

Regeringskansliet
Justitisedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

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

Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR) välkomnar utredningen *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier* (SOU 2024:1). De straffrättsliga skärpningar som utredningen föreslår är viktiga men utgör samtidigt endast en liten del i arbetet med att skydda såväl offentliganställda som det allmännas verksamhet och integritet.

Utredningen kommer i en tid då trycket på det allmänna ökar. Angrepp för att tvinga fram, hindra eller hämnas utgör en del av detta tryck, men det uppstår inte i ett vakuum. I problembilden finns också resursbrist och effektiviseringskrav, liksom att förtroendet för offentlig verksamhet undermineras politiskt både i handling och i retorik, inte sällan i växelverkan med en bredare offentlig debatt.

När parterna inom staten gemensamt arbetar för att förebygga hot och våld i statlig sektor, genom Partsrådets verktyg "hot på jobbet" och "otillåten påverkan" sker det mot ett konstaterande att hot nästan uteslutande är av två typer: Affektivt respektive instrumentellt.

OFR konstaterar att de affektiva hoten många gånger bottnar i de intressekonflikter som naturligt uppstår mellan individ och samhälle. De ökar dock med större diskrepans mellan förväntningarna på samhället och den faktiska verksamheten, i ryckighet i beslutsfattande och inte minst i de stressade situationer som kan uppstå då verksamheter är underfinansierade i förhållande till sina uppdrag, och medborgare förespeglas ett förhållande där de likt en kund alltid har rätt. Denna typ av situationer motarbetas i första hand genom att balansera förväntningar och kapacitet och genom en politik som verkar långsiktigt, förtroendeingivande och deeskalerande. Höjda straff påverkar i liten utsträckning, även om de är välkomna pusselbitar som underlättar arbetsmiljöarbetet. Det nya brottet förolämpning kan till exempel användas för att tidigt hindra en eskalerande process.

De strategiska hoten hänger mer ihop med kriminella intressen och ökar med den växande välfärdsbrottsligheten, gängrelaterad brottslighet och arbetslivskriminalitet. Här kan utredningens förslag få större effekt. Särskilt välkommen är den vidgade synen på vad som utgör ett hot, där subtila hot nu får en större plats. Även här måste

dock sägas att de allra viktigaste åtgärderna ligger långt utanför utredningar om brott och straff, och handlar om att bryta segregation, utanförskap och ett samhällsklimat som på skuggsidan gör denna typ av brottslighet både rationell och kringgärdad av en viss romantik.

Parallellt med alla de lagstiftningsprocesser som syftar till att övervaka, straffa och avskräcka så saknar OFR visioner och konkreta idéer som syftar till att minska incitament och drivkrafter till hot mot samhällets anställda.

6 kap: Skyddet för tjänstemän och myndighetsutövningen

Utredningen konstaterar att 17 kap. Brottsbalken (BrB) syftar till att skydda det allmännas verksamhet genom att samtidigt skydda den som står för myndighetsutövning. Utredningen föreslår att bestämmelserna om brott mot tjänstemän ska omfatta vissa angrepp som sker vid myndighetsutövning och omfatta angrepp för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning.

Som anställd och som invånare åtnjuter man ett allmänt skydd mot hot, våld och trakasserier, enligt kap. 3 och 4 BrB. Det finns inte anledning att utforma skyddet för offentliganställda så att det blir mer omfattande än för anställda i andra sektorer när arbetsuppgifterna inte skiljer sig från andra på arbetsmarknaden. Det finns dock arbetsuppgifter som är unika för offentliganställda. Typiskt sett gäller det myndighetsutövning, dvs " beslut och åtgärder som är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter gentemot enskilda. Det avser åtgärder som gäller utövandet av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet eller annat jämförbart förhållande, eller ingrepp i enskildas frihet eller egendom" (6.2). I de fall offentliganställda har denna typ av uppgifter kvalificerar 17 kap. BrB det allmänna skyddet i syfte att skydda såväl den anställde som den allmänna verksamheten.

Tidigare har konstaterats att vissa grupper offentliganställda inte i tillräcklig omfattning träffas av beskrivningen av myndighetsutövning men lika fullt är värda särskilt skydd, nämligen hälso- och sjukvårdspersonal, socialtjänstpersonal, räddningstjänstpersonal och utbildningspersonal inom skolväsendet och högskolan. Sedan 2023 skyddas även dem och deras arbete av 17 kap. BrB.

Utredningen gör bedömningen att det nuvarande villkoret för att 17 kap, att brottet ska ske "i myndighetsutövning" är för snävt i förhållande till tillämpning och föreslår det vidare begreppet "vid myndighetsutövning" (6.5). OFR tillstyrker förslaget, men ser problem i den författningskommentar som ska förtydliga gränsdragningen.

*Det krävs dock **att tjänstemannen är berättigad att utöva myndighet** och att angreppet har anknytning till myndighetsutövningen. Ett angrepp mot en tjänsteman faller utanför bestämmelsen endast om den riktar sig mot någon arbetsuppgift som helt saknar samband med myndighetsutövningen (s. 478, OFRs markering).*

Beslut som är unika för offentliganställda och som utgör risk för hot mm är när den anställde väger enskilda intressen mot gemensam, offentlig ekonomi, andra resurser (som tid) eller upprätthåller regler för verksamheten. Ofta fattas dessa beslut av annan person än den som är berättigad att utöva myndighet, som en receptionist, en vikarie eller liknande. Detta ska läsas tillsammans med författningskommentaren att "Paragrafen omfattar inte enbart åtgärder som självständigt utgör myndighetsutövning, utan även sådana åtgärder som ingår endast som ett led i myndighetsutövningen (s 478)". OFR menar att det vidare begreppet "vid myndighetsutövning" borde innebära att alla som arbetar i de processer som kringgärdar myndighetsutövning också borde kunna träffas av bestämmelserna och att begränsningen att "tjänstemannen är berättigad att utöva myndighet" kan leda fel.

Vidare är det ett stort problem att studenter som gör olika typer av verksamhetsförlagd utbildning och praktik inte alls träffas av bestämmelserna. Detta är inte bara ett problem för den student som blir utsatt, utan också för hela utbildningar om de framtida yrkesutövarna får intrycket av att de står relativt skyddslösa inför hot mm.

7-8 kap: Våld eller hot mot tjänsteman /.../ och En modernisering av brottet förgripelse mot tjänsteman /.../

Samlat utgör förslagen i kapitel 7 och 8 förstärkningar i skydd mot hot, våld och trakasserier mot tjänstemän som återfinns i BrB 17 kap. 1-2 §§. Sammantaget välkomnar OFR helheten och den modernisering av språkbruk som bl a kommer till uttryck i 8.5.5. Förslagen tjänar det dubbla syftet att skydda den enskilda anställda i tjänsteutövningen och att skydda den offentligt drivna verksamheten.

OFR delar bedömningen att uppdelningen mellan 1-2 §§ inte är ändamålsenlig och välkomnar förslagen om att stärka det utökade straffrättsliga skyddet mot annat än våld som riktar sig mot de offentliganställda, så som förtäckta hot eller hot mot anhöriga (7.3.4), liksom hot om brottslig gärning (7.3.5).

OFR välkomnar förtydliganden vad gäller angrepp mot närstående (8.5.2). OFR välkomnar också att det förtydligas att bestämmelserna gäller även efter anställningens upphörande (8.5.2), och att det förtydligas att det är intentionen i gärningen, och inte effekten, som träffas av bestämmelserna, samt att förtal i syfte att påverka beslut omfattas (8.5.3).

Genom att "andra otillbörliga gärningar" kan utgöra brott omfattas även andra, viktiga saker i tjänstemannens liv, så som hot mot ideella intressen mm. OFR välkomnar detta. Ett särfall borde vara när person i maktställning uttalar hot mot anställningen eller anställningsbarheten genom att underminera någons förtroende på arbetsmarknaden (8.5.4).

OFR delar vidare utredningens förslag om kvalifikationsgrunder för brott (8.6.5) och förstadier till brott (8.5.7) och välkomnar särskilt det förstärkta skyddet mot upprepade brott.

9 kap: Ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman

Att stävja förolämpningar kan öka möjligheten att hindra en situation eller en negativ relation från att eskalera och erbjuda en möjlighet att skilja ut en provokatör från en grupp. Det är på så vis en rimlig bedömning som utredningen gör, "att förolämpningar utgör ett angrepp i tjänsten som försvårar myndighetsutövningen". Och det är därmed rimligt att, som utredningen föreslår, att förolämpning ska vara brottsligt (9.7.4) och ligga under allmänt åtal utan åtalsregel (9.7.4). I linje med resonemangen gällande kap. 6 utredningen är det särskilt viktigt att denna paragraf gäller när en person företräder det allmänna. OFR tillstyrker därmed förslaget att bestämmelsen också träffar de som avses i 17 kap. 5 § första stycket brottsbalken.

11 kap: Skärpta straff för vissa brott mot tjänstemän

OFR menar att straffskalorna tydligt bör uttrycka att de brott som berörs i utredningen utgör såväl brott mot enskild person som mot det allmänna, och utan att ta ställning till förslagen i detalj delar OFR därmed utredningens syn att straffskalan ska visa att dessa brott är grövre än underliggande brott. OFR vill dock framhålla att de offentliga arbetsgivarnas förmåga och vilja att hantera problemen är av större vikt.

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

OFR delar utredningens grundläggande hållning att det normala ska vara att namn på beslutsfattare framgår av beslut (13.9.2). I grunden är detta en fråga om allmänhetens tillit till offentliga beslut. I den mån rädsla för exponering i samband med beslutsfattande verkar hämmande till exempel genom att leda till självcensur, blir dock effekten den omvända, och skyddet av identiteten kan bidra till att beslutet blir mer korrekt. OFR tillstyrker därför förslaget att det ska införas en ny bestämmelse i förvaltningslagen som medger att namn på dem som i olika roller medverkat i beslut utelämnas (13.9.3). Möjligheten bör betraktas som en resurs i arbetsgivarens arbetsmiljöarbete, med sedvanligt inflytande för anställda och skyddsombud, och bör kunna ske mot en sammanvägd riskbedömning och i normalfallet vara tillfälligt.

I den utsträckning det handlar om att skydda personal som hanterar beslut som medför löpande risk inom exempelvis kronofogdemyndigheten och hos polisen menar OFR att sådana befattningshavare ska, som utredningen föreslår, kunna skyddas med tjänstekort och tjänstenummer, samt i linje med undantagen i 13.9.3. OFR menar också att detta, särskilt inom polisen, bör tillämpas mer generöst.

14 kap: Skydd för uppgifter om offentliganställda

Utredningen visar hur problematiskt det skulle vara att särskilja offentliganställdas uppgifter i folkbokföringsregistret och argumenterar väl för att det snarare behövs en översyn av hur sådana uppgifter görs tillgängliga generellt. Utredningen *Ett förstärkt skydd för personuppgifter på tryck- och yttrandefrihetsområdet* (dir 2023:145) är tillsatt och OFR delar bedömningen att vi måste skydda integriteten för invånare generellt. Det är mot den bakgrunden utredningen gör bedömningen att den personaladministrativa sekretessen är tillräcklig (14.14.1) samt att möjligheten till sekretessmarkeringen i folkbokföringen är ändamålsenlig (14.14.2). Bedömningarna tycks välavvägd, men

det är lika fullt angeläget att arbetsgivarnas arbete med att skydda anställda ökar i intensitet och omfång.

15 kap: Förslagets konsekvenser

Utredningen bedömer att de bara är hos kriminalvården som förslagen leder till behov av ytterligare resurser. OFR har inget att invända, även om vi gör bedömningen att även andra delar av rättskedjan är hårt belastad ekonomiskt och att detta kan hindra att utredningens förslag får genomslag. Den generellt strama finansieringen av myndigheternas verksamhet kan medföra att myndigheterna prioriterar bort att anmäla fall av till exempel förolämpning.

Beslut

Detta svar är utarbetat av Erik Hallsenius, arbetsmiljöexpert i nära samarbete med Evalena Ödman, förbundsjurist och Kristofer Jerving, utredare på underlag från och i samarbete med OFR-förbunden, och beslutat av OFRs ordförande Lars Fresker.

Stockholm, dag som ovan

Lars Fresker
Ordförande