

REMISSYTTRANDE

2019-01-11

Dnr 0361/18

Er referens: Ju2018/04487/L5

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Remissyttrande över Vissa polisfrågor – säkerhet vid förhör samt kränkingsersättning (SOU 2018:75)

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått slutbetänkandet från Blåljusutredningen på remiss och lämnar härmed ett yttrande.

I delen som berör säkerhet vid förhör tillstyrker Brå, men vill skicka med att även andra myndigheter håller förhör, exempelvis Ekobrottsmyndigheten. När det gäller frågan om kränkingsersättning avstyrker Brå mot bakgrund av det kunskapsunderlag som finns. Nedan presenteras Brås undersökningar som gäller polisanställdas utsatthet för hot och våld.

Brås tidigare undersökningar

Utredningen väljer att inte lägga något förslag i delen om kränkingsersättning, utan menar att det först behövs ett faktaunderlag om polisanställdas utsatthet. Det föreslås att en myndighet, exempelvis Polismyndigheten eller Brå får i uppdrag att ta fram ett sådant underlag. Mot bakgrund av det presenteras här den kunskap som redan finns om utsattheten, från tre rapporter om otillåten påverkan.

Brå har tre gånger undersökt polisanställdas utsatthet för otillåten påverkan, det vill säga trakasserier, hot, skadegörelse, våld och korruptionsförsök som syftar till att påverka tjänsteutövningen på ett oacceptabelt sätt (Brå 2005:18, Brå 2009:7, Brå 2016:13).

2016: Otillåten påverkan mot myndighetspersoner. En uppföljning

Den mest aktuella studien publicerades 2016 (2016:13). Studiens innehåll måste anses ligga mycket nära det faktaunderlag som efterfrågas i betänkandet, även om den inte är direkt anpassad till den nu aktuella frågeställningen. Brå har inte frågat om samtliga hot och våldshändelser, utan primärt de som syftar till att påverka tjänsteutövningen.

Bakgrunden till denna undersökning var att Brå upplevde att det var dags att göra en ny studie liknande den från 2005 (se nedan), men med fler myndigheter och fler anställda. I denna studie tillfrågades all personal på i stort sett samtliga deltagande myndigheter. Totalt erhöles svar från cirka 45 500 anställda. Datainsamlingen genomfördes under omorganisationen inom polisen, vilket var en av flera faktorer som innebar en något lägre svarsfrekvens för polisen, men 9 800 polisanställda besvarade ändå en omfattande enkät. I rapporten redovisas polisanställdas utsatthet för hot, trakasserier, våld, skadegörelse och korruptionsförsök. Det jämförs också med anställda i elva andra myndigheter, primärt inom kontroll- och rättskedjan. I vissa delar redovisas resultaten nedbrutna på yrkesroll inom i detta fall polisen, exempelvis i ingripandeverksamheten, inom span, gränspolis/flygplats, ingripande trafik. I enkäten finns också uppgifter om man är polis, civilanställd eller konsult.

I korthet visar resultaten att utsattheten är klart högre än i de tidigare undersökningarna. Av de polisanställda uppger 29 procent att de utsatts för trakasserier de senaste 18 månaderna. Motsvarande andelar är vid hot 17 procent, våld 13 procent och skadegörelse 7 procent (4 procent anger att de fått ett otillbörligt erbjudande och 3 procent att de utsatts för vänskapskorruptionsförsök). Några relevanta uppgifter är att 12 procent av de polisanställda som drabbas av våld¹ anger att vapen eller andra tillhyggen har använts, samt att 22 procent av dem som drabbats av skadegörelse uppger att den riktats mot det privata fordonet. Av de som drabbats av hot uppger 35 procent att hotet riktades mot anhöriga (ofta i kombination med den polisanställda, till exempel av typen vi kommer att skada dig och din familj).

Det visar sig också att enbart en del av utsattheten kommer till arbetsgivarens kännedom (30 procent av trakasserier, 39 procent av hoten, 59 procent av våldet och 71 procent av skadegörelsen). Andelen som uppger att händelsen har polisanmälts är ungefär lika stor som de som rapporterat händelsen till arbetsgivaren, förutom vid trakasserier då den är väsentligt lägre. Trakasserier behöver dock inte utgöra brott. Intervjuerna med poliser visar att det finns en frustration kring diskussioner i domstolar kring vad poliser väntas tåla och inte. Historier där domstolen friar trots att kollegor utsatts för grovt våld tycks få stor spridning. Ett vanligt skäl som anges för att inte anmäla är dels att händelsen inte var tillräckligt allvarlig och dels att en anmälan inte förväntas leda till något.

För frågan om kränkingsersättning är rimligen två av måtten rörande konsekvenser de mest intressanta: En förhållandevis hög andel polisanställda har till följd av sin utsatthet för trakasserier övervägt att sluta (12 procent svarar att det övervägt att sluta flera gånger, ytterligare 7 procent svarar en gång) eller hot (13 respektive 8 procent). Detsamma gäller andelen som till följd av utsatthet ändrat sitt beteende i privatlivet. Av de drabbade av hot uppger 24 procent att de flera gånger ändrat sitt beteende, och ytterligare 8 procent svarar att de gjort det en gång. Andelarna vid trakasserier är närmast identiska. Det handlar om alltifrån åtgärder som att minska sin synlighet i sociala medier och på söksidor för telefonnummer och adress, till att få andra familjemedlemmar att vara mer vaksamma på potentiella hot. Undersökningen innehåller också frågor om de drabbade till exempel tvekat inför åtgärder, undvikit arbetsuppgifter eller om tjänsteutövningen har kunnat ifrågasättas till följd av deras agerande efter utsattheten.

Med andra ord finns mycket redan. Brå planerar också att på eget initiativ ta fram ytterligare resultat från studien, och sammanställa den i en kortanalys under 2019.² Sammantaget finns det eller går det att ta fram ett faktaunderlag som mycket väl kan vara tillräckligt, i alla fall om man väger dess användbarhet mot kostnaden för att göra ytterligare en stor enkätundersökning med snarlika frågor och resultat. Till detta kommer att Polismyndigheten nyligen genomfört en stor medarbetarundersökning om utsatthet för hot, våld etc. Dessutom undersöker Brå utsatthet för hot och våld bland poliser i en pågående utvärdering av kroppsburna kameror. Studien publiceras 2020.

2005: Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner

Den första undersökningen från 2005 genomfördes främst på grund av att polisen såg stora problem med påverkansförsök mot sin egen personal. Undersökningen var explorativ och polisen fick själva välja population. Det innebar att de som fick enkäten var samtliga polischefer, varannan kommissarie, var tionde inspektör och 250 anställda på Säkerhetspolisen. Det innebär att de yrkesgrupper som är mest utsatta för hot och våld är underrepresenterade i denna undersökning, det vill säga poliser i yttre tjänst. Ändå visar

¹ Om samma polisanställd utsatts för flera exempelvis våldstillfällen under perioden gäller svaren på följdfrågor som denna den allvarligaste händelsen. Särskilt vid trakasserier och hot är det vanligt att polisanställda utsatts flera gånger för samma påverkansform.

² Det finns myndighetsspecifika underlag som redan är sammanställda för Polismyndigheten, men även andra myndigheter med "ingripande" personal som Tullverket, Kriminalvården och Kustbevakningen.

resultaten att 12 procent av denna polispopulation uppgav att de under en 18 månader lång period drabbats av trakasserier, hot, våld och/eller skadegörelse (se vidare Brå 2005:18).

2009: Polisens möte med organiserad brottslighet

År 2009 publicerades ytterligare en rapport, som kom till på initiativ av polisen (Brå 2009:7). Bakgrunden var det intensifierade arbetet mot grov organiserad brottslighet och man ville veta mer om polisens utsatthet. En omfattande enkät riktades till poliser, och en mindre till civilanställda. I båda fallen rörde det sig om slumpmässiga urval. Dock efterfrågades enbart utsatthet från organiserad brottslighet.

Resultaten visade att 7 procent av poliserna och 3 procent av de civilanställda utsatts för trakasserier, hot, våld eller skadegörelse under de senaste 18 månaderna. Cirka en procent av båda grupperna uppgav att de, under samma tidsperiod, fått ett otillbörligt erbjudande från personer med koppling till organiserad brottslighet. Det finns en viss överlappning, så har man utsatts för en påverkansform, har man ofta mött ytterligare någon.³ Den största gruppen utsatta var förhållandevis unga poliser i yttre tjänst. Nästan alla som utsattes för våld arbetade antingen som närpolis, uniformerade poliser i yttre tjänst, trafikpoliser eller piketpoliser. De civilanställda som utsattes hade ofta kontakt med allmänheten i sina yrkesroller.

Av särskilt intresse för frågan om kränkingsersättning borde vara kapitel 5 om de utsatta och konsekvenserna för deras tjänsteutövning (s. 70-96). Några särskilt viktiga resultat är att enbart 80 procent av våldet, 55 procent av hoten och under 20 procent av trakasserierna som drabbar poliser polisanmälades (om man utsatts för flera händelser inom respektive kategori gällde denna fråga den allvarligaste händelsen). Något fler av händelserna rapporterades inom myndigheten, särskilt gällande trakasserier (s. 83). Drabbade polisanställda uppvisade, precis som brottsoffer i övrigt, besvikelse över att polisutredningen gällande det brott de utsattes för lades ner. Till detta kommer att flera hade extra kostnader till följd av utsattheten, och att de upplevde det som frustrerande att arbetsgivaren i vissa fall inte ersatt dessa – eftersom utsattheten bottnat i tjänsteutövningen. Några har haft privata försäkringar som täckt både ekonomiska förluster och stora delarna av merkostnaderna.

De drabbade fick också frågan om konsekvenser av utsattheten. Av de poliser som utsatts för våld uppgav 30 procent att privatlivet hade påverkats, vid hot var motsvarande siffra nära 60 procent (s. 90). Ytterligare en vanlig konsekvens är att man upplevt en känsla av otrygghet till följd av utsattheten (50 procent av de som drabbats av våld, strax över 60 procent av de drabbade av hot respektive trakasserier). Beroende på påverkansform hade mellan 14 och 22 procent av de drabbade funderat på att sluta arbeta som polis till följd av utsattheten (s. 93).

Ytterligare kommentarer på slutbetänkandet

Medan utredningen haft svårt att finna konkreta brister i domstolspraxis betonas att den funnit ett flertal argument som ur brottsoffrets och kriminalpolitikens perspektiv talar för ett utvidgande av kränkingsersättning (s. 166). Brå delar denna bild utifrån den ovan redovisade forskningen. Det är därför olyckligt att utredningen inte anser sig ha förutsättningar att lägga något konkret förslag gällande kränkingsersättningen. Skälet som anges är att utredningen mött invändningar som talar för att ingen av de tre modeller de diskuterar ”skulle vinna acceptans vid en remissbehandling” (s. 167).

Samtidigt tycks det rådande läget inte klara sig från kritik. Brå har vid sidan av stora enkätundersökningar också gjort djupintervjuer med drabbade polisanställda i samtliga tre studier. En inte ovanlig reflektion de gör gäller vikten av att agera kraftfullt mot påverkansförsök mot myndighetspersoner. Till det kommer önskemål och behov om stöd

³ Utsatthetsnivåerna för respektive påverkansform var för poliser: 3 procent vid hot, 4 vid trakasserier, 1 vid våld och 2 vid skadegörelse. För civilanställda är utsatthetsnivåerna: 1, 1, 0, 1.

från arbetsgivaren när det gäller de konsekvenser, inte minst för privatekonomi och privatlivet i övrigt som utsattheten faktiskt får. Detta för att gärningspersonerna inte ska uppleva att det råder straffrihet eller straffrabatt om man utsätter polisanställda för hot eller våld. En särskild komplikation, som också var ett tydligt argument för att genomföra Brås undersökning som publicerades 2009, är att unga kriminella testar och bygger sitt skrämsekapital genom att vara konfrontativa och hotfulla mot poliser, eller i vissa fall även använda våld. Skälet till att poliser kan betraktas som ett "lämpligt" test och en väg att bygga sitt kriminella cv är att polisen har våldsmonopol och en oerhört central roll för att bekämpa brott och upprätthålla demokratin. Om konsekvenserna uteblir för de unga kriminella av sådana test finns det risk för att fler personer testas oftare.

Följden av detta beskrivs i Brås undersökning från 2016, att myndighetspersoner upplever ett hårdnande samhällsklimat och en hårdare attityd mot dem. Eftersom en förhållandevis stor grupp av de utsatta polisanställda uppger att de överväger att sluta kan utsattheten i förlängningen göra det svårt att behålla personal och påverka möjligheterna att rekrytera. Brå bedömer således att kunskapsunderlaget är tillräckligt för att ge i uppdrag åt en utredning att lägga ett förslag på en lösning av frågan om kränkingsersättning.

Detta yttrande avges av ställföreträdande generaldirektör Björn Borschos efter föredragning av biträdande enhetschefen Johanna Skinnari. I beredningen har även forsknings- och utredningsrådet Erik Grevholm deltagit.

Björn Borschos

Johanna Skinnari