett reklamlandskap i förändring
– konsumentskydd och tillsyn
i en digitaliserad värld. [1]

Justitiedepartementet

Stärkt straffrättsligt skydd
för blåljusverksamhet och andra
sambandsnyttiga funktioner. [2]