



Justitiedepartementet

Ju2024/00057

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

Synpunkter

Helsingborgs stad är positiv till föreslagna åtgärder för att minska risken att offentligt anställda utsätts för olika former av otillåten påverkan eller våldsbrott. Staden instämmer i att skyddet för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier behöver stärkas samtidigt som rättssäkerheten iakttas vilket ger en bra grund för att upprätthålla en stabil demokrati.

Att tjänstemän påverkas i sin yrkesutövning, att den organiserade brottsligheten påverkar offentliga Sverige inifrån är en allvarlig utveckling, men för att vända den utvecklingen som betänkandet redogör för, krävs dock mer långtgående förändringar än de förslag som redovisas.

Helsingborgs stad jobbar aktivt med brottsförebyggande arbete för att minska brottsligheten och öka tryggheten för invånare, besökare och företag. Staden har i och med *Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete*, en viktig roll i att samordna och driva det lokala arbetet, ett uppdrag vi tar på stort allvar och kompletterar med trygghetsskapande personal i det offentliga rummet på en stor del av dygnets timmar, året runt.

Det är viktigt att också ta fram åtgärder för att motverka effekterna av den desinformationskampanj som pågår mot svensk socialtjänst. Ett sätt att åtgärda det är genom att skydda de medarbetare som arbetar inom välfärdssektorn. Vi är eniga med betänkandet att intresset att skydda de offentliganställda därför bör ges större vikt än tidigare.

En säkrare arbetsmiljö är viktigt för att tjänstepersoner ska kunna utföra sina arbetsuppgifter. Åtgärderna i betänkandet signalerar också att samhället stödjer offentliganställda genom att betona vikten av respekt för deras arbete och värdighet.

Forskning visar att det är mer lönsamt för samhället och individerna att agera i stället för att reagera. Att fortsätta arbetet med en ny socialtjänstlag, med större vikt på förebyggande insatser och ett genuint arbete för att inkludera alla människor i vår demokrati är fortfarande det i särklass viktigaste arbetet vi har att göra för att komma bort från det våld, hot och trakasserier som offentliganställda utsätts för.

Hot, våld och trakasserier mot kommunala tjänstepersoner

Bilden av kommunala tillsynsmyndigheter, exempelvis en miljöförvaltning, och dess inspektörer, är inte särskilt detaljerad eller uppdaterad i betänkandet, varför vi anser att det är viktigt att lyfta fram ett antal exempel.

Förutom att tillsyn av regelefterlevnad ofta innebär ingripande beslut som kan ha stor ekonomisk betydelse för den enskilde, innebär tillsynsmyndigheters obligatoriska arbete mot brott och fusk, kontakter med verksamhetsutövare som kan vara del av den organiserade brottsligheten. Detta utan att myndigheten ingår i rättsväsendet och utan de förutsättningar som tillkommer brottsbekämpande myndigheter. Arbetsuppgifter relaterade till brott och fusk har ökat och kommer öka, vilket blir uppenbart med tanke på den pågående utredningen "Stärkt offentlig kontroll för att upptäcka och motverka fusk i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan" samt kommunens tillkommande ansvar genom Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

Det är idag vanligt förekommande att kommunala tillsynsmyndigheter samverkar med bland andra Polismyndigheten om gemensamma insatser, det görs exempelvis i Helsingborg, Malmö, Göteborg och Borås.

Stadens uppfattning är att otillåten påverkan är vanligt förekommande inom vissa branscher och områden. Det har ökat på senare tid, i synnerhet den subtila varianten som av bland andra Brottsförebyggande rådet kallas trakasserier och oftast inte är brottslig. Nedan följer några exempel på subtila varianter av trakasserier.

- Verksamhetsutövare vädjar och ställer ultimatum, exempelvis uttalar om du tar detta beslut så kommer mitt liv att förstöras, snälla hjälp mig, jag tar livet av mig.
- Verksamhetsutövare är närgången mot inspektör och frågar hur länge hen har arbetat som inspektör, säger att ingen annan inspektör har tidigare påtalat avvikelser som hen nu gör. Frågar var hen bor, om hen är gift, hur många barn hen har, påtalar ålder, utseende etcetera.
- Verksamhetsutövare fotograferar och filmar inspektör med mobiltelefon och övervakningskamera.
- Verksamhetsutövare anklagar inspektörer för att vara jäviga och att ta mutor.
- Verksamhetsutövare tar kontakt via privat telefonnummer och visar sin kunskap om tjänstepersonens bostad och familjeförhållanden.
- Verksamhetsutövare stänger igen frysdörren om inspektör och släcker lampan i frysrum vid kontroll av det, blockerar enda utgången vid kontroll av lager i källaren, flyttar inte sig trots flera uppmaningar.
- Otillåten påverkan kan också förekomma som försök till korruption.

Tjänstepersoner vittnar om att det förekommer en normalisering och förskjutning av toleransnivån.

Otillåten påverkan får ytterst betydelse för demokratin, men det är även en angelägen fråga om arbetsmiljö och verksamhetsskydd precis som beskrivs i utredningen.

Ett annat exempel finns i stadens kulturförvaltning med flera personal-kategorier som möter allmänheten som rör sig öppet i verksamhetsytor och i staden. Det innebär att de inte har någon avgränsning i form av dörrar, glas eller liknande. Medarbetare inom kulturförvaltningen har inte ett myndighetsutövande uppdrag utan arbetar med service och kunskapsförmedling till invånarna i uppdrag och befattningar som till exempel bibliotekarie, pedagoger och entrépersonal.

Utredningen framhåller att utsattheten bland offentligt anställda, särskilt för hot och trakasserier, är omfattande och verkar ha ökat på senare tid. De mest utsatta grupperna är de som ofta har nära och direkt kontakt med allmänheten eller klienter. Det är viktigt skyddet inte begränsas till medarbetare som utför myndighetsutövning, eftersom hot, våld och trakasserier kan drabba alla typer av verksamheter och att utmaningarna sträcker sig över hela den offentliga sektorn. Sådana öppna verksamheter upplever utmaningar och märker av utsattheten som följd av det hårdare samhällsklimatet i stort.

Uppdragstagare utan anställningsförhållande

En brist i betänkandet är att det endast behandlar medarbetare med ett anställningsförhållande inom offentlig sektor. Det finns en rad andra funktioner som utför viktigt arbete inom offentlig sektor men som inte omfattas av utredningen. Framför allt handlar det om uppdragstagare som inte anställs utan arvoderas av kommunen, exempelvis gode män och förvaltare. En annan grupp är de röstmottagare som tjänstgör i allmänna val och folkomröstningar. Dessa grupper utför mycket viktiga samhällsfunktioner och riskerar, även de, att utsättas för våld, hot och trakasserier när de utför sina uppdrag. Staden anser därför att utredningen även bör omfatta uppdragstagare som inte är anställda av kommunen alternativt föreslå vidare utredning av frågan.

Förändringar i syfte att stärka det straffrättsliga skyddet för tjänstepersoner
Helsingborgs stad ser mycket positivt på att fler typer av angrepp och hot mot tjänstepersoner faller in under det straffbara för förolämpning, hot och angrepp mot tjänsteman.

Förslaget om ett förstärkt skydd mot olaga förföljelse välkomnas. Vi ser särskilt ökade risker för personal som arbetar i utsatta områden vad gäller risk att utsättas för hot och våld, trakasserier. Betydelsen av en god arbetsmiljö och tillräcklig bemanning lyfts som centrala åtgärder. Problematiken kring arbetsmiljön innebär en risk för minskad attraktivitet inom utsatta yrkesgrupper och offentliga sektorn som helhet. Hot och våld kan underminera demokratin om tjänsteutövningen hindras eller påverkas.

För att detta ska vara möjligt att bevisa krävs en gedigen dokumentation vilket aktualiserar frågan om struktur för kartläggning och framtagande av lägesbild hos arbetsgivarorganisationen.

Det behövs en nationell och lokal lägesbild över utsatthet för offentligt anställda. Information i en polisanmälan är inte offentlig vilket gör det svårt att via denna statistik se omfattningen och karaktären av ett problem, både nationellt och lokalt. Flera yrkeskårer ryms bakom statistiken för exempelvis våld mot tjänsteman och det saknas möjlighet att via polisanmälningar se statistik gällande exempelvis kommunalt anställda specifikt. Polisanmälningar bör i högre omfattning märkas eller kodas för att ange utsatt yrkeskår, för träffsäkrare åtgärder.

Det bör tas fram en nationell metod för kommuner, för registrering och uppföljning av händelser mot anställda. Nuvarande system för rapportering av avvikelser i arbetsmiljön behöver i regel kopplas till person, vilket gör att kommuner sällan har en systematik för att dokumentera alla typer av händelser, oavsett om det är tydligt vilken medarbetare som drabbats eller om händelsen är mer diffus, exempelvis ett repat arbetsfordon eller klotter på entré. Att sammanställa data från flera system är osäkert. Att kommuner enskilt ska utforma metod för helhetssyn är ineffektivt, ett uppdrag som kan ges exempelvis till SKR.

Betänkandet berör frågan om nationellt stöd då man ser ett värde i Riksrevisionens *"rekommendation om att regeringen bör uppdra åt en lämplig myndighet att ta fram kunskapsunderlag för arbetet mot våld, hot och trakasserier mot offentliganställda"* (RiR 2022:26). Helsingborgs stad har långtgående erfarenhet av att jobba med myndighetssamverkan och har i flera samverkansforum hanterat frågan om våld, hot och otillåten påverkan. Vår bedömning är att stödet i dessa frågor behöver vara nära och verksamhetsspecifikt för att det ska bli en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet och verksamhetsskyddet. Nationell kunskap behöver tolkas, översättas och anpassas lokalt. Även där bör SKR kunna ha en roll genom att omsätta kunskap inom området till kommunens divergerade uppdrag.

Ett nytt brott behöver införas – otillåten påverkan

Den största utmaningen som staden ser är hantering av subtila påverkansförsök som inte är brottsliga. Det saknas möjlighet att polisanmäla dem, det saknas också bra verktyg för att i övrigt rapportera den typen av händelser till arbetsgivaren eller i ett större sammanhang. Det finns svårigheter med att straffrättsligt reglera situationer som till stor del bygger på subjektiva upplevelser, men beaktat att de också leder till negativa effekter för demokrati, arbetsmiljö och verksamhetsskydd är det viktigt att hitta andra sätt att förebygga dem.

Helsingborgs stad saknar därför förslag i betänkandet som innebär att införa ett nytt brott, otillåten påverkan. Detta bör göras för att i högre grad synliggöra de fall där angreppen syftar till att ändra eller förhindra korrekt myndighetsutövning och annan offentlig förvaltning. Vikten av att syftet till gärningen tydliggörs i alla delar av rättsprocessen stärks av betänkandes

redogörelse för problematiken och i kapitlet "Bygga robusthet mot otillåten och otillbörlig påverkan" i regeringens *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet (2023/24:67)*.

I den strategin nämns även att problematiken också drabbar privata aktörer, en del av samhället som inte åtnjuter det straffrättsliga skyddet för tjänstemän enligt 17 kap. brottsbalken i lika stor omfattning som offentligt anställda. Att införa ett brott, otillåten påverkan, skulle ge ökade förutsättningar för lagföring och en bild av samhällets samlade utmaningar inom området.

Staden instämmer i utredningens slutsats att nuvarande situation kräver åtgärder på flera plan. Det förslag som framkommer under avsnitt 4.5, angående utredning av en funktion som kan ge råd, stöd och vägledning till myndigheter kan utgöra ytterligare en pusselbit i lösningen. Att synliggöra och adressera även det problemet är avgörande för en positiv utveckling. Det finns ett stort behov av att kommuner ska få tillgång till funktionen.

Minskad exponering av namn i beslut och andra handlingar

Att medarbetare som utför myndighetsutövning är en utsatt personalgrupp framgår av problembilden. Förslagen i betänkandet som syftar till att minska utsattheten framstår inte som tillräckliga.

Tillsammans med Lokalpolisområde Helsingborg ligger Helsingborgs stad i framkant när det gäller att nyttja myndighetssamverkan som metod för att motverka att den organiserade brottslighetens påverkan i kommunen. Sedan flera år nyttjas möjligheten till gemensam tillsyn och kontroll i så väl näringsverksamheter som vid handläggning av ärenden, som en del av ordinarie arbete.

Flera som arbetar med myndighetsutövning deltar i vår lokala myndighetssamverkan vilket innebär genomförande av kontroller och beslut om exempelvis sanktionsavgift mot företag, mot dess företrädare, där det inte finns någon tidigare kontakt eller relation. Utmaningar kopplat till denna typ av tjänsteutövning, så väl på plats under själva inspektionen som vid efterföljande handläggning, fångas inte upp av föreslagna åtgärder för ökat skydd.

Vi bedömer att kommuners uppdrag och roll inom tillsynsverksamheten underskattas i betänkandet. Beslut om exempelvis sanktionsavgift eller indraget tillstånd har stor påverkan på den aktör som åtgärden riktas mot. Beslutet tas utifrån tillämplig lagstiftning, oberoende av vilken tjänsteperson som handlägger ärendet, varför den uppgiften bedöms överflödigt och bör kunna ersättas med exempelvis avdelningsnamn.

Betänkandet innehåller ett efterfrågat och välkommet förslag gällande möjligheten att kunna utelämna beslutfattares namn vid skriftliga underrättelser. Helsingborgs stad vill dock se ytterligare ett steg i denna typ av ärenden och föreslår att den som önskar mer information i ett ärende där det tagits beslut om inte ange namn enligt föreslagen bestämmelse i 33 § förvaltningslagen, genom att den som önskar den fullständiga informationen, som grundregel, behöver hämta ut ett fysiskt papper på plats. Det ska finnas

möjlighet till undantag i de fall där exempelvis geografiskt avstånd eller förmåga hos enskild gör att åtgärden är orimlig att kräva. Att få det hemskickat, om än med fördröjning, ger fortsatt risk för att den beslutet riktas mot söker kontakt med beslutsfattaren och uttrycker missnöje.

Den andra största utmaningen för förvaltningsorganisationen är tjänstepersoners oro för utsatthet på grund av vetskapen att uppgifter om namn är offentliga samt att uppgift om namn på beslutsfattare anges i beslut. Staden instämmer i att åtgärden att ersätta namn med en annan beteckning inte är ändamålsenligt. Däremot gör vi bedömningen att det andra alternativet som innebär att namn på beslutsfattaren eller andra som deltagit i handläggningen utelämnas när part ska underrättas om ett beslut enligt 33 § förvaltningslagen gör att det kan minska exponeringen av offentliganställda och därmed förbättra deras arbetsmiljö.

Givet JO:s längre gående krav på att ange namn även i underrättelse är det bra att det klargörs att så inte är nödvändigt. Att klargöra detta genom att föreskriva om ett undantag från att ange namn i underrättelsen, när det i själva verket inte finns ett krav på att ange namn i underrättelsen blir dock motstridigt. Det är nödvändigt för lagstiftaren att i detta sammanhang uttala om ändringen är avsedd att innebära att bland annat namn på beslutsfattare härnäst alltid ska ingå i underrättelsen. Det är en stor konsekvens av förslaget som inte har beskrivits, avsikten bör därför redovisas samt att det bör övervägas att förtydliga grundkravet i 33 §.

I ärenden som gäller brott och fusk innebär kraven en risk för att oro för säkerhet kan påverka beslutsfattandet. Det har medfört att exempelvis miljöförvaltningen i Helsingborg separerat handläggning och beslutsfattande. Den här situationen och hanteringen av den är ett exempel på hur tillsynsmyndigheter konfronteras med arbetsuppgifter som berör kriminella utan att ha de förutsättningar som brottsbekämpande myndigheter har.

Vad gäller kravet på dokumentation av uppgifter i ärendet enligt 27 § förvaltningslagen, det vill säga att när uppgifter tillförs ärendet på annat sätt än genom en handling ska dokumenteras *när* och av *vem* det tillförts (se sidan 341), vill staden framföra att om ordningen ska ändras enligt ovan bör ändringen omfatta även detta krav. Staden anser att det nya undantag som ska införas i förvaltningslagen avseende namn på beslutsfattare och deltagare i handläggningen, på samma sätt ska omfatta uppgiftsskyldigheten i 27 §.

Skydd för uppgifter om offentliganställda

Allmän tillgång till personuppgifter, omfattningen av söktjänsters uppgifter, har i grunden ett berättigande men behovet av att skydda enskilda från angrepp måste väga tyngre. Denna utredning tar sig inte an frågan om söktjänster, men Helsingborgs stad ser ett värde i att detta utreds vidare. Om söktjänsterna lämnas orörda riskerar andra åtgärder, exempelvis en arbetsgivares bedömning om att sekretessbelägga uppgift om anställd, liksom folkbokföringssekretessen, bli ineffektiva då informationen finns tillgänglig via söktjänster.

Utredningen föreslår en ny möjlighet att hemlighålla uppgifter om enskildas personliga förhållanden i personaladministrativ verksamhet i större omfattning än i dag. Bestämmelsen föreslås införas i 39 kap. 3 § fjärde stycket och förutsätter att regeringen föreskriver hos vilka myndigheter den ska vara tillämplig. Bestämmelsen tar sikte på uppgifter om enskildas personliga förhållanden, med vilket avses alla uppgifter som kan hänföras till en enskild person, däribland namn. Till skillnad från i dag gäller sekretess enligt förslaget om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. I dessa fall ställs alltså inte något krav på att det men som kan antas följa på ett röjande ska vara av allvarligt slag (jfr 39 kap. 3 § första stycket).

En sådan utökad möjlighet att sekretessbelägga uppgifter om personal skulle kunna minska behovet för dessa att använda sig av skyddade personuppgifter. Det skulle innebära en lättnad för såväl enskilda som myndigheter.

Utöver utredningens förslag anser staden att vid polisanmälan ifrån en tjänsteman som blivit utsatt för våld, hot eller/och trakasserier ska ges möjlighet att göra detta utan att anmälarens namn anges ska vara med i den skriftliga underrättelsen om att en polisanmälan är gjord.

Ökat straffrättsligt skydd för tjänstepersoner

Vi ser positivt på förslaget till att öka straffrättsligt skydd för tjänstepersoner, det sänder en signal om att det inte är tillåtet att trakassera, hota eller använda våld mot offentliganställda.

På samhällsnivå är det bra att synen på brott mot tjänstepersoner skärps. Att hot mot tjänsteman ska omfatta även hot mot anhöriga samt förtäckta och subtila hot ser staden positivt på. I en sådan situation är det rimligt att det finns möjligheter till lagföring. Samma resonemang kan tillämpas gällande starkare skydd mot trakasserier och förolämpning. Det vi ser som en svårighet i förslaget är att den enskilda tjänstemannen i vardagen ska kunna avgöra gränsdragningen vad som är förolämpning mot tjänsteman eller vad som är kritik av utövandet. Vi tror inte att det nya lagförslaget leder till att fler kommer att våga polisanmäla.

Kommunstyrelsen



§ 68

Dnr 00030/2024

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

Beskrivning av ärendet

Justitiedepartementet har gett bland annat Helsingborgs stad möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (SOU 2024:1). Stadsledningsförvaltningen har tagit fram ett förslag till yttrande över betänkandet.

Stadsledningsförvaltningens förslag till kommunstyrelsen är att lämna yttrande till Justitiedepartementet enligt upprättat förslag.

Ordförandens förslag

Ordförandens förslag till kommunstyrelsen är

att lämna yttrande till Justitiedepartementet enligt upprättat förslag.

Ordföranden instämmer i stadsledningsförvaltningens förslag till beslut. Ordföranden instämmer i många av de synpunkter och inspel som lyfts från de olika nämnderna. Betänkandet tar upp ett både aktuellt och viktigt ämne som är en grundpelare för en fungerande demokrati och rättsstat. Behovet av åtgärder för att säkra tryggheten för offentliganställda är särskilt betydelsefull i en tid med desinformationskampanjer i syfte att skapa misstänksamhet mot socialtjänsten och andra myndigheter. Det finns en god intention med utredningen och flera bra förslag i syfte att säkerställa tryggheten för offentliganställda, detta samtidigt som rimliga avvägningar gjorts utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.

Med nämndernas utlåtande i beaktning finns det en del mer specifika inspel till utredningen. Ett förslag är att i de fall som en tjänsteperson som utsätts för våld, hot och/eller trakasserier ska en polisanmäla kunna göras utan att anmälarens namn ska finnas med i den skriftliga underrättelsen, om att en polisanmälan gjorts. En annan synpunkt som framkommit är att utredningens åtgärder inte omfattar de personer som inte är anställda av kommunen men som ändå arvoderas av kommunen, exempelvis, gode män, förvaltare och röstmottagare. Vidare finns det även synpunkter på förslagen som gäller otillåten påverkan, eftersom det i vissa fall finns en annorlunda problembild än den som utredningen beskriver, således svarar den därför inte heller på de största utmaningarna inom området.

Behandling av förslag

Ordföranden konstaterar att det bara finns ett förslag till beslut och finner att kommunstyrelsen beslutar i enlighet med ordförandens förslag.

Kommunstyrelsen beslutar

att lämna yttrande till Justitiedepartementet enligt upprättat förslag.



Kommunstyrelsens beslut ska skickas till

Handläggaren – för kännedom

Justitiedepartementet – enligt remiss

Arbetsmarknadsnämnden – för kännedom

Socialnämnden – för kännedom

Miljönämnden – för kännedom

Stadsbyggnadsnämnden – för kännedom

Vård- och omsorgsnämnden – för kännedom

Överförmyndarnämnden – för kännedom

Kulturnämnden - för kännedom

HR-avdelningen – för kännedom

Enheten för trygghet och säkerhet – för kännedom
