

Datum
2024-04-10

Diariennr
KST 2024/41

Ert datum
2024-01-12

Ert diariennr
Ju2024/00057

Justitiedepartementet

Enheten för lagstiftning om allmän ordning och säkerhet

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

Det är av avgörande betydelse att offentliganställda kan fullgöra sitt demokratiska uppdrag i samhällsbärande verksamheter utan otillbörlig påverkan. Det är allvarligt om tjänstemän agerar på grund av rädsla för våld, hot och trakasserier. Detta leder till att grundläggande principer om objektivitet, legalitet och likabehandling inom den offentliga förvaltningen åsidosätts. Det medför också risk för att allmänhetens tillit till myndigheterna och rättssamhället påverkas. Kammarrätten instämmer i utredningens bedömning att våld, hot och trakasserier mot offentliganställda är systemhotande och i förlängningen utgör en fara för vårt demokratiska samhälle som måste tas på största allvar.

Utredningens undersökningar av olika yrkesgruppers utsatthet för våld, hot och trakasserier tyder på att utvecklingen går åt fel håll. Statistiken talar för att en viss ökning har skett av inkomna anmälningar avseende grovt våld eller hot mot tjänsteman samt förgripelse mot tjänsteman. I övrigt går det inte att utläsa att det har skett en markant ökning av inkomna anmälningar de senaste tio åren. I vissa delar är det därför svårt att godta utredningens slutsatser utifrån den evidens som presenteras. Många uppgifter och exempel som utredningen hänvisar till tycks härstamma från möten med ett antal offentliganställda vilka vittnat om utsatthet. Som utredningen framhåller är möten med enskilda tjänstemän naturligtvis ett bra sätt att få djupare förståelse för utsatthetens konsekvenser för den enskilda medarbetaren och verksamheten som denne verkar i. En brist i betänkandet är dock att det inte tydligt framgår vilka uppgifter som inhämtats eller från vilken verksamhet.

Kammarrätten instämmer dock i utredningens slutsats att den upplevda utsattheten för våld, hot och trakasserier bland offentliganställda tycks ha ökat. Den upplevda

Postadress

Box 2302
103 17 Stockholm

Besöksadress

Birger Jarls Torg 5

Telefon

08-561 690 00

E-post: kammarrattenistockholm@dom.se

Internet: www.kammarrattenistockholm.domstol.se

ökningen som beskrivs motsvaras emellertid inte fullt ut i statistiken i form av ett ökat antal incidentrapporter eller polisanmälningar. Det finns även en risk att den generella upplevelsen av ökad utsatthet hos offentliganställda påverkas av andra omständigheter, t.ex. händelser som en kollega berättat om eller av medierapporteringen. Kammarrätten anser att det därför inte går att dra några närmare slutsatser av den upplevda utsattheten baserat på det befintliga underlaget. För att inte skapa en större oro hos offentliganställda för våld, hot och trakasserier än vad som är befogat är det av stor vikt att den problembild som beskrivs och ligger till grund för åtgärder av det slag som föreslås är väl underbyggd.

I detta sammanhang vill kammarrätten poängtera arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön, i vilket ingår att förebygga och hantera våld, hot och trakasserier mot personalen. Om det finns etablerade rutiner för stöd och hjälp med adekvata åtgärder i förebyggande syfte och för det fall en anställd blir utsatt i sin tjänsteutövning skulle dessa rutiner kunna bidra till att såväl den faktiska som upplevda tryggheten på arbetsplatsen ökar.

Det straffrättsliga skyddet för tjänstemän

Ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman

Utredningen har föreslagit att ett nytt brott, förolämpning mot tjänsteman, ska införas. Det brottsliga agerandet föreslås överensstämma med rekvisiten för förolämpningsbrottet i den allmänna straffbestämmelsen i 5 kap. 3 § brottsbalken. Till skillnad från den allmänna straffbestämmelsen föreslås brottet förolämpning mot tjänsteman falla under allmänt åtal utan krav på målsägandeangivelse eller särskild åtalsprövning.

Det går inte att utläsa av statistiken att antalet inkomna brottsmisstankar avseende förolämpning har ökat. Av vad som framkommit vid utredningens möte med Åklagarmyndigheten framgår vidare att det ofta finns skäl för åtal vid förolämpningar riktade mot tjänstemän i samband med myndighetsutövning. Kammarrätten anser därför att nuvarande ordning, där målsäganden anger brottet till åtal och åklagaren prövar om åtal är påkallat från allmän synpunkt, utgör en väl avvägd ordning där angrepp som riskerar att vara systemhotande kan lagföras samtidigt som rättsväsendets resurser kan förbehållas allvarligare former av brottslighet. Kammarrätten anser vidare att särskild försiktighet bör iakttas vid införande av lagstiftningsåtgärder överlag och kriminalisering i synnerhet när området som regleras angränsar till eller rör grundlagsskyddade rättigheter.

Utifrån dessa utgångspunkter anser kammarrätten att det särskilt bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet om införandet av ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman är motiverat utifrån den problembild som presenteras och de resurser som finns att tillgå. Kammarrätten anser att det i varje fall framstår som tveksamt om så är fallet.

Skärpta straff för vissa brott mot tjänstemän

En straffskärpning avseende grovt våld och hot mot tjänsteman infördes 2020 (prop. 2018/19:155 s. 31 f.) Att minimistraflet för grovt brott höjdes ansågs medföra att det tillgängliga utrymmet för straffmätning i praktiken ökar även för normalgraden av brottet (a. prop. s. 32). Behovet av ytterligare straffskärpningar utreddes därefter 2022 utan att något förslag på straffskärpningar lämnades (SOU 2022:2 s. 228 f.). Detta eftersom straffskärpningar nyligen införts för grovt våld eller hot mot tjänsteman och spännvidden i straffskalan därmed ökat i tillräcklig utsträckning samt att brottslighetens utveckling i övrigt inte medfört något tydligt allmänpreventivt behov som motiverar en straffskärpning av våld mot tjänsteman.

Utifrån vad som har framkommit om brottslighetens utveckling anser kammarrätten att de skäl som fördes fram under 2022 års utredning alltfjänt gör sig gällande. Det bör därför särskilt övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet om föreslagna straffskärpningar verkligen är motiverade.

Minskad exponering av offentliganställdas namn

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

I förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om hur ärendehandläggningen ska gå till och vilka skyldigheter myndigheter har i förhållande till enskilda. Dokumentations- och underrättelseskyldigheten regleras i 31 § respektive 33 § förvaltningslagen. Bestämmelserna innehåller inte något uttryckligt krav på att beslutsfattarens namn ska framgå av beslutsunderrättelsen som skickas till den enskilde. Inte heller förarbetena till bestämmelserna innehåller något tydligt krav på det (prop. 2016/17:180). JO har emellertid uttalat att det oavsett uttryckligt lagkrav finns goda skäl för att beslutsfattarens namn ska framgå av beslutsunderrättelsen och att myndigheter därför som huvudregel ändå bör se till att namnet framgår (JO 2022/23 s. 326).

Utredningen föreslår en ny bestämmelse i 33 § förvaltningslagen som möjliggör att uppgift om namn på bl.a. beslutsfattare inte behöver anges i en skriftlig underrättelse om beslut om det kan befaras att denne kommer att utsättas för våld eller annan allvarlig olägenhet.

Kammarrätten tror att minskade krav på att ange namn i en skriftlig underrättelse om beslut skulle ha en relativt begränsad påverkan på utsattheten för flertalet av de offentliganställda som löper störst risk att utsättas. Detta eftersom den största utsattheten främst gör sig gällande i det direkta mötet med enskilda och den upplevda otryggheten snarare tycks böttna i vetskapen om att den anställdes namn ger tillgång till en mängd annan personlig information via internetbaserade söktjänster.

Förvaltningslagen är en ramlagstiftning och bör enligt kammarrättens mening belastas med så få undantagsbestämmelser som möjligt. Kammarrätten anser också att det framstår som motsägelsefullt att införa en undantagsbestämmelse till en huvudregel som inte direkt framgår av förvaltningslagen. En undantagsbestämmelse som den föreslagna riskerar i stället att befästa en huvudregel i förvaltningslagen som inte har varit avsedd när bestämmelserna om dokumentations- och underrättelseskyldighet infördes. Kammarrätten anser därför att en bestämmelse som den föreslagna, om den anses nödvändig, bör införas i någon annan författning, exempelvis i förordning med instruktion eller annan förordning som reglerar förhållanden inom respektive myndighets verksamhetsområde.

I betänkandet anges att en förutsättning för tillämpning av bestämmelsen ska vara att det typiskt sett finns någon konkret omständighet som medför risk för våld, hot eller trakasserier som motiverar att namn inte anges i ett enskilt fall. Kammarrätten anser att avgränsningen bör komma till uttryck direkt i bestämmelsen för att undvika en alltför bred eller slentrianmässig tillämpning.

Alternativt förslag angående minskad exponering av namn i polisiär verksamhet

Utredningen har tagit fram ett förslag som innebär en möjlighet för vissa polisanställda att ange tjänstgöringsnummer i stället för namn i viss dokumentation. Den enskildes rätt att på begäran få del av beslutsfattarens namn begränsas inte. Det noteras att kammarrätten den 1 februari 2024 tillstyrkt förslagen i promemorian ”Stärkt skydd för vissa polisanställda” (JU2023/02861). Även om förslagen i den promemorian är mer långtgående kan kammarrätten konstatera att de har flera beröringspunkter med det förslag som utredningen nu har lagt fram. Detta är givetvis olyckligt ur beredningssynpunkt eftersom det skapar förvirring kring det nu aktuella förslaget aktualitet. Det är därför av vikt att i det fortsatta lagstiftningsarbetet beakta andra eventuella ändringar som föreslagits och hur dessa förslag förhåller sig till varandra.

Enligt utredningen innebär regleringen att en namnuppgift som hör till ett tjänstgöringsnummer ska framgå av förundersökningsprotokollet om uppgiften är av betydelse för brottsutredningen. Enligt kammarrättens mening bör detta framgå direkt av lagstiftningen (jfr 21 § och 21 a § förundersökningskungörelsen [1947:948]). Bestämmelserna bör därför omformuleras på ett sådant sätt att detta tydligt framgår av lagtexten.

Skydd för uppgifter om offentligtanställda

Personaladministrativ sekretess

Enligt utredningen följer det av placeringen i fjärde stycket att regleringen endast aktualiseras för sådana myndigheter som redan omfattas av förstärkt skydd i tredje stycket, dvs. sådana myndigheter där personalen är särskilt

utsatt. Enligt kammarrättens mening är det inte möjligt att utläsa detta enbart utifrån regleringens placering i fjärde stycket. För tydlighetens skull bör detta framgå direkt av lagtexten, antingen genom hänvisning till tredje stycket eller genom att det uttryckligen anges.

Folkbokföringssekretess

Kammarrätten önskar framhålla att en stor del av den oro och utsatthet som många offentliganställda upplever bottnar i vetskapen om att den anställdes namn ger tillgång till en mängd annan personlig information via folkbokföringen eller andra internetbaserade söktjänster. Denna oro är emellertid inte enbart förbehållen offentliganställda. Enligt kammarrättens mening finns det skäl att noggrant utreda och analysera om den relativt svaga sekretess som gäller för uppgifter i folkbokföringen alltfjämt kan motiveras. De olägenheter som ofta anförs som skäl mot skärpningar av folkbokföringssekretessen, exempelvis behovet av adressuppgifter till enskilda, torde med den tekniska utvecklingen och användningen av digitala brevlådor ha minskat.

Detta yttrande har beslutats av kammarrättspresidenten Stefan Holgersson med tf. kammarrättsassessorn Malin Söderhjelm som föredragande. I handläggningen har också kammarrättslagmannen Mikael Westberg och kammarrättsrådet David Wahren deltagit.

Stefan Holgersson

Malin Söderhjelm

Kopia till

Övriga kammarrätter

Hovrätterna

Förvaltningsrätterna under Kammarrätten i Stockholm

Justitiedepartementet, expeditionschefen och enheten DÅ

Domstolsverket

Kammarrättens intranät

Tidningarnas telegrambyrå