

§ 63

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

KSN-2024-00227

Beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. **att** avge yttrande till justitiedepartementet i enlighet ärendets bilaga 1.

Sammanfattning

Justitiedepartementet har remitterad betänkandet Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (SOU 2024:1) till Uppsala kommun för yttrande senast den 12 april 2024.

Utredningen har haft i uppdrag att överväga författningsändringar för att minska offentliganställdas utsatthet för våld och, hot och trakasserier. Utredningen omfattar tre huvudsakliga delområden – det straffrättsliga skyddet för tjänstemän, en minskad exponering av offentliganställdas namn samt ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 8 mars 2024
- Bilaga 1, Yttrande över SOU 2024:1 Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier
- Bilaga 2, Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (SOU 2024:1)

Beslutsgång

Ordföranden finner att arbetsutskottet bifaller föreliggande förslag.

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2024-03-08

Diarienummer:
KSN-2024-00227

Handläggare:
Hannes Vidmark

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

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens beslutar

1. **att** avge yttrande till justitiedepartementet enligt ärendets bilaga 1.

Ärendet

Utredningen har haft i uppdrag att överväga författningsändringar för att minska offentliganställdas utsatthet för våld och, hot och trakasserier. Utredningen omfattar tre huvudsakliga delområden – det straffrättsliga skyddet för tjänstemän, en minskad exponering av offentliganställdas namn samt ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret

Föredragning

Det är mycket positivt på att offentliganställdas utsatthet uppmärksammas och tas på allvar. Den samlade bilden är att utsattheten bland offentliganställda, särskilt för hot och trakasserier, är omfattande och att den tycks ha ökat på senare tid. Som utredningen konstaterar innebär utvecklingen inte bara allvarliga konsekvenser för den enskilda utan är också i förlängningen en fara för rättssäkerheten och ett angrepp på det demokratiska systemet.

Utredningen föreslår att i en underrättelse om ett beslut, får myndigheten i vissa särskilda fall utelämna uppgift om beslutsfattarens namn. Även uppgifter om vem eller

vilka som har medverkat vid den handläggningen utan att delta i avgörandet får utelämnas om det kan befaras att personalen kommer att utsättas för våld eller annan allvarlig olägenhet. För kommunen är den förändringen särskilt viktig om den kan innebära bättre möjligheter att rekrytera och behålla viktig personal i utsatta yrken.

En fullständig anonymisering av beslutsfattande har inte legat inom utredningens befogenhet och förslagen har balanserats mot krav på rättssäkerhet, insyn och möjligheter till ansvarsutkrävande. Vid en begäran kan ändå uppgifterna behöva lämnas ut. Det kan därför diskuteras om förslagen kommer att ge tillräckligt skydd för enskilda tjänstemän men de är i vart fall ett steg i rätt riktning.

Utredningen föreslår därutöver en mängd ändringar i nuvarande författningar som innebär att vad som är hot mot tjänsteman breddas och ett starkare skydd mot annan otillbörlig påverkan som till exempel trakasserier och förolämpning. Att samhället tydligt markerar mot otillbörlig påverkan och tjänstemäns utsatta situation är positivt.

För Uppsala kommuns synpunkter se ärendets **bilaga 1**.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i ärendet

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 8 mars 2024
- Bilaga 1, Yttrande över SOU 2024:1 Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ingela Hagström
Utvecklingsdirektör och
bitr. stadsdirektör

Kommunstyrelsen
YttrandeHandläggare:
Hannes Vidmarkju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L4@regeringskansliet.se
ref. Ju2024/00057 Uppsala kommun

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

Uppsala kommun har beretts möjligheten att yttra sig över betänkandet Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (SOU 2024:1)

Uppsala ser mycket positivt på att offentliganställdas utsatthet uppmärksammas och tas på stort allvar. I likhet med utredningen kan vi konstatera att situationen med otillbörlig påverkan idag innebär ett omfattande problem för såväl enskilda tjänstemän som för rättstillämpningen.

Minskad exponering av namn i handlingar

Förtydligandet om möjligheten att utelämna namn på tjänstepersoner vid underrättelse om beslut är välkommet (13.9.3). Då möjligheten att ändå få ut uppgiften vid begäran kvarstår är det dock tveksamt om skyddet är tillräckligt. Utredningen konstaterar att förslaget ”kan ha viss brottsförebyggande effekt” (15.4). Kommunen vill därför påtala behovet av uppföljning för att se om förslaget vid ett genomförande har tillräcklig effekt och verkligen ger ett starkare skydd. Kommunen delar i det sammanhanget också utredningens uppfattning om vikten av översyn av söktjänsters grundlagsskydd (14.14.2).

Övriga förslag i betänkandet

Uppsala konstaterar att breddningen av straffbara gärningar i syfte att otillbörligt påverka myndigheter och de straffskärpningar som föreslås ger en tydlig signal om samhällets syn i frågan. Det är viktigt och kommunen har i övrigt inga synpunkter på de delarna av förslagen.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling
Kommunstyrelsens ordförandeJohn Hammar
sekreterare

Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier

*Betänkande av
Utredningen om åtgärder
för att minska offentliganställdas utsatthet*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:1

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0826-8 (tryck)

ISBN 978-91-525-0827-5 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 21 april 2022 att utse en särskild utredare för att överväga olika författningsändringar för att minska offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier. Syftet är både att förbättra situationen för de anställda och att värna den offentliga verksamheten (dir. 2022:31).

Som särskild utredare förordnades den 1 maj 2022 generaldirektören John Ahlberk.

Regeringen beslutade den 2 februari 2023 om tilläggsdirektiv genom vilka utredningen fick i uppdrag att, oavsett ställningstagande i sak, lämna vissa förslag. Vidare förlängdes utredningstiden till den 1 januari 2024 (dir. 2023:16).

Som experter att biträda utredningen förordnades fr.o.m. den 16 juni 2022 chefsåklagaren Torsten Angervåg, rättsliga experten Ellinor Eriksson (Skatteverket), hovrättsrådet Christer Lundh, juristen Ylva Marsh (Polismyndigheten), verksjuristen Rose-Marie Ottosson (Försäkringskassan), advokaten Kristoffer Ribbing och fr.o.m. den 17 januari 2023 chefsåklagaren Anneli Hanström. Genom beslut den 23 maj 2023 entledigades Rose-Marie Ottosson fr.o.m. den 1 juni 2023 och i hennes ställe förordnades rättsliga experten Emil Korsell.

Som sakkunniga från Justitiedepartementet att biträda utredningen förordnades fr.o.m. den 16 juni 2022 kanslirådet Anna Nordström och kanslirådet Ida Olsson och fr.o.m. den 8 september 2022 rättssakkunniga Erika Löwhagen. Ida Olsson entledigades fr.o.m. den 8 juni 2023 och i hennes ställe förordnades rättssakkunniga Klara Lundh.

I utredningens referensgrupp förordnades fr.o.m. den 16 juni 2022 arbetsrättsjuristen Lina Cronebäck (Sveriges Kommuner och Regioner, SKR), juristen Lise Donovan (Tjänstemännens centralorganisation,

TCO), biträdande chefsjuristen Carl Durling (Arbetsgivarverket), juristen Sofie Rehnström (Landsorganisationen i Sverige, LO) och förbundsjuristen Sophie Silverryd (SRAT/Sveriges akademikers centralorganisation, Saco) att ingå som ledamöter. Lina Cronebäck entledigades fr.o.m. den 24 september 2022 och i hennes ställe förordnades förbundsjuristen Ann Sofi Agnevik (SKR) fr.o.m. den 4 oktober 2022. Lise Donovan entledigades fr.o.m. den 29 augusti 2023 och i hennes ställe förordnades förbundsjuristen Märta Lindberg (TCO) fr.o.m. den 14 september 2023.

Sekreterare i utredningen har varit rådmannen Ia Hamlin och kanslirådet Maria Winblad von Walter från och med den 1 maj 2022.

Härmed överlämnas betänkandet *Ett starkare skydd för offentligt anställda mot våld, hot och trakasserier* (SOU 2024:1). Experterna och de sakkunniga har i de flesta delarna ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Betänkandet är därför skrivet i vi-form. Experterna Ylva Marsh och Ellinor Eriksson har dock avgett särskilda yttranden. Yttrandena fogas till betänkandet.

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i januari 2024

John Ahlberk

/ Ia Hamlin
Maria Winblad von Walter

Innehåll

Sammanfattning	19
1 Författningsförslag	41
1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	41
1.2 Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (2017:900)	47
1.3 Förslag till förordning om ändring i skatteförfarandeförordningen (2011:1261).....	48
2 Utredningens uppdrag och arbete	49
2.1 Uppdraget.....	49
2.2 Utredningsarbetet.....	51
2.3 Betänkandets innehåll och disposition	52
3 Undersökningar av olika yrkesgruppers utsatthet för våld, hot och trakasserier	55
3.1 Inledning	55
3.2 Befolkningsundersökningar om utsatthet i arbetslivet generellt	57
3.2.1 Statistiska centralbyråns rapport Hot, våld och oro 1980–2017.....	57
3.2.2 Arbetsmiljöverkets arbetsmiljöundersökning	58
3.2.3 Arbetsgivarverket – Arbetsmiljön i staten.....	59
3.2.4 Brå kortanalys 3/2018 – Yrkesrelaterad utsatthet för brott.....	59

3.3	Rapporter om arbetsskador	61
3.3.1	Arbetsmiljöverket	61
3.3.2	AFA Försäkring	62
3.4	Undersökningar om offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier	63
3.4.1	Brottsförebyggande rådet	63
3.4.2	Statskontoret	69
3.4.3	Riksrevisionen	71
3.5	Övrigt underlag avseende vissa yrkesgrupper och myndigheter	72
3.5.1	Rättsväsendet och vissa andra myndigheter	73
3.5.2	Polismyndigheten	77
3.5.3	Socialt arbete	82
3.5.4	Vård och omsorg	84
3.5.5	Skol- och utbildningsväsendet	85
4	Problembilden	89
4.1	Inledning	89
4.2	Utredningens bild av offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier	89
4.2.1	Generella iakttagelser	89
4.2.2	Utredningens möten	90
4.2.3	Vissa anställda utsätts i högre grad än andra och utsatthetens karaktär varierar med yrkesrollen	91
4.2.4	Vad består utsattheten i?	92
4.2.5	Var och på vilket sätt sker våld, hot och trakasserier?	97
4.2.6	Anmälningbenägenhet	99
4.3	Konsekvenser av utsattheten	101
4.3.1	Mycket talar för att utsattheten för våld, hot och trakasserier har ökat	101
4.3.2	Ett demokratiproblem	102
4.4	Arbetsgivarens arbetsmiljöansvar och medarbetarskydd... ..	105
4.4.1	Inledning	105
4.4.2	Arbetsgivarens arbetsmiljöansvar	106

4.4.3	Arbetsgivarens arbete för att förebygga våld, hot och trakasserier.....	107
4.5	Nuvarande situation kräver åtgärder på flera plan	109
4.6	Betänkandets vidare disposition	111
5	Brott mot tjänstemän – brottsutvecklingen och översynens inriktning	113
5.1	Inledning	113
5.2	Kriminalstatistik.....	114
5.2.1	Anmälda brott.....	114
5.2.2	Lagförda brott.....	120
5.3	Behovet av ett förstärkt straffrättsligt skydd mot våld, hot och trakasserier för tjänstemän	122
5.3.1	Arbetsgivarverkets och Polismyndighetens skrivelser	122
5.3.2	Tidigare lagstiftningsåtgärder	123
5.3.3	Vår bild av behovet och översynens inriktning ...	125
6	Skyddet för tjänstemän och myndighetsutövningen	131
6.1	Inledning	131
6.2	Brott mot tjänstemän i 17 kap. brottsbalken	131
6.2.1	Bakgrunden till de nuvarande bestämmelserna ...	133
6.2.2	Senare reformer	135
6.3	Utgångspunkter för vårt uppdrag.....	136
6.4	Innebörden av myndighetsutövning enligt gällande rätt....	137
6.4.1	I eller vid myndighetsutövning?	137
6.4.2	Tvinga till, hindra eller hämnas åtgärd i myndighetsutövningen.....	139
6.4.3	Hänvisningarna i de olika bestämmelserna	140
6.4.4	Uppsåt	141
6.5	Överväganden och förslag.....	142
6.5.1	Bestämmelserna bör förtydligas	142
6.5.2	Vissa angrepp som sker <i>vid</i> myndighetsutövning	143

6.5.3	Angrepp som sker för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd <i>vid myndighetsutövning</i>	144
6.5.4	Tillämpningsområdet bör i övrigt inte ändras.....	146
7	Våld eller hot mot tjänsteman – ett starkare skydd	149
7.1	Inledning.....	149
7.2	Gällande rätt	149
7.2.1	Våldsbegreppet.....	150
7.2.2	Hotbegreppet	152
7.2.3	Grovt våld eller hot mot tjänsteman.....	154
7.2.4	Konkurrensfrågor	155
7.3	Överväganden och förslag	158
7.3.1	Utsattheten för våld bland tjänstemän	158
7.3.2	Det straffbara området för våld mot tjänsteman bör inte ändras.....	160
7.3.3	Utsattheten för hot bland tjänstemän	161
7.3.4	Reformbehovet av hotbegreppet i 17 kap. 1 §.....	162
7.3.5	Det straffbara området för hot mot tjänsteman bör utvidgas	167
7.3.6	Brottets anknytning till myndighetsutövning.....	170
7.4	Hot mot tjänsteman som yttrande- och tryckfrihetsbrott.....	171
8	En modernisering av brottet förgripelse mot tjänsteman – ett starkare skydd mot trakasserier ...	173
8.1	Inledning.....	173
8.2	Gällande rätt	173
8.2.1	Förarbeten	174
8.2.2	Gärning som medför lidande, skada eller annan olägenhet eller hot om sådan gärning	175
8.2.3	Otillbörligen.....	176
8.2.4	Kravet på visst syfte	178
8.2.5	Grov förgripelse mot tjänsteman	178
8.2.6	Konkurrens.....	178

8.3	Utsattheten för olika typer av trakasserier.....	179
8.4	Allmänna överväganden om reformbehovet av 17 kap. 2 §.....	182
8.4.1	Relationen till andra brott.....	182
8.5	Överväganden och förslag.....	189
8.5.1	17 kap. 2 § behöver förtydligas och moderniseras.....	189
8.5.2	Gärningens anknytning till myndighetsutövning och vem som skyddas...	190
8.5.3	Förhållandet till andra brottsliga gärningar bör tydliggöras.....	193
8.5.4	Även andra otillbörliga gärningar kan utgöra brott.....	197
8.5.5	Brottet ska betecknas angrepp mot tjänsteman...	199
8.5.6	Kvalifikationsgrunder för grovt brott.....	200
8.5.7	Förstadier till brott.....	204
8.5.8	Konkurrensfrågor.....	209
8.6	Ett starkare skydd mot upprepade trakasserier.....	210
8.6.1	Olaga förföljelse och brott i 17 kap. brottsbalken.....	210
8.6.2	Ett eller flera brott vid upprepad brottslighet?....	211
8.6.3	Brott mot tjänstemän bör kunna utgöra olaga förföljelse.....	212
9	Ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman	215
9.1	Inledning.....	215
9.2	Missfirmelse mot tjänsteman.....	215
9.2.1	Upphävandet av missfirmelse mot tjänsteman....	216
9.3	Förolämpning enligt 5 kap. 3 § brottsbalken.....	218
9.3.1	Gällande rätt.....	218
9.3.2	2019 års ändringar av förolämpningsbrottet.....	219
9.3.3	Praxis avseende förolämpningar mot tjänstemän.....	220
9.4	Den särskilda åtalsregeln vid förolämpningsbrott.....	222
9.4.1	Inledning.....	222

9.4.2	Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning	223
9.4.3	Förändringar av åtalsregeln	224
9.4.4	Förolämpning som ett led i fridsbrotten	226
9.5	Kriminalstatistik	227
9.5.1	Allmänt	227
9.5.2	Åtalsregelns praktiska betydelse	228
9.6	Några straffteoretiska utgångspunkter	229
9.6.1	Principer för kriminalisering	230
9.6.2	Dubbla kriminaliseringar	231
9.6.3	Hur bör kriminalisering ske?	231
9.7	Överväganden och förslag	232
9.7.1	Problembilden	232
9.7.2	Behovet av ett förstärkt skydd mot förolämpningar	233
9.7.3	Ett nytt brott i 17 kap. brottsbalken.....	235
9.7.4	Vad ska vara brottsligt?.....	236
9.7.5	Åtalsreglering för det nya brottet	239
9.7.6	Relationen till andra brott	241
9.8	Det nya brottet och förhållandet till övriga yrkesgrupper i 17 kap. brottsbalken.....	241
9.8.1	Ett utsträckt skydd	241
9.8.2	Yrkeskategorier med arbetsuppgifter som ska anses jämställda med utövare av myndighet	243
9.8.3	Utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner.....	244
9.9	Förolämpning som yttrande- och tryckfrihetsbrott	246
9.9.1	Överväganden.....	247
10	En saklig och språklig översyn av våldsamt motstånd ...	249
10.1	Inledning	249
10.2	Gällande rätt	249
10.2.1	Förarbeten och doktrin angående begreppet motvärn.....	251
10.2.2	Processuella frågor	252
10.2.3	Relationen till andra brott	253
10.3	Statistik om våldsamt motstånd	254

10.4	Överväganden och förslag.....	254
10.4.1	Några sakliga ändringar bör inte göras.....	255
10.4.2	En språklig modernisering	256
11	Skärpta straff för vissa brott mot tjänstemän	257
11.1	Inledning	257
11.2	Några straffrättsliga utgångspunkter.....	257
11.2.1	Straffskalor.....	258
11.2.2	Gradindelning och kvalifikationsgrunder	263
11.3	Allmänt om straffmätning och påföljdsval.....	263
11.3.1	Den grundläggande bestämmelsen om straffvärde.....	263
11.3.2	Försvårande och förmildrande omständigheter ..	264
11.3.3	Straffmättningsvärde.....	264
11.3.4	Påföljdsval	265
11.4	Straffvärde och påföljd vid brott mot tjänstemän.....	267
11.4.1	Våld eller hot mot tjänsteman	267
11.4.2	Förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd	269
11.5	Lagstiftningsåtgärder och tidigare överväganden	270
11.5.1	Nya brott och straffskärpningar.....	270
11.5.2	Tidigare överväganden och ändringar avseende 17 kap. brottsbalken	273
11.6	Kriminalstatistik.....	275
11.6.1	Påföljder	275
11.7	Överväganden och förslag.....	280
11.7.1	Behovet av en översyn och utgångspunkterna för den	280
11.7.2	Straffskalan för våld eller hot mot tjänsteman.....	285
11.7.3	Straffskalan för angrepp mot tjänsteman.....	291
11.7.4	Straffskalan för våldsamt motstånd.....	298
11.7.5	Straffskalan för förolämpning mot tjänsteman ...	299

12	En översyn av straffskalan för sabotage mot blåljusverksamhet.....	301
12.1	Inledning.....	301
12.2	Gällande rätt	301
12.2.1	Bakgrund.....	302
12.2.2	Brottet.....	303
12.2.3	Grovt brott.....	304
12.2.4	Straff och påföljdsval	305
12.2.5	Konkurrens.....	306
12.3	Tillämpningen av bestämmelsen.....	307
12.3.1	Kriminalstatistik.....	307
12.3.2	Praxis.....	310
12.4	Överväganden.....	316
12.4.1	Allmänna utgångspunkter	316
12.4.2	Brott av normalgraden	317
12.4.3	Grovt brott.....	319
13	Minskad exponering av namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder	321
13.1	Uppdraget	321
13.2	Vårt angreppssätt.....	322
13.3	Disposition.....	324
13.4	Dokumentationsskyldigheten i ett större perspektiv	324
13.4.1	Offentlighetsprincipen	324
13.4.2	Handlingsoffentligheten.....	325
13.5	Övergripande om god förvaltning.....	330
13.5.1	Inledning.....	330
13.5.2	Förvaltningslagen – en central lag för förfarandet inom den offentliga förvaltningen ...	332
13.5.3	Något om god förvaltning i EU.....	339
13.6	Dokumentation av beslut och andra åtgärder.....	340
13.6.1	Inledning.....	340
13.6.2	Rättslig reglering	341
13.6.3	JO-uttalanden och god förvaltningsstandard.....	349

13.7	Dokumentation i brottsbekämpande verksamhet	350
13.7.1	Förundersökning	350
13.7.2	Beslut och dokumentation under förundersökning	351
13.7.3	Dokumentationskrav i polislagen.....	355
13.7.4	Insyn under förfarandet	356
13.8	Framförda behov av ändrade regler om dokumentation	358
13.9	Överväganden och förslag.....	360
13.9.1	Inledande utgångspunkter	360
13.9.2	En anonym beteckning i stället för namn vid dokumentation av beslut och andra åtgärder?	362
13.9.3	En möjlighet att i vissa fall underrätta om beslut utan att ange beslutsfattarens namn	368
13.10	Alternativt förslag angående minskad exponering av namn i polisiär verksamhet.....	379
13.10.1	Inledning	379
13.10.2	Utgångspunkter.....	379
13.10.3	Regleringens närmare utformning.....	381
14	Skydd för uppgifter om offentliganställda	389
14.1	Bakgrund	389
14.2	Uppdraget.....	390
14.3	Disposition	392
14.4	Grundlags- och sekretessregleringen.....	392
14.5	Allmänt om sekretesslagstiftningen	393
14.5.1	Sekretessens innebörd	393
14.5.2	Bestämmelsernas uppbyggnad.....	393
14.5.3	Överföring av sekretess samt primära och sekundära sekretessbestämmelser	396
14.5.4	Sekretessmarkering.....	397
14.6	Personaladministrativ sekretess	398
14.6.1	Sekretess i personalsocial verksamhet och uppgifter om enskildas hälsotillstånd m.m.	398

14.6.2	Skydd mot hot och trakasserier	398
14.6.3	Starkare skydd för vissa typer av uppgifter	400
14.7	Folkbokföringssekretess	401
14.8	Skyddsåtgärder inom folkbokföringen – skyddade personuppgifter	403
14.8.1	Allmänt	403
14.8.2	Sekretessmarkering av personuppgifter i folkbokföringsdatabasen	403
14.8.3	Skyddad folkbokföring	406
14.8.4	Fingerade personuppgifter	407
14.8.5	Statistik och uppgifter från myndigheter angående skyddade personuppgifter	408
14.9	Sekretess för uppgift om enskilda personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer	409
14.10	Övriga sekretessbestämmelser till skydd för enskilda och begränsningen till när offentliganställda agerar i tjänsten	410
14.11	Uppgifter om offentliganställda kan omfattas av sekretess till skydd för allmänna intressen	411
14.12	Distribution av uppgifter från folkbokföringen	413
14.12.1	Allmänt om folkbokföringen	413
14.12.2	Distribution av uppgifter från folkbokföringsdatabasen	414
14.12.3	Navet och verkan av en sekretessmarkering	414
14.12.4	Statens personadressregister (SPAR)	415
14.13	Grundlagsskyddet för söktjänster	417
14.13.1	Inledning	417
14.13.2	Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens skydd för yttrandefriheten	418
14.13.3	Personuppgiftsbehandling i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen	421

14.13.4	Grundlagsskyddet för vissa söktjänster har begränsats för att stärka den personliga integriteten.....	424
14.14	Överväganden	427
14.14.1	Personaladministrativ sekretess.....	428
14.14.2	Starkare skydd för offentliganställdas kontaktuppgifter utanför personaladministrativ verksamhet?	436
14.15	Alternativt förslag om ett starkare skydd för uppgifter inom den personaladministrativa verksamheten.....	446
14.16	Sekretess för uppgifter om studenter på polisutbildningen.....	448
14.16.1	Uppdraget	448
14.16.2	Polisutbildningen och befintlig sekretessreglering	448
14.16.3	Överväganden	450
14.16.4	Alternativt förslag om ett starkare skydd för uppgifter om studenter på polisutbildningen	452
15	Förslagets konsekvenser	455
15.1	Inledning	455
15.2	Ekonomiska konsekvenser av förslagen om ett stärkt straffrättsligt skydd.....	456
15.2.1	Inledande utgångspunkter	456
15.2.2	Nyligen genomförda lagändringar bidrar till viss osäkerhet.....	457
15.2.3	Något om beräkningen av Kriminalvårdens kostnader.....	458
15.2.4	Förslagen om ändringar i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken	459
15.2.5	Förslaget om ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman	466
15.2.6	Förslaget om att brott mot tjänstemän kan ingå i olaga förföljelse.....	467
15.2.7	Sammanfattande bedömning	468
15.2.8	Finansiering	469

15.3	Andra konsekvenser av de straffrättsliga förslagen.....	469
15.3.1	Konsekvenser för brottsligheten.....	469
15.3.2	Konsekvenser för jämställdheten.....	470
15.3.3	Övriga konsekvenser	471
15.4	Konsekvenser av förslagen om minskad exponering av namn	471
16	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	473
16.1	Ikraftträdande.....	473
16.2	Övergångsbestämmelser	473
17	Författningskommentar	475
17.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	475
17.2	Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen (2017:900)	487
17.3	Förslaget till förordning om ändring i skatteförfarandeförordningen (2011:1261)	489
18	Författningsförslag som inte följer av ställningstagandena	491
18.1	Alternativa författningsförslag	491
18.1.1	Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).....	491
18.1.2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	492
18.1.3	Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)	495
18.1.4	Förslag till förordning om ändring i polisförordningen (2014:1104)	496
18.2	Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och konsekvenser.....	497
18.2.1	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	497
18.2.2	Konsekvenser	497

18.3	Författningskommentar till de alternativa författningsförslagen	498
18.3.1	Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)	498
18.3.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	499
18.3.3	Förslaget till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)	501
18.3.4	Förslaget till förordning om ändring i polisförordningen (2014:1104)	502
Särskilda yttranden		503
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:31	515
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:16	525

Sammanfattning

Uppdragets tre delar – utgångspunkter

Offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier har blivit alltmer framträdande. Problemet har under senare tid uppmärksamats bl.a. i förhållande till socialtjänsten och brottsbekämpningen men finns i princip i hela förvaltningen. Våld, hot och trakasserier mot offentliganställda kan få betydande konsekvenser för den enskilde och är i förlängningen ett angrepp även på det demokratiska systemet.

Vi har haft i uppdrag att överväga olika författningsändringar i syfte att minska offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier.

En del har handlat om att se över det *straffrättsliga skyddet för tjänstemän*. Här har ingått att göra en allmän översyn av straffbestämmelserna i 17 kap. brottsbalken om våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd och ta ställning till om skyddet behöver förstärkas. Vidare har vi haft att ta ställning till om det straffrättsliga skyddet för tjänstemän mot förolämpningar och andra kränkningar behöver förstärkas. Vi har också haft i uppdrag att lämna författningsförslag som innebär att straffet för våld eller hot mot tjänstemän skärps och att ett nytt brott som tar sikte på förolämpningar mot tjänstemän införs. Utöver detta har vi haft att ta ställning till om straffet för sabotage mot blåljusverksamhet behöver skärpas.

Vårt uppdrag har också varit att analysera behovet av en *minskad exponering av offentliganställdas namn* och ta ställning till om behovet motiverar författningsändringar som minskar kraven på användning av namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. Oavsett ställningstagande i sak har vi även haft i uppdrag att lämna förslag på en sådan reglering.

Slutligen har det ingått att analysera behovet av ett starkare *skydd för uppgifter om offentliganställda* samt studenter på polisutbildningen

och ta ställning till om det motiverar författningsändringar som stärker skyddet för uppgifterna. Oavsett ställningstagande i sak har vi haft i uppdrag att lämna förslag på en sådan reglering.

Det har inte legat i utredningens uppdrag att lämna förslag som helt anonymiserar beslutsfattandet i offentlig verksamhet. Tvärtom framgår det av våra direktiv att rätten att *på begäran* få del av en beslutsfattares eller andra anställdas namn inte ska begränsas. Det är en grundläggande utgångspunkt för våra överväganden. Det utesluter emellertid inte att det finns åtgärder som kan vidtas för att minska exponeringen av offentliganställdas namn och öka skyddet för uppgifter om dem. Enligt våra tilläggsdirektiv ska vi också lämna förslag på sådana åtgärder.

Vi är övertygade om att skyddet för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier behöver stärkas. Samtidigt måste berättigade krav på rättssäkerhet, insyn och möjligheter till ansvarsutkrävande upprätthållas. Det är inte minst viktigt mot bakgrund av de i många fall ingripande åtgärder som den offentliga maktutövningen innebär för enskilda. Våra överväganden handlar om att balansera dessa intressen mot varandra. Sammantaget har vi gjort bedömningen att intresset att skydda de offentliganställda bör ges större vikt än tidigare. Det avspeglar sig i de förslag vi lämnar.

Problembilden

Bakgrunden till uppdraget

För att kunna bedöma behovet av de åtgärder som vårt uppdrag omfattar krävs att problembilden konkretiseras och analyseras. Vi har därför tagit del av ett flertal studier, rapporter och undersökningar i syfte att skapa oss en bild av utsatthetens omfattning och dess närmare uttryck. För att få en djupare förståelse för hur offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier ser ut och vilka konsekvenser den för med sig, både för den enskilde medarbetaren men också för verksamheterna i sig, har vi även haft ett stort antal möten med bl.a. medarbetare och chefer inom olika verksamheter.

Utsattheten är stor och tycks ha ökat

Av underlaget framgår att utsattheten för våld, hot och trakasserier är stor och finns inom hela den offentliga förvaltningen. Utsattheten för otillbörliga ageranden, både i omfattning och karaktär, skiljer sig emellertid åt mellan olika verksamheter och yrkesroller. Anställda med arbetsuppgifter som innefattar myndighetsutövning, och som fattar beslut med stor påverkan för enskilda, är särskilt utsatta. Brottsutredande myndigheter och myndigheter som utövar tillsyn eller beslutar om tillstånd, ersättningar och bidrag är några exempel på verksamheter där utsattheten för de anställda är stor. En annan gemensam nämnare för de mest utsatta grupperna är att de ofta har en omfattande och nära kontakt med allmänheten eller klienter, och det är i det direkta mötet som utsattheten för våld, hot och trakasserier är som störst.

Utredningens samlade bild är att utsattheten bland offentlig-anställda, särskilt för hot och trakasserier, är omfattande och att den tycks ha ökat på senare tid. Det finns en utbredd faktisk utsatthet som i sin tur skapar en rädsla och oro bland andra anställda för att komma att bli utsatt. Båda dessa aspekter är mycket allvarliga. Utvecklingen beror sannolikt på ett flertal olika faktorer. Ett hårdare samhällsklimat där respekten för myndighetspersoner har minskat förs fram som en bidragande orsak. Även andra samhällsförändringar, t.ex. utvecklingen av den organiserade eller gängrelaterade brottsligheten och olika typer av påverkanskampanjer mot offentlig verksamhet kan räknas hit. Det framstår också som allt vanligare att den enskilda medarbetaren hamnar i fokus för olika typer av ageranden, exempelvis genom hotfulla antydningar och anspelningar på tjänstemannens personliga förhållanden eller genom uthängningar på sociala medier. En annan bidragande orsak är det faktum att den tekniska utvecklingen har lett till att det är lättare att nå både myndigheter och anställda i dag. Den snabba tillgången till privata kontaktuppgifter, inte minst via olika söktjänster bidrar också till ökad oro för att utsättas bland många anställda.

Utsattheten får stora konsekvenser och nuvarande situation kräver åtgärder på flera plan

Den bild som framträtt av offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier visar att situationen är mycket allvarlig och enligt vår bedömning innebär den, förutom konsekvenser för den enskilde medarbetaren, stora risker ur ett samhällsperspektiv.

Utredningens samlade bild är att det förekommer att tjänstemän tvekar eller avstår från att vidta tjänsteåtgärder av rädsla för våld, hot och trakasserier. Det kan innebära att bl.a. ingripanden, inspektioner och kontroller inte genomförs. Utsatthetens påverkan på tjänsteutövningen, och riskerna för s.k. självcensur, understryks av det stora flertalet myndigheter som utredningen träffat. Även om det inte med säkerhet går att uttala sig om i vilken omfattning det sker, innebär agerandet – och riskerna för sådana ageranden – att grundläggande principer om objektivitet, legalitet och likabehandling sätts åt sidan. Vidare innebär utsattheten för våld, hot och trakasserier att myndigheterna ställs inför rekryterings- och kompetensförsörjningsproblem genom att färre söker sig till eller vill stanna kvar i yrken där utsattheten är stor. Förmågan för myndigheter att fullgöra sina uppgifter inom samhällsbärande verksamheter påverkas därmed. Enligt vår bedömning är den nuvarande situationen allvarlig och ställer krav på åtgärder.

Problembilden med våld, hot och trakasserier i arbetslivet är mångfacetterad och behöver enligt vår uppfattning belysas i olika sammanhang och ur skilda perspektiv. De frågor som aktualiseras är ett samspel av exempelvis arbetsmiljö-, verksamhets- och kriminalpolitiska frågor och det krävs flera parallella åtgärder för att en tillfredsställande situation ska kunna uppnås. En viktig del utgör arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön, i vilket ingår att så långt möjligt förebygga och hantera hot, våld och trakasserier mot personalen. Om arbetsmiljöarbetet brister så påverkar det utsattheten. Otillräckliga resurser och bemanning är också frågor av stor betydelse i sammanhanget. Enligt vår bedömning står det klart att nuvarande situation behöver förbättras för att offentliganställda ska kunna fullgöra sitt demokratiska uppdrag i samhällsbärande verksamheter. Vårt uppdrag tar sikte på att bedöma behovet av några åtgärder som kan ha betydelse för att minska utsattheten.

Ett förstärkt straffrättsligt skydd för tjänstemän

Bestämmelserna behöver moderniseras och anpassas till problembilden

Att arbeta i allmän verksamhet och med myndighetsutövning innebär många gånger att ingripande åtgärder och beslut vidtas gentemot enskilda. Medborgare har rätt att ifrågasätta beslut och ingripanden och kontrollera att handläggningen sköts på ett korrekt, objektivt och sakligt sätt. Det är grundläggande förutsättningar för rättssamhället och den demokratiska debatten.

På motsvarande sätt försvagas demokratin om tjänstemän på grund av våld, hot och trakasserier påverkas i sin tjänsteutövning. Det behövs därför ett starkt straffrättsligt skydd för att garantera att tjänstemän kan bedriva sitt arbete opartiskt och utan rädsla. Straffbestämmelserna om brott mot tjänstemän i 17 kap. brottsbalken är i det sammanhanget av stor betydelse. Brott som begås mot en tjänsteman på grund av hans eller hennes myndighetsutövning anses allvarligare än brott utan sådan koppling eftersom det både direkt och i förlängningen är ett angrepp inte bara mot den enskilde individen utan även mot allmän verksamhet. Tjänstemän omfattas därför av ett förstärkt straffrättsligt skydd.

Utsattheten bland offentliganställda består till stor del av hot, trakasserier, förolämpningar och andra kränkningar, vilket ofta är ett angrepp på tjänstemannens frihet och frid. Sådana ageranden som sker i eller för någons myndighetsutövning innebär också ett angrepp på allmän verksamhet. Bestämmelserna till skydd för tjänstemän i 17 kap. brottsbalken har i princip stått oförändrade sedan 1948. Vi har bedömt att bestämmelserna behöver anpassas och moderniseras för att säkerställa att det förstärkta straffrättsliga skyddet även omfattar nya brottstyper, nya kommunikationsformer och företeelser.

Även straffskalorna behöver förändras för att fullt ut återspegla brottens allvar. Med hänsyn till brottslighetens systemhotande karaktär bör straffskalorna för brott mot tjänstemän enligt vår bedömning skärpas i olika avseenden för att i större utsträckning överensstämma med straffskalan för övergrepp i rättssak, men också andra brott med våld-, hot- och tvångsinslag.

De förtydliganden och sakliga ändringar som vi föreslår syftar sammantaget till att skydda mot otillbörlig påverkan av tjänstemän och myndighetsutövning utifrån nuvarande behov och problembild.

Brottens anknytning till myndighetsutövningen förtydligas

I enlighet med direktiven har vi gjort vår översyn med utgångspunkt i att det straffrättsliga skyddet även fortsättningsvis ska utgå från begreppet myndighetsutövning.

Det är viktigt att tillämpningsområdet och kopplingen till myndighetsutövningen inte är – eller uppfattas som – för snävt avgränsad. Vi föreslår därför att brottslighetens anknytning till myndighetsutövningen ska mjukas upp i lagtexten. Det överensstämmer med hur bestämmelserna i huvudsak har kommit att förstås och tillämpas. I bestämmelserna om brott mot tjänstemän förtydligas därför att vissa angrepp som sker *vid* myndighetsutövning samt angrepp för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd *vid* myndighetsutövning ska omfattas.

Ändringarna stärker det straffrättsliga skyddet genom att det i lagtext klargörs att endast angrepp som riktar sig mot arbetsuppgifter som helt saknar samband med myndighetsutövning faller utanför bestämmelsernas tillämpningsområde.

Våld eller hot mot tjänsteman

Det straffbara området för våld mot tjänsteman bör inte ändras

I 17 kap. 1 § brottsbalken regleras ansvar för våld eller hot mot tjänsteman.

Enligt vår bedömning saknas det skäl att göra några sakliga ändringar av bestämmelsen avseende *våld mot tjänsteman*. Det finns en väl etablerad praxis kring dess tillämpning och det har inte framkommit något reformbehov i övrigt. Med hänsyn till att kriminalstatistiken bl.a. tyder på en ökning av grova brott föreslår vi dock att straffskalan för brottet ska skärpas (se mer nedan).

Det straffbara området för hot mot tjänsteman utvidgas

Bestämmelsen om hot mot tjänsteman omfattar i dagsläget enbart *hot om våld* mot tjänstemannen själv. Andra typer av hot, som exempelvis hot om skadegörelse eller hot som riktar sig mot anhöriga, kan i stället bedömas som förgripelse mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § brottsbalken. Vår kartläggning visar att hot, särskilt förtäckta hot, är

vanliga. Det kan handla om subtila hot om våld, men även hot som anspelar på den anställdes personliga förhållanden, såsom hemadress och familj.

För att fler typer av hot ska omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde har vi gjort bedömningen att det straffbara området bör utvidgas till att avse *hot om brottslig gärning*. Det finns enligt vår bedömning en språklig och rubriceringsmässig logik i att alla typer av hot om brott rubriceras som hot mot tjänsteman. Genom utvidgningen understryks även allvaret i brottsligheten och den högre straffskalan i 17 kap. 1 § brottsbalken blir tillämplig för fler typer av hot. Kvalifikationsgrunderna avseende grovt hot mot tjänsteman får på detta sätt också genomslag vid fler typer av hot än endast hot om våld på person.

En skärpt straffskala för våld eller hot mot tjänsteman

Vi föreslår att straffskalan för våld eller hot mot tjänsteman ska skärpas. Straffskalan ska vara böter eller fängelse i tre år, och inte som tidigare böter eller fängelse i två år.

Straffskalan för grovt brott skärps på så sätt att minimistraffet höjs från fängelse i lägst ett år till ett år och sex månader samt att maximistraffet höjs från fängelse i sex år till fängelse i högst åtta år.

Ett starkare skydd mot trakasserier

Det är vanligt att offentliganställda utsätts för trakasserier av olika slag. Agerandet består till stor del av helt oacceptabla kränkningar, inte sällan kopplade till tjänstemannens frihet och frid. Det kan exempelvis handla om ofredande, förtal, skadegörelse, hemfridsbrott och olovlig identitetsanvändning. Trakasserier kan drabba den enskilde tjänstemannens person, egendom, privatliv och även dennes närstående.

Under vissa förutsättningar kan sådana gärningar rubriceras som förgripelse mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § brottsbalken. Den bestämmelsen tillämpas dock relativt sällan och enligt vår uppfattning kan det delvis bero på att bestämmelsens konstruktion väcker en rad s.k. konkurrensfrågor. I princip varje gång bestämmelsen aktualiseras ställs domstolen inför frågan om den ska döma för ett eller flera brott, och i sådant fall vilket. Det får till följd att det förstärkta straff-

rättsliga skyddet i 17 kap. brottsbalken inte alltid får fullt genomslag, eftersom det i stället åtalas och döms för det underliggande brottet. Vi lämnar därför förslag om ändringar i 17 kap. 2 § brottsbalken som syftar till att stärka skyddet mot trakasserier i flera avseenden.

Bestämmelsen i 17 kap. 2 § får en ny konstruktion och brottsrubricering

Vi föreslår att bestämmelsen i 17 kap. 2 § brottsbalken ska förändras och förtydligas i vissa avseenden samt att brottets beteckning ska ändras till *angrepp mot tjänsteman*.

Förslaget innebär att bestämmelsen kommer att omfatta angrepp mot en tjänsteman eller hans eller hennes närstående genom

1. brottslig gärning, eller
2. annan otillbörlig gärning som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hot om en sådan gärning,

om gärningen syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning.

Genom förslaget klargörs att 17 kap. 2 § utgör en kvalificerad form av andra *brottsliga gärningar* när de sker för att påverka eller hämnas myndighetsutövning. Bestämmelsen är subsidiär till våld eller hot mot tjänsteman i 17 kap. 1 § och för förolämpning mot tjänsteman föreslås ett särskilt brott (se mer nedan), men alla andra brottsliga gärningar omfattas. Domstolen ska i den inledande prövningen ta ställning till om brott har begåtts utifrån den underliggande brottsbestämmelsen och dess brottsförutsättningar. Till skillnad från tidigare krävs inte att gärningen härutöver har lett till lidande, skada eller annan olägenhet. Det innebär en förenkling från dagens ordning, särskilt i förhållande till fridsbrotten.

Andra otillbörliga gärningar, eller hot om sådana gärningar, ska även i fortsättningen kunna utgöra brott enligt bestämmelsen. Det är en viktig del av skyddet mot trakasserier. Det kan handla om ett agerande som inte uppfyller förutsättningarna för ett brott enligt brottsbalken, men som ändå är otillbörligt om det vidtas t.ex. i syfte att hämnas ett beslut eller annan myndighetsåtgärd. Liksom i dag förutsätts att gärningen då leder till lidande, skada eller annan olägenhet hos tjänstemannen.

Angrepp mot närstående för att påverka eller hämnas tjänstemannens myndighetsutövning är ytterst allvarliga. Det tydliggörs därför att sådana angrepp omfattas av bestämmelsen. Bestämmelsen ska också omfatta angrepp som riktar sig mot en tjänsteman eller dennes närstående sedan tjänstemannen har lämnat sin tjänst.

Vi föreslår också att kvalifikationsgrunder ska införas som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. På så sätt säkerställs att vissa försvårande omständigheter får ett tydligare genomslag. För att på ett tidigt stadium kunna ingripa mot allvarigare brott föreslår vi också att förstadier till brott av normalgraden ska kriminaliseras.

Slutligen har vi bedömt att straffskalan ska skärpas. För att betona allvaret i gärningar som riktar sig mot tjänstemän i syfte att tvinga fram, hindra eller hämnas för åtgärder vid myndighetsutövning föreslår vi att straffskalan ska skärpas till böter eller fängelse i högst två år, och inte som tidigare böter eller fängelse i högst sex månader. För grovt angrepp mot tjänsteman höjs minimistraffet till fängelse i lägst sex månader och maximistraffet höjs från fängelse i fyra år till fängelse i högst sex år.

Brott mot tjänstemän ska kunna utgöra olaga förföljelse

Utifrån problembilden bedömer vi att det behövs ett starkare skydd för upprepade brott mot tjänstemän som sker i trakasserande syfte.

Olaga förföljelse tar sikte på brottsliga gärningar som sker upprepat mot en person. Om var och en av sådana gärningar har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet, döms för olaga förföljelse. För att stärka det straffrättsliga skyddet för tjänstemän mot brott som sker upprepat i trakasserande syfte föreslår vi att brotten mot tjänstemän i 17 kap. brottsbalken ska läggas till i uppräknningen av brott som kan utgöra olaga förföljelse enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken. I stället för att döma enskilt för de olika brottstyperna kan det på så sätt beaktas att kränkningen har skett upprepat eller systematiskt.

Ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman

Före 1976 fanns ett särskilt straffrättsligt skydd för tjänstemän mot förolämpningar. Brottet låg under allmänt åtal. Bestämmelsen avskaffades med motiveringen att det inte behövdes något särskilt straffrättsligt skydd utöver den allmänna bestämmelsen om förolämpning i 5 kap. 3 § brottsbalken. Samtidigt infördes en rätt för åklagare att väcka allmänt åtal för förolämpning mot någon i eller för hans eller hennes myndighetsutövning. Det förutsätter att målsäganden anger brottet till åtal och att det anses påkallat ur allmän synpunkt (se 5 kap. 5 §).

Förolämpningar mot tjänstemän är mycket vanligt förekommande. Problembilden följer samhällsutvecklingen i övrigt där tonen mellan människor allt oftare blivit nedsättande och förråad, inte minst på internet (se prop. 2016/17:222 s. 72). Utöver det personliga lidande som kränkande uttalanden kan orsaka hos den utpekade medför det särskilda risker för allmän verksamhet. Förolämpningar riktar sig ofta mot tjänstemän i samband med myndighetsutövning, t.ex. vid ett ingripande eller andra verkställande åtgärder, eller när enskilda delges besked eller annan information. Förolämpningarna kan bestå av att angriparen anspelar på den enskilde tjänstemannens utseende eller andra mer personliga förhållanden, i syfte att påverka tjänstemannen eller få honom eller henne ur balans. Det rör sig ofta om direkta och grova personangrepp som kan innehålla inslag av sexuella trakasserier eller anspela på etnicitet. Det skapar ordningsstörningar och försvårar för den enskilde tjänstemannen att utföra sitt arbete i vissa situationer. Kränkande yttranden och innehåll förekommer också genom bl.a. e-postmeddelanden som en följd av myndighetsutövning, eller som en hämnd för densamma. Enligt vår bedömning visar utvecklingen att förolämpningar inte bara utgör ett angrepp på den enskilde tjänstemannen utan även mot verksamheten i sig.

Vi föreslår därför att det införs ett nytt brott om *förolämpning mot tjänsteman* i 17 kap. brottsbalken. Det brottsliga agerandet överensstämmer med rekvisiten för förolämpningsbrottet i 5 kap. 3 § brottsbalken. Det innebär att den som angriper en tjänsteman vid hans eller hennes myndighetsutövning genom att rikta beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot tjänstemannen döms, om gärningen är ägnad att kränka hans eller hennes självkänsla eller värdighet, för förolämpning mot tjänsteman. Be-

stämelsen tar sikte på opå kallade angrepp som träffar tjänstemannen på ett mer personligt plan, och inte angrepp som endast är förargande eller olämpliga i största allmänhet. Förslaget är en viktig del av de åtgärder vi föreslår för att motverka normförskjutningen inom offentlig verksamhet om vad en enskild anställd upplever sig behöva tåla inom ramen för sitt uppdrag.

Eftersom brottet riktar sig både mot enskilda och allmänna intressen ska brottet ligga under allmänt åtal utan särskild åtalsprövning. Det ska inte heller krävas särskilda villkor för åtal, exempelvis angivelse från målsäganden. Det är nödvändigt för att bestämmelsen ska få praktiskt genomslag och inte enbart innebära en ny rubricering. Straffskalan för det nya brottet ska vara böter eller fängelse i högst sex månader.

Våldsamt motstånd

Våldsamt motstånd är en brottstyp som typiskt sett riktar sig mot allmän verksamhet och myndighetsutövningen som sådan, och inte primärt mot den enskilde tjänstemannen. Agerandet sker främst som en reaktion mot ett ingripande, ofta mot den tilltalade själv. Bestämmelsen utgör en viktig del för att skydda intresset av att det allmännas verksamhet ska kunna fortgå ostörd. Vår översyn visar att det finns en tydlig praxis och några tillämpningsproblem har inte heller framkommit. Vi föreslår därför inte några sakliga ändringar i bestämmelsen. Vi lämnar dock förslag som innebär att språket och strukturen i bestämmelsen moderniseras.

Straffskalan för sabotage mot blåljusverksamhet

Den 1 januari 2020 infördes brottet sabotage mot blåljusverksamhet i 13 kap. 5 c § brottsbalken. Syftet med bestämmelsen är att skydda de centrala blåljusverksamheterna – polisverksamhet, räddningstjänst och ambulanssjukvård – från våld och sabotage. Straffskalan för brott av normalgraden är fängelse i högst fyra år. Om brottet är grovt döms för grovt sabotage mot blåljusverksamhet till fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid. Vi har haft i uppdrag att ta ställning till om straffskalan för sabotage mot blåljusverksamhet bör skärpas.

Efter en genomgång av tillgänglig kriminalstatistik och praxis kan konstateras att brottet rymmer en stor variation av gärningar med betydande skillnader i straffvärde. Det kan avse mycket allvarliga brott som medför stor fara för människors liv, men även ageranden som utgör relativt lindriga former av brott. Straffskalan måste därför vara utformad på ett sådant sätt att den ger utrymme för en nyanserad straffmätning och påföljdsbestämning i varje enskilt fall.

Vi har gjort bedömningen att straffskalan ger domstolarna behövt utrymme för en nyanserad bedömning inom det breda spektrum av varianter av brottet som kan förekomma. Vi anser därför inte att straffskalan bör ändras.

Minskad exponering av namn i handlingar

Uppdraget

Dokumentationsskyldigheten i förvaltningen innebär att namn på offentliganställda i stor utsträckning framgår av beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. Att minska kraven på användning av namn i handlingar är därför en åtgärd som i olika sammanhang lyfts av myndigheter och andra aktörer som ett sätt att motverka offentliganställdas utsatthet mot våld, hot och trakasserier.

Vårt uppdrag har varit att analysera behovet av en minskad exponering av namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder och ta ställning till om behovet motiverar författningsändringar som minskar kraven på användning av namn.

I våra direktiv nämns två sätt för hur en minskad exponering av namn skulle kunna ske. Det första alternativet handlar om att offentliganställda när dokumentation görs ersätter namnet med någon form av beteckning, t.ex. ett identifikations- eller tjänstgöringsnummer. Det andra alternativet innebär att namnet utelämnas när en enskild underrättas om ett beslut som en myndighet har fattat.

En grundpremiss i uppdraget är att enskildas rätt att få del av beslutsfattares och andra anställdas namn som utelämnats inte ska begränsas. Det har alltså inte legat i utredningens uppdrag att överväga förändringar i sekretessregleringen i det här avseendet. Uppdraget innebär att uppgiften som utelämnats, genom att exempelvis ersättas med ett identifikationsnummer, ska bli tillgänglig först på begäran från part eller an-

nan enskild, vilket ska motverka ageranden i affekt men även i övrigt bidra till en ökad upplevelse av trygghet hos de offentliganställda.

Utifrån att uppdraget i huvudsak omfattar alla offentliganställda har vi övervägt och analyserat åtgärderna för förvaltningen som helhet, men med inriktning på de delar av förvaltningen där de anställda är särskilt utsatta för våld, hot eller trakasserier.

Några utgångspunkter

De flesta människor kommer dagligen, direkt eller indirekt, i kontakt med offentlig verksamhet. Barn går i skolan, sjuka får vård, polisen gör ingripanden, och verksamheter kontrolleras och inspekteras. Kommunala och statliga myndigheter fattar dagligen – inom vitt skilda och varierande områden – tusentals beslut som påverkar människors vardag. Att allmänheten har förtroende för att offentliga förvaltningsuppgifter sköts på ett ansvarsfullt och korrekt sätt är grundläggande för att upprätthålla förtroendet för demokratin och rättsstaten. Till stor del syftar kraven på dokumentation av beslut och andra åtgärder till att värna rättssäkerhetsintressen och legitimiteten för maktutövningen. Uppgift om vem, dvs. namnet på den som fattar ett beslut eller vidtar en viss åtgärd, utgör ofta en väsentlig del av dokumentationen.

Offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier och dess konsekvenser gör att det är viktigt att befintliga skyddsåtgärder skalas upp och att nya åtgärder övervägs för att vända utvecklingen. Samtidigt ligger stora värden i den andra vågskålen, i form av bl.a. insyn och kontroll. Enligt vår uppfattning bör en förändring bara ske om det finns starka skäl som talar för det. Det innebär bl.a. att åtgärderna måste ha potential att minska utsattheten för de offentliganställda som är mest utsatta. I det ligger att ändrade dokumentationskrav inte bör användas som en metod för att mer allmänt öka känslan av trygghet i arbetet. För oss står det klart att otryggheten många gånger bottnar i vetskapen om att den anställdes namn ger tillgång till en mängd annan personlig information via internetbaserade söktjänster. Enligt vår uppfattning vare sig kan, eller bör, en minskad exponering av namn i beslut och andra handlingar utgöra ett medel för att motverka den problematiken. Regeringen har också nyligen beslutat att tillsätta en utredning som ska analysera och se över om det finns behov av att inskränka grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör sådana personuppgifter (se dir. 2023:145).

Namn bör inte ersättas med en anonym beteckning i dokumentation

Åtgärdens betydelse för de offentliganställda som är särskilt utsatta

Gemensamt för de grupper offentliganställda där utsattheten är som störst är att de ofta arbetar nära enskilda. Hit hör bl.a. poliser, socialsekreterare och anställda på anstalter och andra institutioner. Även anställda inom skola, vård och omsorg är exempel på sådana yrkesgrupper. Det är i det direkta mötet som merparten av angreppen sker och där risken att utsättas för våld, hot och trakasserier är som störst. Även om det finns exempel på att otillbörligt agerande med hämndmotiv kan äga rum efter att en enskild får del av dokumentation av exempelvis ett ingripande eller en utförd åtgärd, är det dock i verksamheten som sådan som utsattheten är mest framträdande. Att ersätta namn med en anonym beteckning i dokumentationen som ska ske efter ett ingripande eller annan kontakt skulle därför enligt vår mening ha begränsad påverkan för att minska utsattheten för våld, hot och trakasserier för de grupper som visat på störst utsatthet. Dessutom har dokumentationen i den här typen av verksamheter mycket starka skäl för sig.

Andra utsatta yrkesroller har ofta ingående kontakter med samma kund eller klient. Så är fallet exempelvis inom socialtjänsten, men det förekommer även i andra verksamheter där ärenden kan pågå under en längre tid med flertalet kontakter mellan handläggare och enskild. Gemensamt för dessa grupper är att den offentliganställdes namn typiskt sett inte är en okänd uppgift för den enskilde, utan i stället en naturlig del i den ordinarie handlägningsprocessen. Den högre risken att utsättas för hot och trakasserier ligger främst i den löpande kontakten i sig. Inte heller för dessa grupper framstår en åtgärd där namn ersätts med en anonym beteckning som ett effektivt medel för att minska utsattheten mot hot och trakasserier.

Härutöver visar underlaget att det finns andra faktorer som kan medföra en större risk för att utsättas för våld, hot och trakasserier. Omfattande medborgarkontakter med enskilda och allmänhet är i sig en riskfaktor, liksom ärenden och beslut med stor påverkan på den enskildes ekonomi eller liv. Av betydelse är också vem som är förövare. Det är typiskt sett enskilda individer, t.ex. personer som uppfattas som psykiskt instabila eller personer i en desperat situation.

Förhållanden som kan leda till högre utsatthet är alltså av mångfaceterad karaktär och kan aktualiseras i flertalet verksamheter, i större eller mindre utsträckning. Det är vanskligt att utifrån dessa faktorer dra några mer långtgående slutsatser som kan ligga till grund för en tillräckligt avgränsad reglering när det gäller formerna för dokumentation som samtidigt har potential att minska utsattheten.

Åtgärden är inte ändamålsenlig för att minska utsattheten

Vår sammantagna bedömning är att det inte bör införas en reglering som skapar förutsättningar för att ersätta namn med en mer anonym beteckning, såsom ett identifikationsnummer eller tjänstgöringsnummer, när dokumentation görs. En sådan åtgärd skulle, enligt vår bedömning, ha begränsad effekt för de offentliganställda som är mest utsatta. Vidare bedömer vi att nackdelarna med en sådan åtgärd är påtagliga. Beslut och andra handlingar skulle inte kunna läsas självständigt. Det försvårar inte bara för den enskilde som berörs av ett beslut utan även kollegor, andra myndigheter och media. Det medför vidare en tidsfördröjning när ytterligare åtgärder och handgrepp krävs för att få del av de uppgifter som utelämnats, vilket undergräver skyndsamhetskravet i offentlighetsprincipen. Följden blir försämrad insyn och kontroll samt minskad överskådlighet av myndigheternas verksamhet som i förlängningen kan påverka förtroendet för förvaltningen. Vi anser därför inte att åtgärden är ändamålsenlig eller proportionerlig för att minska utsattheten bland offentliganställda.

En underrättelse om beslut enligt förvaltningslagen bör kunna ske utan att beslutsfattarens namn anges

Det andra alternativet för att minska exponeringen av namn som vi har övervägt – och som i viss utsträckning redan nyttjas av några myndigheter – innebär att namn på beslutsfattaren eller andra som deltagit i handläggningen utelämnas när part ska underrättas om ett beslut enligt 33 § förvaltningslagen (2017:900). Någon begränsning eller undantag från befintliga krav om vilka uppgifter som ska framgå när beslut dokumenteras görs inte, utan i stället tar åtgärden sikte på vilka uppgifter som anges i *underrättelsen om beslutet* till den enskilde.

Med hänsyn till problembilden har vi bedömt det motiverat och angeläget att lagstiftningsåtgärder vidtas för att möjliggöra att namn i större utsträckning än i dag kan utelämnas i en underrättelse om beslut när riskerna för hot, våld och trakasserier är särskilt framträdande. Behovet av en sådan möjlighet har även påtalats av flera myndigheter. Åtgärden innebär inte heller samma påtagliga negativa konsekvenser som förändrade dokumentationskrav skulle innebära. En beslutsfattarens identitet som inte framgår direkt i samband med underrättelsen av ett beslut skulle, enligt vår uppfattning, kunna bidra till att motverka vissa otillbörliga ageranden mot personalen. Det kan vara ett verktyg för att – i vissa fall – öka tryggheten och potentiellt minska medarbetarnas utsatthet i ett visst ärende, t.ex. när det under handläggningen framkommit konkreta omständigheter som talar för att personalen löper en förhöjd risk att utsättas för våld, hot eller trakasserier.

Vi föreslår därför att det ska införas en ny bestämmelse i 33 § förvaltningslagen som möjliggör att uppgift om namn på beslutsfattare, föredragande eller andra som medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet, inte behöver anges i en skriftlig underrättelse om beslut.

Till skillnad från i dag innebär regleringen att säkerhetsaspekter för personalen kan motivera att namn utelämnas, oberoende av beslutets innebörd eller en parts intresse i övrigt att direkt av underrättelsen få vetskap om beslutsfattarens namn. Förslaget ger utrymme för att i vissa fall minska exponeringen av offentliganställdas namn vid underrättelse om beslut när riskerna för hot, våld och trakasserier är särskilt framträdande.

Bestämmelsen kan tillämpas om det inte finns avvikande bestämmelser i annan lag eller förordning (4 § förvaltningslagen). I syfte att ge Skatteverket samma möjlighet att i vissa fall underrätta om beslut utan angivande av namn föreslås att ett undantag införs i 17 kap. 3 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261).

Ett alternativt förslag som tar sikte på vissa polisanställda

Oavsett ställningstagandena i sak lämnar vi, i enlighet med uppdraget, ett förslag som innebär en möjlighet att i stället för namn använda en anonym beteckning vid dokumentation i vissa fall. För-

slaget tar sikte på polisanställda som i undersökningar visat på hög utsatthet för våld, hot och trakasserier.

Det är enligt vår uppfattning inte påkallat att göra några mer genomgripande förändringar av den nuvarande ordningen när det gäller dokumentationskraven. Det grundas på de tidigare bedömningarna vi har gjort, nämligen att förändrade krav på dokumentation skulle ha begränsad påverkan på utsattheten för våld, hot och trakasserier för de polisanställda som är särskilt utsatta liksom att fullständig dokumentation är av stor vikt i polisiär verksamhet som ofta rör ingripande åtgärder. Dokumentation av åtgärder som vidtas av polisanställda kan dessutom ingå i en förundersökning och därmed ligga till grund för åtal och ytterst lagföring. Vi har därför gjort bedömningen att förslaget bör vara tydligt avgränsat och syfta till att minska exponeringen av polisanställdas namn samtidigt som den misstänktes rätt till insyn under förfarandet bibehålls.

När det gäller förslagets närmare utformning har vi utgått från regleringen om särskilda tjänstekort som finns i förordningen (1958:272) om tjänstekort. Polisanställda som löper en påtaglig risk att utsättas för hot eller våld kan få ett särskilt tjänstekort utfärdat. På ett sådant tjänstekort är bl.a. namn utbytt mot ett tjänstgöringsnummer, som identifierar den anställde. Särskilda tjänstekort syftar till att öka tryggheten och den personliga säkerheten för den anställde i tjänsteutövningen genom att personliga uppgifter inte exponeras när tjänstekortet uppvisas.

Vårt alternativa förslag innebär att polismän som har beviljats ett särskilt tjänstekort får möjlighet att ange ett tjänstgöringsnummer i stället för namn i viss dokumentation. För att kunna överblicka tillämpningsområdet har vi bedömt det nödvändigt att utforma regleringen som en undantagsbestämmelse från uttryckliga författningsreglerade krav som innebär att namn ska anges. Regleringen begränsas därför till protokoll över ingripande som ska upprättas enligt 27 § polislagen (1984:387). Den information som utelämnas och som ersätts med ett tjänstgöringsnummer, dvs. namnet, ska antecknas i en separat handling. Bestämmelsen införs som en ny paragraf i polislagen (27 a §).

Ett protokoll som har upprättats enligt 27 § polislagen kan komma att ingå i en förundersökning. I de fall tjänstgöringsnummer har använts bör det finnas en möjlighet att namnuppgiften som hör till tjänstgöringsnumret inte automatiskt kommer till den misstänktes

kännedom genom förundersökningsprotokollet. Under förutsättning att namnuppgiften inte är av betydelse för brottsutredningen innebär vårt förslag att uppgiften kan antecknas på en särskild handling, som blir en bilaga till förundersökningsprotokollet. Det sker genom en ändring i förundersökningskungörelsen.

Skydd för offentliganställdas uppgifter

Vi har haft i uppdrag att analysera behovet av ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda och ta ställning till om behovet motiverar författningsändringar.

Personaladministrativ sekretess

Inom myndigheternas personaladministrativa verksamhet förekommer uppgifter om anställdas personliga förhållanden. Den s.k. personaladministrativa sekretessen har setts över i omgångar och stärkts över tid. För privata kontaktuppgifter såsom hemadress, privata telefonnummer och andra jämförbara uppgifter gäller numera ett starkt skydd för alla offentliganställda. Detsamma gäller för uppgifter om närstående till personalen. Hos myndigheter där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller annat allvarligt men, exempelvis Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och inom socialtjänsten, omfattar skyddet även personnummer och födelsedatum. Däremot innebär regleringen att uppgift om den anställdes namn som huvudregel är offentlig och endast kan hemlighållas i undantagssituationer, nämligen om det kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs (39 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL).

Vi har övervägt om det finns skäl att stärka sekretesskyddet för anställdas namn i personaladministrativ verksamhet. Behov av ett starkare skydd för namn i personaladministrativ verksamhet i syfte att öka tryggheten för personalen har förts fram av bl.a. Polismyndigheten.

Utvecklingen och förekomsten av hot och trakasserier mot polisanställda och andra offentliganställda är oroande och nuvarande situation ställer befogade krav på åtgärder. Samtidigt finns ett stort allmänt intresse av att kunna ta del av uppgifter som rör en anställds tjänst, såsom uppgift om namn. Vid en avvägning mellan behovet av sekretesskydd och intresset av offentlighet har utredningen bedömt att

den befintliga regleringen i 39 kap. 3 § första stycket OSL utgör en lämplig avvägning för att skydda offentliganställda i det avseendet. Någon ändring av sekretesskyddet för uppgift om anställds namn i personaladministrativ verksamhet föreslås därför inte.

Oavsett ställningstagandena i sak lämnas, i enlighet med uppdraget, ett förslag som ger 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).

Överväganden om ett utökat skydd för offentliganställdas kontaktuppgifter i folkbokföringen m.m.

Det finns flera söktjänster som offentliggör stora mängder information om enskilda som bl.a. hämtas från offentliga handlingar och register. Lättillgängligheten av uppgifter på internet om offentliganställdas personliga uppgifter såsom hemadress, födelsedatum, telefonnummer och uppgifter om närstående, har under utredningsarbetet varit en återkommande fråga. Möjligheterna att enkelt kartlägga och spåra enskilda personer via olika söktjänster bidrar till stor oro och medför att offentliganställda är mer exponerade för hot och trakasserier.

Normalt omfattas sådana söktjänster av s.k. frivilligt grundlagsskydd genom utgivningsbevis, vilket bl.a. innebär att söktjänsterna i praktiken kan tillhandahålla och offentliggöra personuppgifterna utan att ta personuppgiftsregleringen i beaktande. I vårt uppdrag har inte ingått att överväga begränsningar i grundlagsskyddet för söktjänsterna och vi har inte heller sett andra möjligheter att, inom ramen för vårt uppdrag, adressera den problematiken.

Som nämnts har en utredning nyligen tillsatts som ska se över grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör bl.a. personuppgifter om adress, telefonnummer, civilstånd och andra uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden och grundlagsskyddet för

söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelse (dir. 2023:145). Enligt utredningens uppfattning, och med hänsyn till den problembild som framträtt, är det angeläget att en sådan översyn kommer till stånd.

Vi har även övervägt frågan om folkbokföringssekretessen och övriga skyddsåtgärder inom folkbokföringen är ändamålsenliga för att skydda offentligtanställda som riskerar att utsättas för brott, förföljelse eller andra trakasserier på grund av sitt arbete.

Den starka presumtionen för offentlighet av uppgifter inom folkbokföringen tillgodoser bl.a. bankers, försäkringsbolags och andra aktörers behov av uppgifterna. Systemet, som har blivit avgörande för att enskilda utan större olägenheter ska kunna utöva sina rättigheter, är etablerat sedan lång tid tillbaka. Enligt oss ter sig den hittills rådande nivån på folkbokföringssekretessen som begriplig och rimlig utifrån hur samhällets behov av uppgifter från folkbokföringen ser ut och de olägenheter som en starkare sekretess skulle innebära för enskilda. Utredningsdirektiven ger oss inte heller mandat att diskutera ett i grunden ändrat förhållningssätt när det gäller nivån på folkbokföringssekretessen för enskilda generellt.

Vidare har vår översyn visat att sekretessmarkering tillsammans med övriga skyddsåtgärder inom folkbokföringen ger ett ändamålsenligt skydd för offentligtanställda som riskerar att utsättas för hot och förföljelse på grund av sitt arbete, samtidigt som användningen av folkbokföringsuppgifter i samhället möjliggörs. I de fall behov av sekretessmarkering föreligger är det viktigt att åtgärden övervägs och att den används. Genom att låta frågan vara en del av arbetsgivarnas förebyggande säkerhetsarbete kan personalen ges större möjlighet att vid behov få ett starkare skydd för sina personuppgifter. Ett fungerande och effektivt skydd för personuppgifter medför konsekvenser för den enskilde, som praktiska problem i vardagen m.m. Det är en följd av ett fungerande skydd som syftar till att uppgifterna inte ska röjas. För att underlätta för personalen ser vi dock att myndigheter med större grupper anställda som beviljats skyddade personuppgifter bör kunna bistå med stöd och praktiska råd.

Sammantaget har utredningen bedömt att folkbokföringssekretessen i förening med övriga befintliga skyddsåtgärder inom folkbokföringen ger ett ändamålsenligt skydd för offentligtanställdas personuppgifter vid hot och förföljelse, eller risk för sådana handlingar. Vi föreslår därför inga ändringar i den delen.

Överväganden om ett starkare skydd för uppgifter om polisstudenter

Utredningen har även haft i uppdrag att se över sekretesskyddet för uppgifter om polisstudenter hos lärosätena som bedriver utbildning till polisman. Uppgifter om studenters identitet, adress och liknande uppgifter om den enskildes personliga förhållanden kan med stöd i befintlig reglering hemlighållas om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (23 kap. 5 § andra stycket OSL), t.ex. om det finns indikation på risk för personförföljelse eller annan liknande form av trakasserier. Vi har gjort bedömningen att den nuvarande skyddsnivån ger ett tillräckligt skydd för uppgifterna.

Oavsett ställningstagandena i sak lämnas, i enlighet med uppdraget, ett förslag på en bestämmelse som syftar till öka skyddet för vissa uppgifter om polisstudenter hos lärosätena som bedriver sådan utbildning. Förslaget innebär att sekretess gäller för uppgift om enskilds personnummer och födelsedatum, bostadsadress och privata telefonnummer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men. Det innebär att dessa uppgifter får motsvarande skydd hos lärosätena som uppgifterna har i den personaladministrativa verksamheten hos Polismyndigheten.

Ekonomiska konsekvenser

Om våra förslag genomförs kommer de att medföra ökade kostnader för staten. De ökade kostnaderna kommer främst att belasta Kriminalvården i form av fler lagföringar och längre straff. De föreslagna förändringarna kan inte genomföras utan att ett ekonomiskt tillskott tillförs Kriminalvården.

Enligt vår bedömning kan förslagen börja gälla den 1 juli 2025.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken

dels att 4 kap. 4 b § och 17 kap. 1, 2, 4, 5, 6 och 16 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i balken ska införas en ny paragraf, 17 kap. 3 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

4 b §¹

Den som förföljer en person genom brottsliga gärningar som utgör

1. misshandel enligt 3 kap. 5 § eller försök till sådant brott som inte är ringa,

2. olaga tvång enligt 4 kap. 4 § första stycket,

3. olaga hot enligt 4 kap. 5 § första stycket,

4. hemfridsbrott enligt 4 kap. 6 § första stycket eller olaga intrång enligt 4 kap. 6 § andra stycket,

5. kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a §,

6. olovlig identitetsanvändning enligt 4 kap. 6 b §,

7. olaga integritetsintrång enligt 4 kap. 6 c §,

8. ofredande enligt 4 kap. 7 §,

9. uppmaning till självmord eller oaktsam uppmaning till självmord enligt 4 kap. 7 a §,

10. förtal eller grovt förtal enligt 5 kap. 1 eller 2 §,

11. sexuellt ofredande mot barn enligt 6 kap. 10 § första stycket eller sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 § andra stycket,

12. skadegörelse enligt 12 kap. 1 § eller försök till sådant brott,

¹ Senaste lydelse SFS 2022:1043.

13. ringa skadegörelse enligt 12 kap. 2 §, *eller*

13. ringa skadegörelse enligt 12 kap. 2 §,

14. *våld eller hot mot tjänsteman enligt 17 kap. 1 § första stycket, 17 kap. 5 § och 17 kap. 6 § eller försök till sådant brott,*

15. *angrepp mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § första och andra stycket, 17 kap. 5 § och 17 kap. 6 § eller försök till sådant brott,*

16. *förolämpning mot tjänsteman enligt 17 kap. 3 §, 17 kap. 5 § första stycket och 17 kap. 6 §, eller*

14. överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning eller överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud

17. överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning eller överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud

döms, om var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet, för olaga förföljelse till fängelse i högst fyra år.

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 tidi-

Den som med våld eller hot om *brottslig gärning angriper* en tjänsteman *vid* hans eller hennes myndighetsutövning döms för våld eller hot mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst tre år. För *våld eller hot mot tjänsteman* döms även den som med våld eller hot om *brottslig gärning angriper en tjänsteman för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning*. Detsamma gäller om någon på detta

² Senaste lydelse SFS 2019:1162.

gare 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 ett och högst sex 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.

sätt *angriper* en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet för vad han eller hon har gjort eller *inte gjort vid myndighetsutövning*.

Om brottet är grovt döms för grovt våld eller hot mot tjänsteman till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst åtta 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.

2 §³

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 till böter eller fängelse i högst sex månader.*

Den som, på något annat sätt än som anges i 1 §, *angriper en tjänsteman eller hans eller hennes närstående genom*

1. *brottslig gärning, eller*
2. *annan otillbörlig gärning som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hot om en sådan gärning döms, om gärningen syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning, för angrepp mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst två år.*

³ Senaste lydelse SFS 2016:508.

Detsamma gäller om någon på detta sätt angriper en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet, eller hans eller hennes närstående, för vad tjänstemannen har gjort eller inte gjort vid myndighetsutövning.

Om brottet är grovt döms för grov förgripelse mot tjänsteman till fängelse i högst fyra år.

Om brottet är grovt döms för grovt angrepp mot tjänsteman till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har innefattat våld eller hot av allvarligt slag mot tjänstemannens närstående,

2. har avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada, eller

3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

3 §

Den som i annat fall än som avses i 2 § angriper en tjänsteman vid hans eller hennes myndighetsutövning genom att rikta beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot tjänstemannen döms, om gärningen är ägnad att kränka hans eller hennes självkänsla eller värdighet, för förolämpning mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst sex månader. För förolämpning mot tjänsteman döms även den som på ett sådant sätt angriper en tjänsteman för att tvinga fram, hindra

eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning.

4 §⁴

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 våldsamt motstånd till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som i annat fall än som avses i 1–3 §§ genom att sätta sig till motvärn eller annars med våld försöker hindra en tjänsteman vid hans eller hennes myndighetsutövning, döms för våldsamt motstånd till böter eller fängelse i högst sex månader.

5 §⁵

Bestämmelserna i 1, 2 och 4 §§ ska också tillämpas, om någon på sätt som anges där *för griper sig mot* eller hindrar den som enligt särskild föreskrift ska ha samma skydd som är förenat med myndighetsutövning eller den som är eller har varit kallad att biträda förrättningsman vid en åtgärd som omfattas av sådant skydd.

Bestämmelserna i 1 och 2 §§ ska också tillämpas, om någon på sätt som anges där *för griper sig mot* en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning.

Med utövare av viss samhällsnyttig funktion avses

1. hälso- och sjukvårdspersonal,
2. socialtjänstpersonal,
3. räddningstjänstpersonal, och
4. utbildningspersonal inom skolväsendet och högskolan.

Bestämmelserna i 1, 2, 3 och 4 §§ ska också tillämpas, om någon på sätt som anges där *angriper* eller hindrar den som enligt särskild föreskrift ska ha samma skydd som är förenat med myndighetsutövning eller den som är eller har varit kallad att biträda förrättningsman vid en åtgärd som omfattas av sådant skydd.

Bestämmelserna i 1 och 2 §§ ska också tillämpas, om någon på sätt som anges där *angriper* en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning.

⁴ Senaste lydelse SFS 1975:667.

⁵ Senaste lydelse SFS 2023:494.

6 §⁶

Tjänstemän vid Internationella brottmålsdomstolen ska i sin tjänsteutövning vara skyddade enligt bestämmelserna i 1, 2 och 4 §§ på motsvarande sätt som om det hade varit fråga om svensk myndighetsutövning. För försök eller förberedelse till brott enligt 1 § mot en sådan person tillämpas 16 §.

Tjänstemän vid Internationella brottmålsdomstolen ska i sin tjänsteutövning vara skyddade enligt bestämmelserna i 1, 2, 3 och 4 §§ på motsvarande sätt som om det hade varit fråga om svensk myndighetsutövning. För försök eller förberedelse till brott enligt 1 eller 2 § mot en sådan person tillämpas 16 §.

16 §⁷

För försök, förberedelse eller stämpling till våld eller hot mot tjänsteman, grovt våld eller hot mot tjänsteman, *grovt förgripelse mot tjänsteman*, övergrepp i rättsak, grovt övergrepp i rättssak, skyddande av brottsling eller grovt skyddande av brottsling döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök eller förberedelse till främjande av flykt.

För försök, förberedelse eller stämpling till våld eller hot mot tjänsteman, grovt våld eller hot mot tjänsteman, *angrepp mot tjänsteman*, *grovt angrepp mot tjänsteman*, övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak, skyddande av brottsling eller grovt skyddande av brottsling döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök eller förberedelse till främjande av flykt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

⁶ Senaste lydelse SFS 2009:1281.

⁷ Senaste lydelse SFS 2023:494.

1.2 Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (2017:900)

Härigenom föreskrivs att 33 § förvaltningslagen (2017:900) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

33 §

En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt.

Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till. Myndigheten ska samtidigt upplysa parten om avvikande meningar som har antecknats enligt 30 § eller enligt särskilda bestämmelser i någon annan författning. En underrättelse om hur man överklagar ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid.

Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det. Underrättelse får ske genom delgivning.

Om det kan befaras att personer som avses i 31 § kommer att utsättas för våld eller annan allvarlig olägenhet, får myndigheten utelämna uppgifterna om dem i en skriftlig underrättelse om ett beslut.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

1.3 Förslag till förordning om ändring i skatteförfarandeförordningen (2011:1261)

Härigenom föreskrivs att 17 kap. 3 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 kap.

3 §¹

En underrättelse om ett beslut ska innehålla uppgift om vem som har fattat beslutet och i förekommande fall vem som har varit föredragande i de fall underrättelsen avser ett

1. beslut om slutlig skatt där Skatteverket har avvikit från godkända eller lämnade uppgifter i en inkomstdeklaration i annat fall än som avses i 13 kap. 8 §,

2. beslut om skönsbeskattning på grund av att någon inkomstdeklaration inte har lämnats,

3. omprövningsbeslut,

4. beslut om särskilda avgifter, eller

5. beslut om ansvar för skatt.

Om det kan befaras att personer som avses i första stycket kommer att utsättas för våld eller annan allvarlig olägenhet, får uppgifterna om dem utelämnas i en skriftlig underrättelse om ett beslut.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

¹ Senaste lydelse SFS 2017:192.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Regeringen beslutade om utredningens ursprungliga direktiv den 21 april 2022 (dir. 2022:31) och om tilläggsdirektiv den 2 februari 2023 (dir. 2023:16). Direktiven återges i sin helhet i bilaga 1 och 2.

Utredningens uppdrag har varit att överväga olika författningsändringar för att minska offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier. I de ursprungliga direktiven anförs följande om bakgrunden till uppdraget.

Enligt flera undersökningar är det relativt vanligt att offentliganställda utsätts för våld, hot och trakasserier. Problemet har under senare tid uppmärksamrats bl.a. i förhållande till socialtjänsten och brottsbekämpningen men finns i princip i hela förvaltningen.

Våld, hot och trakasserier mot offentliganställda kan få betydande konsekvenser för den enskilde och är i förlängningen angrepp även på det demokratiska systemet. Det är mycket allvarligt om gärningarna leder till att en tjänsteman agerar på något annat sätt än som föreskrivs i författning. Då hotas såväl grundläggande principer om likabehandling och rättssäkerhet som effektiviteten i den offentliga verksamheten. Dessutom är det mycket allvarligt om angreppen normaliseras och leder till ett minskat intresse för att söka sig till eller stanna kvar i viktiga yrken.

I utredningens uppdrag enligt ursprungsdirektiven den 21 april 2022 har bl.a. följande ingått.

- Analysera behovet av en minskad exponering av offentliganställdas namn och ta ställning till om behovet motiverar författningsändringar som minskar kraven på användning av namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. Uppdraget omfattar att göra överväganden för förvaltningsmyndigheterna men inte domstolarna. Vidare ska sektorsspecifika överväganden göras med

fokus på sådana delar av förvaltningen där de anställda är särskilt utsatta för våld, hot och trakasserier.

- Analysera behovet av ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda samt studenter på polisutbildningen och ta ställning till om det motiverar författningsändringar som stärker skyddet för uppgifterna.
- Göra en språklig och saklig översyn av straffbestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våld samt motstånd och ta ställning till om skyddet behöver förstärkas. I uppdraget har även ingått att ta ställning till om det straffrättsliga skyddet för tjänstemän mot förolämpningar och andra kränkningar behöver förstärkas.
- Lämna nödvändiga författningsförslag, som beträffande minskad exponering av namn och starkare skydd för uppgifter om offentliganställda även får avse personer som utför förvaltningsuppgifter utan att vara offentliganställda.

Genom tilläggsdirektiven den 2 februari 2023 har utredningen fått i uppdrag att oavsett ställningstagande i sak, när det gäller offentliganställda som med anledning av sina arbetsuppgifter löper en förhöjd risk för att utsättas för våld, hot, trakasserier eller annan otillbörlig påverkan, lämna författningsförslag som innebär

- minskad exponering av offentliganställdas namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder, och
- ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda och deras närstående.

Utredningen fick även i uppdrag att

- oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag som innebär att straffet för våld eller hot mot tjänsteman skärps och att ett nytt brott som tar sikte på förolämpningar mot tjänstemän införs, och
- ta ställning till om straffet för sabotage mot blåljusverksamhet behöver skärpas och, vid behov, lämna nödvändiga författningsförslag.

Tilläggsdirektiven gäller utöver vad som framgår i de ursprungliga direktiven.

En närmare beskrivning av uppdragets innehåll och avgränsningar lämnas i anslutning till att respektive fråga behandlas.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningens arbete påbörjades i maj 2022 och har letts av den särskilda utredaren John Ahlberg, generaldirektör vid Statens haverikommission. I utredningen har det ingått experter och sakkunniga. Till utredningen har även varit knuten en särskild referensgrupp bestående av representanter från arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer (se missivet). Utredningens arbete har bedrivits på sedvanligt sätt med sammanlagt fem möten med experter och sakkunniga, och tre referensgruppsmöten. Därutöver har utredaren och sekreterarna haft löpande kontakter med experterna och de sakkunniga. Samråd har också skett med berörda departement och enheter inom Regeringskansliet som inte har varit representerade i utredningens expertgrupp.

För att kunna bedöma behovet av de åtgärder som uppdraget omfattar har vi lagt stor vikt vid att inhämta kunskap om olika yrkesgruppers utsatthet för våld, hot och trakasserier. Vi har bl.a. granskat och tagit del av ett stort antal rapporter, kunskapsöversikter, enkätundersökningar samt statistik. De relevanta delarna av vad som framkommit av studerat underlag redovisas i kapitel 3. Kriminalstatistiken redovisas främst i avsnitt 5.2. Även om det finns vissa svårigheter med att jämföra de olika undersökningarna är det vår uppfattning att underlaget ger en god bild av hur utsattheten ser ut för arbetstagare i offentlig förvaltning. Några skäl att genomföra egna enkät- eller surveyundersökningar över offentliganställdas utsatthet har därför inte bedömts finnas och har heller inte varit möjligt inom den tid som stått till vårt förfogande.

För att få en djupare bild av hur utsattheten ser ut kopplat till uppdraget har utredaren och sekreterarna även genomfört ett stort antal möten med företrädare för och anställda i olika typer av offentlig verksamhet. Dessa har främst skett digitalt och på utredningens initiativ men även efter externa förfrågningar. Det rör sig om ett urval av myndigheter inom olika verksamhetsområden och med olika uppdrag där utsattheten har visat sig stor, eller kan förmodas vara stor, och där de åtgärder som vi har haft i uppdrag att överväga kan vara särskilt betydelsefulla. Utredningen har därför haft möten och andra kontakter med företrädare för Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Kriminal-

vården, Åklagarmyndigheten, Skatteverket, Trafikverket, Tullverket, Försäkringskassan, Statens institutionsstyrelse och Transportstyrelsen. Vidare har ett flertal möten genomförts med olika representanter för Polismyndigheten. Dessa kontakter har bl.a. omfattat personal från säkerhetsavdelningen, rättsavdelningen, Nationella operativa avdelningen, samt olika lokalpolisområden. När det gäller länsstyrelserna har möte genomförts med länsråd och andra representanter inom områdena personalfrågor, viltfrågor, naturvård och djurskydd. Utredningen har även träffat representanter från socialförvaltningen, äldreförvaltningen samt stadsdelsförvaltningar i Stockholms stad för dialog. Utredningen har tillsammans med expertgruppen genomfört ett studiebesök hos socialförvaltningen Nordost i Göteborg och vid samma tillfälle träffat företrädare för lokalpolisområde Nordost.

Referensgruppen har under utredningstiden inhämtat kunskap och synpunkter från sina medlemsförbund. Därigenom har utredningen fått del av kunskap om och synpunkter från anställda inom t.ex. vård och skola. Utredningen har också haft möten med representanter för Seko, Journalistförbundet och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

Utredningen har också träffat representanter för en norsk statlig utredning (Utvalg for utredning om identitetsskjerming for ansatte i politiet og kriminalomsorgen) som ser över frågan om identitetsskydd för anställda inom polis och kriminalvård i Norge. Ett möte har hållits med Sofia Wikman, professor i kriminologi vid Högskolan i Gävle. Vidare har ett orienterande samtal hållits med Peter Andersson, lektor i socialt arbete vid Stockholms universitet. Utredningen har även träffat styrelsen för Offentliganställdas Förhandlingsråd. Härutöver har utredningens uppdrag presenterats och synpunkter inhämtats vid en digital hearing om våld och hot i arbetslivet, anordnad av Region Stockholms Trygghetskommission samt vid en digital konferens *Aktuellt inom socialpolitik*, anordnad av SKR. Den särskilda utredaren har även medverkat på en konferens inom djurskyddsområdet anordnad av ett nätverk inom länsstyrelserna.

2.3 Betänkandets innehåll och disposition

Utredningens förslag till ändringar i lag och förordning finns i kapitel 1. Utredningens uppdrag innefattar frågor inom olika rättsliga områden, men som alla hänför sig till offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier. I kapitel 3 redogörs därför översiktligt för

undersökningar och rapporter angående den frågan. Utredningens uppfattning och beskrivning av problembilden finns i kapitel 4. Problembeskrivningen ligger sedan i huvudsak till grund för utredningens tre deluppdrag.

I kapitel 5–12 behandlas det straffrättsliga uppdraget. Kapitel 5 tar sikte på det övergripande behovet av ett förstärkt straffrättsligt skydd för tjänstemän. I kapitel 6 redogör vi för skyddsintresset och tillämpningsområdet för 17 kap. brottsbalken. Kapitlet innehåller förslag om bestämmelsernas koppling och hänvisning till begreppet myndighetsutövning, vilket får genomslag avseende samtliga brott mot tjänstemän. Därefter följer en översyn av och förslag som rör straffbestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman (kapitel 7) och förgripelse mot tjänsteman (kapitel 8). I kapitel 9 analyserar vi behovet av och lämnar förslag om ett starkare skydd för förolämpningar mot tjänstemän och i kapitel 10 görs en saklig och språklig analys av brottet våldsamt motstånd. Kapitel 11 innehåller sedan en samlad översyn av straffskalorna för dessa brott och förslag om straffskärpningar. I kapitel 12 finns slutligen en översyn av straffskalan för sabotage mot blåljusverksamhet.

Utredningens uppdrag om minskad exponering av namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder behandlas i kapitel 13. I kapitel 14 behandlas uppdraget om skydd för uppgifter om offentliganställda och polisstudenter. Dispositionen av kapitel 13 och 14 framgår närmare i respektive avsnitt.

Konsekvenserna av utredningens förslag finns huvudsakligen i kapitel 15. I kapitel 16 finns utredningens överväganden i fråga om ikraftträdande och övergångsbestämmelser. Kapitel 17 innehåller en kommentar till de författningsförslag som redovisas i kapitel 1.

Av kapitel 18 framgår utredningens alternativa författningsförslag som lämnas till följd av tilläggsdirektiven och som inte följer av ställningstagandena i sak. De alternativa förslagen avser minskad exponering av namn i vissa fall och starkare skydd för uppgifter om offentliganställda och polisstudenter. Övervägandena i dessa delar finns i kapitel 13 och 14. Kapitel 18 innehåller också bedömningar av konsekvenser, ikraftträdande och övergångsbestämmelser och en författningskommentar till de alternativa författningsförslagen.

3 Undersökningar av olika yrkesgruppers utsatthet för våld, hot och trakasserier

3.1 Inledning

Regeringen har tillsatt utredningen mot bakgrund av att offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier enligt flera undersökningar blivit alltmer vanligt förekommande och bedöms utgöra ett allvarligt problem. Det anges förekomma i princip i hela förvaltningen men att det under senaste tiden uppmärksammats särskilt i förhållande till socialtjänsten och brottsbekämpningen.

Det finns flera olika sätt och metoder för att skydda personalen i offentlig verksamhet och motverka våld, hot och trakasserier. Vårt uppdrag är att analysera behovet av tre specifikt utpekade åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet; minskad exponering av namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder, starkare skydd för uppgifter om offentliganställda och förstärkning av det straffrättsliga skyddet i vissa avseenden.

För att kunna bedöma behovet av eventuella åtgärder, och för att kunna lämna förslag som är relevanta och träffsäkra krävs en kartläggning av problemet. Hur ser utsattheten för våld, hot och trakasserier ut? Vilka utsätts och i vilken omfattning? Av vem och i vilket sammanhang? Detta är några av frågorna som behöver belysas för att skapa en bild av problemets omfattning och dess konsekvenser.

I vårt uppdrag ryms, som nämnts, inte att göra en fullständig kunskapsöversikt eller egna undersökningar av offentliganställdas utsatthet, utan arbetet har utgått från befintlig kunskap som rör olika yrkesgruppers utsatthet för våld, hot och trakasserier. I detta kapitel redovisar vi översiktligt för visst sådant underlag, bl.a. statistik, olika studier och rapporter, samt annat relevant underlag. Det kan redan

här konstateras att det är svårt att exakt jämföra de olika undersökningarna.¹ Olika målgrupper, mätperioder, definitioner av begreppen hot, våld och trakasserier samt sättet för undersökningarnas utförande skiljer sig åt. Exempelvis efterfrågades i vissa enkätundersökningar endast trakasserier som är straffbara, i andra inte. Andra skillnader kan vara att vissa undersökningar endast efterfrågade incidenter som av den drabbade uppfattats ha som syfte att påverka tjänsteutövningen, medan andra avser alla yrkesrelaterade incidenter.² Trots att det alltså finns svårigheter att ge en helt rättvisande bild är vår uppfattning att underlaget ändå ger en god översikt om hur utsattheten för våld, hot och trakasserier ser ut för olika yrkesgrupper.

Av den offentliga kriminalstatistiken går det att utläsa i vilken omfattning brott har anmälts eller lagförts över tid. I regel framgår det dock inte om brotten har något samband med brottsoffrets yrkesutövning eller om det har skett på arbetsplatsen eller på fritiden. Det går inte heller att utläsa vilket yrke eller uppdrag brottsoffret har haft, med undantag för vissa brott riktade mot poliser och ordningsvakter som redovisas med separata brottskoder. Genom att studera brottstyperna i 17 kap. 1–5 §§ brottsbalken är det dock möjligt att få en bild av den anmälda och lagförda brottsligheten som är riktad mot personer som utövar myndighet, eller som har arbetsuppgifter som i straffrättsligt hänseende jämföras med det. Vi lämnar en utförlig redogörelse för tillgänglig kriminalstatistik avseende brott enligt 17 kap. brottsbalken i anslutning till våra överväganden och förslag angående ett stärkt straffrättsligt skydd, se främst avsnitt 5.2.

I detta kapitel presenteras inledningsvis undersökningar och rapporter som beskriver förekomsten av våld, hot och trakasserier i arbetslivet på ett mer generellt plan, för hela befolkningen. Förtroendevalda, journalister och andra opinionsbildare lämnas i huvudsak utanför framställningen eftersom dessa yrkesgrupper i allt väsentligt faller utanför utredningens uppdrag. Därefter presenteras undersökningar som är inriktade mer mot verksamheter i vilka offentliganställda arbetar.

För att få mer kunskap om arbetssituationen för offentliganställda i de sektorer och yrkesgrupper där utsattheten har visat sig stor och där de åtgärder som vi har i uppdrag att överväga kan ha effekt har utredningen, som nämnts, genomfört ett antal möten och

¹ Problematiken utvecklas i Brottsförebyggande rådets rapport 2015:12, s. 25 f.

² Begreppet otillåten påverkan introducerades av Brå år 2005, se rapporten Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner (Brå 2005:18). Det är en samlingsbeteckning på olika påverkansformer av kvalificerad art som syftar till att påverka myndighetsutövningen.

studiebesök. Utredningens bild av offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier och dess konsekvenser presenteras i kapitel 4.

3.2 Befolkningsundersökningar om utsatthet i arbetslivet generellt

3.2.1 Statistiska centralbyråns rapport Hot, våld och oro 1980–2017

I Statistiska centralbyråns (SCB) rapport *Hot, våld och oro 1980–2017* redovisas resultat från de frågor om utsatthet för hot och våld samt frågor om oro som ställdes i undersökningarna om levnadsförhållanden (ULF/SILC)³ under åren 2016–2017, samt utvecklingen över tid sedan början av 1980-talet.

Av rapporten framgår att 5 procent av de förvärvsarbetande i åldern 16–64 år varit utsatta för hot eller våld i arbetet under de senaste 12 månaderna. Andelen som någon gång under de senaste 12 månaderna varit utsatt för hot uppgick till 3 procent (motsvarande cirka 150 000 personer). Att utsättas för hot var vanligare bland kvinnor än män, 4 jämfört med 3 procent. Utsattheten var också vanligare i vissa branscher.⁴ Det var vanligast med hot inom näringsgrenarna vård och omsorg samt transport. Där hade 6–7 procent någon gång under de senaste 12 månaderna varit utsatta. Därefter följde personliga och kulturella tjänster (5–6 procent) och offentlig förvaltning (4–5 procent). För branscherna utbildning, handel, hotell och restaurang samt för finansiell verksamhet, företagstjänster var motsvarande siffra 4 procent.

Av de förvärvsarbetande i åldern 16–64 år hade 2 procent varit utsatta för våld i arbetet under 2016–2017, vilket motsvarade ungefär 100 000 personer. Liksom vid utsatthet för hot var våld i arbetet vanligare bland kvinnor än män. Bland dem som arbetade inom vård och omsorg hade 7 procent varit utsatta för våld i arbetet, 4 procent

³ SCB:s undersökningar om levnadsförhållanden (ULF/SILC) är en intervjuundersökning som har gjorts årligen i över fyrtio år. Syftet med undersökningen är att ge en bild av den svenska befolkningens levnadsförhållanden. Resultatet i rapporten avser personer i åldern 16 år och äldre. År 2016–2017 uppgick urvalet till 22 000 personer. Svarsandelen uppgick till 53 procent.

⁴ I rapporten redovisas utsattheten främst utifrån näringsgren/bransch enligt Standard för svensk näringsgrensindelning (SNI 2007). SNI 2007 används för att klassificera företag och arbetsställen efter vilken verksamhet de bedriver. Vilka huvudgrupper som ingår i respektive näringsgren framgår av en tabellbilaga till rapporten, se www.scb.se.

av dem med arbete inom offentlig förvaltning respektive utbildning, och 3 procent av dem med arbete inom transport.

Av rapporten framgår att utsattheten för hot och våld i arbetet ökat sedan 1980-talet. Andelen som har varit utsatta för hot i arbetet har ökat från 1 procent 1982–83 till 3 procent 2016–17 och andelen som har varit utsatta för våld i arbetet har ökat från 1 till 2 procent. Ökningen gäller både kvinnor och män.

3.2.2 Arbetsmiljöverkets arbetsmiljöundersökning

Arbetsmiljöverket har i uppdrag att se till att arbetsmiljön uppfyller de krav som finns i arbetsmiljölagen (1977:1160) om att alla ska ha en bra och utvecklande arbetsmiljö. Den senaste Arbetsmiljöundersökningen publicerades i slutet av 2022 och avser 2021⁵ och genomfördes av SCB på uppdrag av Arbetsmiljöverket. SCB har sedan 1989 vartannat år gjort undersökningar om arbetsförhållanden inom svenskt arbetsliv.

Undersökningens syfte är att beskriva arbetsmiljön för den sysselsatta befolkningen i åldern 16–64 år. Rapporten belyser hur de som arbetar upplever sin arbetsmiljö och de eventuella besvär den medför.

I rapporten anges att omkring en av tio män och närmare två av tio kvinnor var utsatta för våld eller hot om våld i arbetet minst en gång under den senaste 12-månadersperioden. Andelen män respektive kvinnor som varit utsatta för våld eller hot om våld har legat på samma nivå under perioden 2013–2021. En av tio sysselsatta arbetar ensam och uppger att de riskerar att hamna i otrygga situationer varje vecka. Andelen är lika hög bland kvinnor som bland män. Omkring 5 procent av de sysselsatta uppger att de har utsatts för sexuella trakasserier på arbetet från andra personer än chefer och arbetskamrater (patienter, kunder, passagerare, elever) minst någon gång den senaste 12-månadersperioden. Bland kvinnor är andelen 8 procent och det är unga kvinnor som utsatts mest. I statistikdatabasen på www.scb.se redovisas fler resultat av undersökningen, bland annat efter näringsgren och yrke.⁶ Resultatet redovisas sammanvägt undersökningsåren

⁵ Arbetsmiljöstatistik Rapport 2022:2, Arbetsmiljön 2021. Undersökningen bygger på datainsamling från en telefonintervju och en enkät. I undersökningen ingick ett urval av cirka 9 500 personer. Antalet svarande var omkring 7 300 i telefonintervjun varav 3 400 även besvarade enkäten.

⁶ SNI 2007 respektive SSK (standard för svensk yrkesklassificering).

2019 och 2021. För vissa grupper går det även att se hur stor andel män respektive kvinnor som utsatts. Inom näringsgrenen offentliga tjänster (försvar, polis, brand m.m.) var det ungefär en tredjedel (30 procent) som uppgav att de utsatts för våld eller hot om våld under de senaste 12 månaderna. Detsamma gällde för näringsgrenen hälso- och sjukvård. För yrkesgruppen socialsekreterare uppgick andelen som utsatts för hot eller våld till 48 procent. För sjuksköterskor, undersköterskor, skötare och personliga assistenter var andelen utsatta omkring hälften av de svarande (46–51 procent). Bland lärarna var andelen utsatta högst bland grundskollärarna där cirka var tredje eller var fjärde lärare utsatts (29–32 procent). Utsattheten bland gymnasielärarna var lägre (11 procent). För skatte- och försäkringshandläggare uppgick andelen utsatta till 18 procent.

3.2.3 Arbetsgivarverket – Arbetsmiljön i staten

Som redovisats ovan genomför SCB vartannat år på uppdrag av Arbetsmiljöverket en undersökning av hela arbetsmarknaden med utgångspunkt från de anställdas upplevelse av sin arbetsmiljö. Arbetsgivarverket redovisar bl.a. delar av resultaten från den statliga sektorn jämfört med hela arbetsmarknaden.⁷ Av redovisningen framgår att andelen anställda inom staten som svarat att de utsatts för våld eller hot om våld är lägre än inom kommuner och regioner. Vidare framgår att Arbetsmiljöundersökningen för år 2021 fortsatt visar att andelen anställda inom statlig sektor, som utsatts för våld eller hot om våld, är något större än för hela arbetsmarknaden, 17 procent respektive 13 procent.

3.2.4 Brå kortanalys 3/2018 – Yrkesrelaterad utsatthet för brott

Utifrån data från Nationella trygghetsundersökningen (NTU) har Brå gjort en studie i syfte att beskriva karaktären och utvecklingen av olika brott mot person (hot, misshandel, trakasserier, rån, sexualbrott) som sker med anledning av yrke under perioden 2006–2017. Resultatet presenterades i rapporten *Yrkesrelaterad utsatthet för brott*

⁷ Uppgifterna är hämtade från <https://www.arbetsgivarverket.se/statistik-och-analys/arbetsmiljo-i-staten/arbetsmiljorapporten---en-analys/>, hämtad augusti 2023.

(Kortanalys 3/2018).⁸ Av studien framgår att utsattheten var störst för anställda inom bevakning och säkerhet (21 procent), t.ex. poliser och väktare. Näst störst utsatthet hade personer sysselsatta inom socialt arbete såsom socialsekreterare och kuratorer. Där uppgav 14 procent att de utsatts för yrkesrelaterat brott mot person. Den tredje mest utsatta gruppen var hälso- och sjukvård (6 procent). Den gruppen omfattar bl.a. läkare, sjuksköterskor, vårdbiträden, psykologer, skötare och personliga assistenter. Gruppen butikspersonal och gruppen utbildning hade även de en större utsatthet än genomsnittet. Den sistnämnda gruppen omfattade bl.a. lärare och chefer från förskoleklass upp till högskola och universitet.

Andelen som uppgav att de utsatts i yrket skiljde sig åt mellan olika befolkningsgrupper. Kvinnor var mer utsatta än män. Utsattheten var störst bland 25–34-åringar, och minskade sedan med åldern. Personer med utländsk bakgrund, främst svenskfödda med utrikesfödda föräldrar, drabbades också oftare. Utsattheten ökade vidare med utbildningsnivå; förgymnasialt utbildade uppgav minst utsatthet och eftergymnasialt utbildade mest utsatthet. När övriga faktorer hölls konstanta var det totalt sett bara anställning i ett högriskyrke som tydligt ökade risken för yrkesrelaterad utsatthet. Det resultatet angavs stödja tidigare forskning som tyder på att arbetsuppgifter och arbetsförhållanden har större betydelse än de anställdas demografiska tillhörighet. Faktorer som tycks öka risken att utsättas för hot och våld i arbetet är att ha direktkontakt med utomstående, särskilt potentiellt aggressiva personer, samt att utöva makt och kontroll över andra.

I analysen anges att de flesta brott som sker i yrkessammanhang inte polisanmäls, förutom rån som anmäls i betydligt större utsträckning. Anmälningsbenägenheten var störst bland anställda inom bevakning och säkerhet, och minst inom hälso- och sjukvården. Vidare anges att yrkesrelaterade hot och misshandelsfall oftast sker på den egna arbetsplatsen. Utanför arbetsplatsen sker misshandel oftast på allmän plats och hot antingen på allmän plats eller i en bostad.

I lite mer än hälften av de yrkesrelaterade brotten är gärningspersonen tidigare okänd för offret och det är något mindre vanligt att gärningspersonen är bekant. Huruvida gärningspersonen är bekant eller okänd skiljer sig kraftigt mellan olika yrkesgrupper. Brott begångna mot anställda inom bevakning och säkerhet eller mot kassa-

⁸ Rapporten/statistiken är uppbyggd utifrån en indelning av yrkesgrupper. Indelningen bygger på standard för svensk yrkesklassificering (SSYK). Se tabell 3 i bilagan till rapporten.

och butikspersonal utförs nästan alltid av någon tidigare okänd, medan brott mot anställda inom utbildning respektive socialt arbete oftast utförs av någon som är bekant. Skillnaderna mellan olika yrkesgrupper hänger samman med vilka personer de kommer i kontakt med och vilka personer som oftast ligger bakom brott mot anställda. Direktkontakt med andra än kollegor ökar risken att utsättas i arbetet. För till exempel butiks- och kassapersonal är det kontakten med många okända personer som medför risk att utsättas i yrket, medan anställda inom socialt arbete i stället riskerar att utsättas av sina klienter.

I kortanalysens sammanfattning anges att andelen utsatta totalt sett ökat under perioden 2008–2016 efter att ha minskat mellan 2005 och 2008. Den ökade utsattheten var synlig bl.a. i andelen som uppgav att de utsatts för hot, som efter att tidigare ha minskat successivt ökade 2008–2016. Den ökade andelen ansågs kunna bero på att utsattheten faktiskt ökat, men även att det kan handla om att fler hot synliggörs när problemet uppmärksammas. Utsattheten för yrkesrelaterade trakasserier föreföll inte ha ökat under den undersökta perioden.

3.3 Rapporter om arbetsskador

Genom att titta på den statistik som finns om arbetsskador kan man få en uppfattning om hur vanligt det är att hot och våld leder till en arbetsskada liksom vilka yrkesgrupper som är mest utsatta generellt på arbetsmarknaden. AFA Försäkring och Arbetsmiljöverket publicerar information om detta.

3.3.1 Arbetsmiljöverket

Enligt arbetsmiljölagen är en arbetsgivare skyldig att underrätta Arbetsmiljöverket om svårare personskada som inträffar i samband med arbetets utförande. Arbetsmiljöverket hämtar också in anmälningar om arbetsskador som rapporterats till Försäkringskassan. Arbetsmiljöverket låter också SCB utföra urvalsundersökningar och publicerar bl.a. kortare faktablad.

Av *Faktablad om hot och våld* (nr 3/2017) framgår att inom branschgruppen vård och omsorg anmäldes flest fall av arbetsolyckor med sjukfrånvaro på grund av hot och våld (52 procent), under perioden 2012–2016. Enligt Arbetsmiljöverket handlade det till stor del om

anmälningar från undersköterskor, sjukvårdsbiträden och hemvårdsbiträden. Näst flest anmälningar kom under perioden från utbildningsbranschen (19 procent). Många anmälningar kom från förskollärare och gymnasielärare. Flest arbetsolyckor med sjukfrånvaro orsakade av hot och våld anmäldes inom branscher med särskoleverksamhet (numera anpassad skolverksamhet) samt inom branscher med vård eller omsorg om personer med särskilda behov. Dessa branscher hade mellan drygt fem och knappt åtta anmälningar per 1 000 sysselsatta. Med på listan över branscher med flest anmälningar per 1 000 sysselsatta fanns även säkerhetsverksamhet (drygt 4 anmälningar), övrig kollektivtrafik (drygt 3) och polisverksamhet (knappt 3).

3.3.2 AFA Försäkring

AFA Försäkring har information om i stort sett alla anmälda arbets-skador i Sverige med vissa undantag, t.ex. om kollektivavtal saknas och frivillig försäkring inte har tecknats hos AFA Försäkring.

Statistik över godkända arbetsolycksfall 2014–2017 finns i AFA Försäkrings rapport *Hot och våld på den svenska arbetsmarknaden* (publicerad i december 2018). Rapporten omfattar drygt 200 000 godkända arbetsolycksfall. Av dessa definieras drygt 44 000 arbetsolycksfall som allvarliga. Med allvarliga arbetsolyckor avses att olyckan har lett till minst 30 dagars sjukskrivning eller motsvarande läkningstid, eller medicinsk invaliditet.

Yrkesgruppen väktare och ordningsvakter löpte under perioden störst risk att bli utsatt för arbetsolycksfall på grund av hot och våld i arbetet. För denna grupp berodde 44 procent av arbetsolycksfallen på hot och våld. Därefter drabbades yrkesgrupperna socialt arbete, lokförare och poliser i större utsträckning.

Statistik från 2017–2018 visar att störst risk, totalt sett, för allvarliga olyckor till följd av hot, våld och rån fanns bland poliser, väktare och ordningsvakter samt anställda inom Kriminalvården. Även anställda inom socialt arbete samt undersköterskor, vårdbiträden och personliga assistenter m.fl. låg högt vad gäller antalet olyckor.

3.4 Undersökningar om offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier

3.4.1 Brottsförebyggande rådet

Hot och våld – Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället (Rapport 2015:12)

Under 2014 fick Brå i uppdrag av regeringen att göra en kunskapsöversikt över hot, våld, trakasserier och försök till korruption mot personer med uppdrag eller anställningar av särskild betydelse för det demokratiska samhället. Det handlade om politiker, journalister, opinionsbildare, personal inom rättsväsendet och vissa anställda inom övriga statliga myndigheter samt kommuner och landsting (nu regioner). Brås resultat av det arbetet presenterades i rapporten *Hot och våld – Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället* (Rapport 2015:12).

I rapporten utgick Brå från ett tjugotal större befintliga undersökningar och sammanställde en översikt om hot och våld mot de aktuella yrkesgrupperna. Brå konstaterade inledningsvis att det var stora skillnader mellan de granskade studierna, bl.a. i fråga om mätperiod, definition av hot och våld samt sättet för undersökningarnas utförande. En viktig skiljelinje var om studierna undersökt hot och våld generellt eller om studierna handlade om hot och våld i form av otillåten påverkan, dvs. hot och våld som specifikt syftar till att påverka yrkesutövningen. Enligt Brå var det därför inte möjligt att göra några exakta jämförelser, utan i rapporten gavs i stället en övergripande bild av grova mönster och skillnader mellan yrkesgrupperna.

I rapporten konstaterade Brå att utsattheten för hot och våld i den arbetande befolkningen som helhet varierade mellan 3 och 14 procent, beroende på vilken studie det handlat om och i vilken kontext den utförts. Utsattheten för hot och våld i befolkningen konstaterades vidare ha legat relativt stabilt de senaste åren. Kvinnor var mer utsatta än män. Det angavs troligen bero på att kvinnor återfinns inom många särskilt utsatta yrken, exempelvis inom vården och i socialt arbete. Dessa yrkesgrupper – som arbetar med vård och socialt arbete – angavs vara de som allra oftast utsätts för hot och våld i arbetslivet.

När det gällde statligt anställda som grupp drog Brå slutsatsen att den gruppen tycktes vara mer utsatt än den arbetande befolkningen som helhet. Särskilt utsatta uppgavs de personer vara som arbetar

med myndighetsutövning. Följande yrkesgrupper var enligt rapporten de yrkesgrupper som i högst utsträckning angett att de utsatts för hot och våld. Listan avser andel som utsatts för hot, våld, trakasserier eller liknande under ett och ett halvt år (om inte annat anges).

- Riksdags- och landstingspolitiker (59 resp. 25 procent)
- Livsmedelsinspektörer (45 procent hot och våld, utsatthet någonsin)
- Poliser (41 procent, hot och våld)
- Socialsekreterare (30 procent, hot och våld)
- Anställda inom Kriminalvården (26 procent)
- Åklagare (25 procent)
- Anställda vid Kronofogdemyndigheten (20 procent)

I rapporten konstaterade Brå att det var betydligt vanligare att drabbas av hot och trakasserier än att drabbas av våld. Poliser var den yrkesgrupp där de anställda oftast angav att de utsatts för våld.

I vissa yrkesgrupper var det vanligast att utsättas för trakasserier medan andra grupper oftare utsatts för hot. Brå konstaterade att personer som arbetade ”nära” olika typer av riskklienter i utsatta situationer överlag var mycket utsatta. Det handlade om poliser, anställda inom Kriminalvården och socialsekreterare. Dessa grupper utsattes ofta för hot och ibland även för våld. Andra grupper var mer utsatta för trakasserier. Det gällde bl.a. åklagare och domare som inte kom i samma närkontakt med klienter, men som fattar avgörande beslut för individer. En annan utsatt grupp var livsmedelsinspektörer och även inspektörer på länsstyrelserna, vilka har arbeten där inslag av inspektion och tillståndsgivning förekommer och som inte sällan har i uppgift att fatta känsliga beslut.

Hur hoten framförs var enligt Brås slutsatser beroende av hur de olika yrkesgrupperna kommunicerar med klienter och allmänhet. Det vanligaste var att hoten framfördes öga mot öga, t.ex. ett spontant hot som skriks ut i frustration. Sådana hot var vanliga hos yrkesgrupper som ofta träffar klienter och allmänhet ansikte mot ansikte, såsom poliser och tulltjänstemän.

När det gäller hur trakasserier framfördes konstaterades i rapporten att yrkets karaktär spelade mindre roll än vid hot. Det vanligaste

för nästan alla yrkesgrupper var att trakasserierna bestod av obehagliga telefonsamtal.

Det var ovanligt i de yrkesgrupper som omfattades av studien att de utsattes för våld, men i de fall det förekom uppgavs det handla om lindrigt våld. Poliser drabbades dock oftare av grovt våld.

Brå drog vidare slutsatsen att förövare vid hot och våld mot yrkesgrupperna i kartläggningen inte var företrädare för grupper utan i stället enskilda individer. Den vanligaste kategorin var personer som uppfattades som psykiskt instabila men även personer i en desperat situation. Vilka förövarna var berodde enligt undersökningen på den utsattes yrke och vilka människor denne möter. För poliser, tulltjänstemän och anställda inom Kriminalvården var det enligt Brå relativt vanligt att förövarna kunde kopplas till organiserad brottslighet, vilket för övriga yrkesgrupper i studien uppgavs vara ovanligt.

Otillåten påverkan mot myndighetspersoner – En uppföljning (Rapport 2016:13)

År 2005 gjorde Brå en studie om otillåten påverkan mot myndighetspersoner (Brå 2005:18). Under 2016 publicerade myndigheten en uppföljning och utvidgning av den studien – *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner* (Brå 2016:13). Studien handlade om otillåten påverkan från externa kunder och klienter, det vill säga trakasserier, hot, våld, skadegörelse och korruption där den drabbade uppfattat att syftet varit att påverka tjänsteutövningen. I studien efterfrågades således inte alla hot och våldshändelser, utan primärt de som syftat till att påverka tjänsteutövningen. Vidare omfattades annat än hot och våldshändelser. Trakasserier (som inte behöver vara straffbara) utgör enligt rapporten nämligen den vanligaste formen av otillåten påverkan.

Studien baserades i huvudsak på en enkätundersökning riktad till samtliga tjänstemän på Arbetsförmedlingen, Sveriges Domstolar, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Justitiekanslern, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Tullverket, Åklagarmyndigheten, ST:s a-kassa och IF Metalls arbetslöshetskassa. Även nämndemän ingick i undersökningen. På Skatteverket och bland nämndemännen skickades enkäten ut till ett urval. Sammanlagt besvarade drygt 45 500 personer enkäten. I syfte att fördjupa bilden som redovisades i enkäten genomfördes dessutom intervjuer, seminarium och platsbesök.

I tabellen nedan framgår antal svarande för respektive organisation och hur stor andel av de svarande som under de senaste 18 månaderna uppgett sig ha blivit utsatta för trakasserier, våld, skadegörelse samt otillbörliga erbjudanden eller relationer.⁹

Tabell 3.1 Antal svarande och andel utsatta för trakasserier, våld, skadegörelse samt otillbörliga erbjudanden eller relationer, under de senaste 18 månaderna. Andel i procent

Myndigheter	Antal svarande	Andel utsatta (procent)
Justitiekanslern	28	71
IF Metalls arbetslöshetskassa	97	64
Kronofogden	1 448	61
Migrationsverket	3 051	49
Kriminalvården	5 016	44
Åklagarmyndigheten	1 016	43
Arbetsförmedlingen	7 465	42
Sveriges Domstolar	3 535	37
Polismyndigheten	9 813	36
ST:s a-kassa	25	36
Försäkringskassan	8 887	31
Skatteverket (till ett urval)	1 373	31
Kustbevakningen	239	29
Tullverket	1 272	24
Ekobrottsmyndigheten	431	17
Nämndemän	1 832	4

Källa: Siffrorna är hämtade från Brås rapport 2016:13 Otillåten påverkan mot myndighetspersoner – En uppföljning, s. 8.

Kommentar: Siffrorna förhålls till antalet svarande på respektive organisation. En och samma person förekommer endast en gång i tabellen (även om den kan ha utsatts för t.ex. både hot och trakasserier).

I rapporten kom Brå fram till slutsatsen att otillåten påverkan generellt sett är ovanligt. Av de respondenter som utsatts för trakasserier angav 69 procent att det hänt vid något tillfälle eller någon gång per år. Påverkansförsöken riktades vanligtvis mot tjänstemannen själv.

Trakasserier, som inte behöver vara brottsliga, angavs utgöra den vanligaste påverkansformen inom samtliga organisationer. Enligt Brå låg resultatet i linje med studien från 2005, men för flera organisationer har det blivit ännu tydligare att utsattheten främst utgörs av

⁹ I separata delrapporter finns enkätresultaten för respektive myndighet redovisade.

trakasserier. Övriga påverkansformer är i förhållande till trakasserier ovanliga.

I rapporten anges att utsattheten skiljer sig mellan organisationer och yrkesgrupper. De yrkesroller som uppgav högst utsatthet för trakasserier fattar beslut med stor påverkan på den enskildes ekonomi eller har stor påverkan på kunden eller klientens liv. En gemensam nämnare för de mest utsatta yrkesrollerna var att de vanligtvis innebar omfattande kontakt med externa kunder och klienter. Utsatta yrkesroller har generellt sett även ett större inslag av ingående kontakter med samma kund eller klient.

De vanligaste formerna av trakasserier angav Brå vara obehagliga telefonsamtal, okvädningsord och att påverkaren hotar att ta sitt liv om tjänstemannen utför sin tjänsteutövning. Inom Polismyndigheten var okvädningsord vanligast, följt av obehagliga anspelningar och obehagliga telefonsamtal. Inom Kriminalvården var det vanligast med okvädningsord, självmordshot och obehagliga anspelningar. Inom Kronofogden, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket var självmordshot samt obehagliga telefonsamtal de två vanligaste formerna av trakasserier.

Hot utgjorde den näst vanligaste formen av otillåten påverkan. Tjänstemän inom ingripandeverksamheten på Polismyndigheten var den yrkesroll som i störst utsträckning uppgav att de utsatts för hot (57 procent). Vid intervjuer med utsatta poliser framkom att det framför allt var vid ingripanden och kontroller som hoten uttalats. Hot mot anhöriga var enligt Brå den form av hot som utsatta tjänstemän upplevde som mest obehaglig, vilket även framkommit vid tidigare forskning (Brå 2005:18, 2009:7 och 2009:13). I enkätundersökningen uppgav 14 procent av de som utsatts för hot att det berörde anhöriga. Anställda på Polismyndigheten var de mest utsatta. Inom den gruppen uppgav 35 procent av de som utsatts för hot att hotet riktats mot anhöriga.

När det gällde våld konstaterade Brå att gemensamt för organisationer med en förhöjd utsatthet bland personalen var att en stor andel av arbetsuppgifterna bestod av ingripande och kontrollerande karaktär. I myndigheter med uppgifter av främst administrativ karaktär var personalens utsatthet för våld mindre. Även beträffande våld var Polismyndigheten den organisation där störst andel respondenter uppgav att de utsatts för våld (13 procent). Det är särskilt de uniformerade yrkesgrupperna som utsätts. Det var respondenter på Polis-

myndigheten, Kriminalvården och Tullverket som uppgav att de utsattes för otillåten påverkan i form av grövre våld som slag och sparkar. Nära 40 procent av de poliser som drabbats av våld uppgav att det hade skett flera gånger per år eller någon gång i månaden. Utsatta poliser uppgav även att de blivit spottade på och att det förekom att personer kastat stenar och smällare mot dem. Intervjuer med tulltjänstemän upplystes om att en kontrollsituation kunde starta lugnt, för att sedan eskalera och bli våldsamt.

I rapporten anges att rapporteringsbenägenheten varierar stort mellan organisationer och påverkansformer. Inom de allra flesta organisationerna rapporterades våld och skadegörelse i högre grad än otillbörliga erbjudanden och trakasserier. Hot angavs ligga mellan de nämnda formerna. Runt en tredjedel av trakasserierna rapporterades i de flesta av organisationerna. Vid våld hade över hälften av respondenterna, och i många fall över två tredjedelar, rapporterat händelsen. Vilka händelser som polisanmäls följde samma mönster. Särskilt våldshändelser polisanmäldes, men i vissa organisationer även hot. I rapporten anges att rapporteringsbenägenheten överlag är lägre på myndigheter där utsatta yrkesgrupper arbetar mycket på fältet, såsom inom Polismyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket. När det gällde trakasserier och hot var det framför allt allvarliga händelser som rapporterades och polisanmäldes. Enligt intervjuerna var typexempel på allvarliga händelser subtila eller direkta hot där familjemedlemmar eller den privata sfären nämnts. Andra exempel utgjordes av personangrepp, händelser som renderat konkreta skador och när påverkaren uppfattats mena allvar att verkställa hotet.

De flesta respondenter i rapporten uppgav att påverkaren var en person i en desperat situation eller en person med någon form av psykisk störning. Det gäller de allra flesta organisationer, framför allt vid påverkansformerna trakasserier och hot. Vissa myndigheter uppgav i stället att upprörda medborgare eller rättshaverister låg bakom trakasserierna. Enskilda kriminella var vanliga påverkare vid hot, enligt tjänstemän på Tullverket, Kriminalvården, Polismyndigheten, Kustbevakningen och Åklagarmyndigheten. Vid våld identifierade respondenterna personer med trolig psykisk störning, personer i en desperat situation samt enskilda kriminella som vanliga påverkare. Även missbrukare ansågs vara en relativt vanlig påverkare vid våld. En majoritet av de utsatta upplevde vidare att påverkaren hade ett framåtsyftande motiv med agerandet. Vid trakasserier, hot, våld och

otillbörliga erbjudanden var det vanligaste motivet att påverkaren ville åstadkomma aktivitet, t.ex. att försöka få tjänstemannen att ändra ett beslut till påverkarens eller någon annans fördel, att påverka ett beslutsunderlag eller att få företräde i handläggningen.

Brå gjorde bedömningen att utsattheten för samtliga påverkansformer, förutom otillbörliga erbjudanden, framstod som högre i undersökningen från år 2016 jämfört med resultatet från år 2005. För vissa myndigheter och påverkansformer var dock ökningen liten och kunde helt bero på förändringar i datainsamlingen och lägre svarsfrekvens. I rapporten från år 2016 redovisas dock att det i intervjuer med tjänstemän på flera organisationer framträdde en bild av att attityden från externa kunder och klienter upplevdes hårdare vid tiden för undersökningen jämfört med den för tio år sedan. Brå anger i slutsatserna bland annat att det kunde konstateras att upplevelsen av utsatthet hade ökat (i synnerhet avseende trakasserier), samtidigt som det rent statistiskt var svårt att slå fast att de faktiska påverkansförsöken ökat. Enligt rapporten fanns det dock ett par faktorer som talade för att även den faktiska utsattheten ökat. En av dessa var vad intervjupersoner och seminariedeltagare berättat om ett hårdnande samhällsklimat där respekten för myndighetspersoner minskat samt att vissa former av trakasserier också blivit enklare att genomföra till följd av teknikutveckling och myndigheternas tillgänglighet. Resultaten från undersökningen visade också att privatlivet påverkades mer än tjänsteutövningen. De vanligaste följderna av påverkansförsöken var att respondenten uppgav att de övervägt att sluta eller att de gjort ändringar i sitt privatliv.

3.4.2 Statskontoret

På uppdrag av regeringen analyserade Statskontoret under 2018 myndigheternas arbete med att förebygga och hantera hot, våld och andra riskfaktorer som riktas mot deras anställda. Resultatet redovisades i rapporten *Myndigheternas arbete mot trakasserier, hot och våld* (2018:19).

Resultatet i Statskontorets rapport bygger på en enkätundersökning som skickades till säkerhets- eller personalansvariga vid 204 myndigheter. Enkäten besvarades av 165 myndigheter, vilket gav en svarsfrekvens på 81 procent.

Fokus för studien var att kartlägga hur myndigheter styr och organiserar åtgärder och insatser mot trakasserier, hot och våld som riktas mot de anställda från personer utanför myndigheten, oavsett vad angriparen har för syfte. I rapporten analyseras inte hur många av de anställda som blivit utsatta för hot eller våld (faktiska utsattheten), utan i stället lyfts fram om myndigheterna bedömer om det finns en risk för hot och våld, hur myndigheterna arbetar för att förebygga och hantera utsattheten samt vilka problem och utmaningar som myndigheterna upplever i deras förebyggande arbete.

I rapporten anges att nio av tio myndigheter uppger att det finns en risk för att anställda kan utsättas för trakasserier, hot och våld. Det är dock sällan merparten av de anställda som drabbas. Vanligast är att endast enstaka personer eller mindre grupper vid en myndighet är utsatta. 40 procent av myndigheterna uppgav att så var fallet. Risken är högre i större myndigheter med omfattande medborgarkontakter och när myndigheten har arbetsuppgifter som påverkar enskilda medborgare. Enligt 90 procent av myndigheterna som besvarade enkäten var risken att de anställda utsattes för trakasserier och hot vanligast via telefon eller e-post. En majoritet av myndigheterna uppgav vidare att risken för trakasserier, hot och våld förekom i myndigheternas lokaler, på internet eller i sociala medier. Nästan 70 procent av myndigheterna uppgav att de anställda riskerade att utsättas på internet och sociala medier. Trakasserier och hot som sprids över internet beskrevs av respondenterna som särskilt svåra att hantera.

Vid intervjuer med företrädare för Kronofogdemyndigheten, Domstolsverket och Försäkringskassan framkom att det fanns regionala skillnader mellan olika delar av landet eller områden. Enligt Försäkringskassan var det vanligare att myndighetens anställda i storstäder utsätts för hot och trakasserier via e-post och telefon än handläggare i glesbygd. Enligt myndigheten bedömdes det bero på att både medarbetare och förövaren löper lägre risk att bli igenkänd utanför arbetet i en stor stad.

Enkätsvaren visade också att myndigheterna bedömde att de mest riskfyllda verksamheterna var de som är kopplade till tillsyn och kontroll, verkställande beslut mot enskild samt tillståndsgivning. I rapporten omnämns djurskyddsinspektörer och länsveterinär som särskilt utsatta i länsstyrelsernas verksamhet. Även betygsättning och examination, forskning, kunskapsproduktion och dömande verksam-

het bedömdes av respondenterna vara verksamhet där det fanns stor risk att tjänstemän utsätts.

En av tre myndigheter upplevde att trakasserier, hot och våld blivit vanligare under de senaste fem åren men majoriteten såg ingen förändring. I rapporten anges även att flera av de intervjuade från myndigheter och fackförbund ansåg att en bidragande orsak till att trakasserier och hot mot anställda ökat kan bero på att samhällsklimatet i stort hårdnat. Vissa angav också att sociala medier och möjligheten att vara anonym på internet kan bidra till att fler personer trakasserar eller hotar tjänstemän.

3.4.3 Riksrevisionen

Riksrevisionen har granskat myndigheternas och regeringens arbete med att förebygga och hantera trakasserier, hot och våld mot statligt anställda. Resultatet av granskningen redovisades i rapporten *Trakasserier, hot och våld – förebyggande insatser och hantering vid statliga myndigheter* (RiR 2022:26). Den övergripande frågan för projektet var huruvida staten har ett effektivt skydd för sina anställda mot trakasserier, hot och våld. Som metod användes en kombination av intervjuer, enkäter och fallstudier samt dokumentstudier.¹⁰

Riksrevisionen konstaterade sammanfattningsvis att trakasserier, hot och våld mot statligt anställda är ojämnt fördelade. Mer än hälften av myndigheterna uppgav att anställda utsatts för trakasserier någon gång per år eller mer. Vissa myndigheter och verksamheter var dock betydligt mer utsatta, bl.a. domstolar, lärosäten, länsstyrelser samt myndigheter som utreder brott, utövar tillsyn eller beslutar om tillstånd, ersättningar eller bidrag.

I granskningsrapporten anges att trakasserier och hot är vanligt, främst från personer med rättshaveristiskt beteende, personer som är i affekt eller personer i en desperat situation. Grövre eller mer systematiska trakasserier och hot förekommer i vissa verksamheter, men anges vara mer ovanliga och kan därmed vara svårare för myndigheterna att hantera. Som exempel på systematiska trakasserier som

¹⁰ För en ingående beskrivning av bedömningsgrunder samt metod och genomförande se avsnitt 1.3 och 1.4 i rapporten. En enkät skickades till 186 myndigheter, med en svarsfrekvens på 94 procent. Fallstudierna inkluderade Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Livsmedelsverket, Diskrimineringsombudsmannen, Folkhälsomyndigheten, Moderna museet, Myndigheten för press, radio och tv samt Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

pågår under längre tid nämns i rapporten att gärningspersonen upprepade gånger skickar e-post eller ringer tjänstemannen. I rapporten ges vidare exempel på att man tar reda på information om den anställdes familj eller besöker dennes bostad. Vidare uppges det förekomma ogrundade anmälningar till polis och socialtjänst, samt att den anställdes anställningshandlingar och CV begärs ut. Hämndaktioner i sociala medier, där information om den anställda sprids, nämns också förekomma. De vanligaste kanalerna för trakasserier och hot anges variera med myndighetens verksamhet och utformning av dess lokaler, vanligast är e-post och telefon, följt av hot som framförs personligen mot personal i fält, vid entré eller reception, samt via myndighetens sociala medier eller via anställdas privata sociala medier.

Riksrevisionen konstaterade att vissa myndigheter möter trakasserier och hot som kan vara kopplade till organiserad brottslighet. Fallstudierna som genomfördes pekade ut specialverkställigheten inom Kronofogdemyndigheten, kontroll av assistansersättning vid Försäkringskassan och Livsmedelsverkets inspektionsverksamhet som exempel på sådana verksamheter. I intervjuer lämnades vidare exempel på att mer systematiska hot eller trakasserier kan vara politiskt eller ideologiskt motiverade. Myndigheter eller verksamheter som arbetar med frågor som kan vara kontroversiella eller på annat sätt uppmärksammade, såsom kostråd, invandring, vargjakt eller klimat, nämns i rapporten som exempel.

3.5 Övrigt underlag avseende vissa yrkesgrupper och myndigheter

I detta avsnitt presenteras rapporter och annat underlag från i huvudsak fackförbund för yrkesgrupper som i undersökningar och studier visat på högre utsatthet för våld, hot och trakasserier. Ett flertal fackförbund gör löpande undersökningar rörande dessa frågor för att följa utvecklingen. Det material som beskrivs är inte uttömmande utan avsnittet syftar till att ytterligare belysa förekomsten av utsatthet för våld, hot och trakasserier inom vissa områden och yrkesgrupper.

3.5.1 Rättsväsendet och vissa andra myndigheter

Jusek - Hot, våld och trakasserier mot medarbetare i rättsväsendet och andra utsatta myndigheter

Jusek¹¹, numera Akavia¹², har under lång tid bevakat förekomsten av hot, våld och trakasserier inom rättsväsendet och vissa andra myndigheter genom medlemsenkäter. Nedan presenteras en undersökning från Jusek och därefter den senaste undersökningen från Akavia som genomfördes under 2021.

Juseks undersökning avsåg förekomsten av hot, våld och trakasserier mot medarbetare i rättsväsendet samt några andra myndigheter där medlemmarna huvudsakligen arbetar med myndighetsutövning.¹³ Resultatet av den medlemsenkät som genomfördes presenterades i rapporten *Hot, våld och trakasserier mot medarbetare i rättsväsendet och andra utsatta myndigheter*, Jusek (2018). Enkäten besvarades av 3 827 medlemmar. Svarefrekvensen uppskattades till 35 procent.

En tredjedel av medlemmarna som besvarade undersökningen uppgav att de blivit utsatta för trakasserier, hot, våld, skadegörelse, utmålsförsök eller annan otillbörlig påverkan under de senaste två åren. Andelen utsatta inom Polismyndigheten angavs ha ökat. De uppgifter som rapporteras om Polismyndigheten bygger på svar från Juseks medlemmar som är akademiker, dvs. med kompetens inom ekonomi, juridik, it och liknande och som bland annat arbetar som brottsutredare, analytiker samt forensiker. Rapporten visade också att de flesta känner sig trygga i sin yrkesutövning, men var femte medlem uppgav att man kände sig otrygg på grund av risken för hot, våld och trakasserier. Den övergripande bilden av otrygghet angavs inte ha förändrats jämfört med tidigare undersökningar. När det gällde formen av påverkan framgår att hot och trakasserier var vanligast. Mest utsatta var medlemmar på Migrationsverket och Kronofogdemyndigheten där närmare sex av tio medlemmar uppgav att de utsatts för hot, trakasserier eller annan form av otillbörlig påverkan de senaste två åren. Ungefär hälften av de svarande på Riksdagens ombudsmän (JO) och

¹¹ Jusek var ett fackförbund och intresseorganisation i Sverige som organiserade jurister, ekonomer, systemvetare, personalvetare, kommunikatörer och samhällsvetare.

¹² Akavia bildades 2020 av fackförbunden Jusek och Civilekonomerna och organiserar ekonomer, jurister, samhällsvetare, it-akademiker, personalvetare och kommunikatörer.

¹³ Dessa var Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Sveriges Domstolar, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern.

en tredjedel på Justitiekanslern uppgav att de blivit utsatta för någon form av otillbörlig påverkan.

Telefon och personlig kontakt var de vanligaste kontaktvägarna för hot och trakasserier. Nästan alla incidenter hade skett på arbetet eller i tjänsteutövningen, ytterst få på väg till eller från arbetet eller i hemmet. Andelen incidenter som polisanmälts uppgavs vara påfallande låg. Endast en sjättedel av de som utsatts uppgavs ha gjort en anmälan och till största delen handlade det då om skadegörelse eller våld. På fråga om varför händelsen inte polisanmälts valde en av fyra svarsalternativet att det ändå inte skulle leda till något.

Tre av tio medlemmar som utsatts uppgav att de hade övervägt att byta arbete eller uppdrag och lika många hade förändrat sitt beteende i privatlivet till följd av händelserna de utsatts för. I medlemsenkäten framkom vidare att många hade en känsla av utsatthet och otrygghet. Många kände en oro över att deras namn var synliga i ärenden där de fattat beslut om avslag eller andra negativa beslut. Vidare framkom att många medlemmar var oroliga för sig själva och sina familjemedlemmar på grund av att det är så lätt att få tag på privata kontaktuppgifter på internet.

Akavia – Hot, våld och trakasserier mot medarbetare i medborgarnas tjänst

Under våren 2021 genomfördes en ny undersökning av Akavia som presenterades i rapporten *Hot, våld och trakasserier mot medarbetare i medborgarnas tjänst*, Akavia (2021). Totalt besvarades enkäten av 4 766 medlemmar. Förutom resultat från Polismyndigheten, Åklagarmyndigheterna, Sveriges Domstolar, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, JO och Justitiekanslern hade medlemsenkäten denna gång utökats till att omfatta även medlemmar i kommuner och regioner samt anställda på jurist- och advokatbyråer.

De flesta av medlemmarna som ingick i undersökningen uppgav att de kände sig trygga i sin yrkesutövning. Strax under hälften uppgav att de aldrig kände sig otrygga och drygt en tredjedel att de sällan kände sig otrygga. Nästan var femte medlem kände sig dock tydligt otrygg i sin yrkesutövning på grund av risken för hot, våld eller trakasserier. Otryggheten var större bland medlemmar på de statliga myn-

digheterna som ingick i undersökningen jämfört med medlemmar i kommun och regioner.

Sammantaget uppgav 26 procent av medlemmarna i undersökningen att de utsatts för våld, trakasserier, skadegörelse, hot, mördersök eller annan form av otillbörlig påverkan i sitt arbete under de senaste två åren. I undersökningen 2017 var motsvarande siffra 34 procent. I rapporten anges att minskningen delvis kan förklaras av att 2021 års undersökning även inkluderar medlemmar i kommuner och regioner och att det är långt fler medlemmar inom de statliga myndigheter än inom kommuner och regioner som uppger att de utsatts. Undersökningen visade att medlemmar hos Kronofogdemyndigheten och Migrationsverket var mest utsatta, men att antalet utsatta på Försäkringskassan även var relativt högt. Lägst andel utsatta bland de undersökta myndigheterna hade Sveriges Domstolar och Polismyndigheten (akademiker).

Formerna av otillåten påverkan som medlemmarna utsatts för anges i rapporten inte ha förändrats i någon större utsträckning jämfört med tidigare undersökning. Hot beskrivs som mest förekommande följt av andra former av otillbörlig påverkan (med vilket avses t.ex. självmordshot och påtryckningar i olika former som inte kan sorteras in i de andra kategorierna) och trakasserier. En mindre del av medlemmarna hade drabbats av våld och skadegörelse.

De flesta incidenter, oavsett vilken sektor som medlemmarna arbetar inom, uppgavs ske på arbetet eller under tjänsteutövning på annan plats. Nästan en femtedel uppgav att de utsatts i hemmet.

Liksom tidigare undersökning var det mest förekommande att medlemmarna utsattes i samband med telefonsamtal eller vid en personlig kontakt. Drygt en av tio angav att de utsatts via e-post medan relativt få uppgav att trakasserier hade skett genom sociala medier eller andra digitala plattformar. Andelen incidenter som polisanmäls uppgavs i rapporten vara påfallande låg och hade inte förändrats märkbart sedan tidigare undersökningar.

När det gäller konsekvenser av otrygghet och utsatthet anges i rapporten att fyra av tio uppgett att händelsen påverkat den egna yrkesutövningen. Var tredje hade förändrat beteendet i privatlivet, nästan var tredje ansåg att deras hälsa hade påverkats och fler än tre av tio hade övervägt att byta arbete eller uppdrag till följd av händelserna de utsatts för. Störst påverkan på yrkesutövningen syntes bland medlemmarna i kommuner och regioner. Bland dessa uppgav mer än hälft-

ten att den egna yrkesutövningen hade påverkats. Bland myndigheterna låg Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten och Försäkringskassan över snittet, (47 procent, 44 procent respektive 43 procent). Kronofogdemyndigheten var den myndighet där graden av påverkan var lägst.

Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse

I fackförbundet ST:s temperaturmätare 2018¹⁴ anges Statens institutionsstyrelse (SiS) tillsammans med Kronofogdemyndigheten och Kriminalvården, sticka ut när det gäller förekomsten av hot och/eller våld från medborgare. Tre av fyra svarande uppgav att det förekommer. Även i fackförbundets arbetsmiljörapport publicerad i november 2022 anges nämnda myndigheter utgöra verksamheter där det i högre grad förekommer hot och våld.¹⁵

På uppdrag av Seko undersökte Kantar Sifo under 2017 hur medlemmar som arbetar inom Kriminalvården ser på säkerheten och arbetsmiljön på sina arbetsplatser. Totalt besvarade 1 729 medlemmar undersökningen. Medlemsundersökningen som publicerades 2018 visade att hälften av de tillfrågade blivit utsatta för hot och våld i arbetet under det senaste året. De som arbetar på häkte var mer utsatta jämfört med de som arbetade inom transporttjänsten och anstalt. Nästan var fjärde medlem som arbetade på häkten uppgav att de utsatts minst fem gånger det senaste året.

Av Kriminalvårdens årsredovisning för 2022, i vilken bl.a. antalet incidentrapporter redovisas, framgår att det under året anmäldes fler fall av våld mot medarbetare på anstalt och häkten jämfört med 2021. Även inom nationella transportenheten ökade antalet fall av våld mot medarbetare. Antalet hot minskade något inom alla verksamheter. I årsredovisningen anges vidare att det främst är kategorin våldsamt motstånd som har ökat och att den typ av våld oftast uppstår i samband med delgivning, förflyttningar, gripanden, visitationer och i samband med hantering av intagna som är placerade i avskildhet. Även rapporterad otillåten påverkan uppges ha ökat för 2022, särskilt inom

¹⁴ Undersökningen, som syftade på att undersöka medlemmarnas arbetsmiljö, skickades ut till 4 000 medlemmar. Svarsfrekvensen var 43 procent.

¹⁵ Hur mår anställda på statligt uppdrag? En arbetsmiljörapport från Fackförbundet ST. Rapporten bygger på resultat från en enkätundersökning besvarad av 16 752 medlemmar. Det motsvarade en svarsfrekvens om ungefär 28 procent.

frivården. En ökad rapportering av våld mot medarbetare, fler rapporter om otillåten påverkan och fler ordningsstörningar pekar enligt årsredovisningen på att medarbetarna var mer utsatta i sin tjänsteutövning än tidigare, och hanterade fler klienter i ett hårdare klimat.

SiS bedriver bland annat individuellt anpassad tvångsvård av barn och ungdomar och vård av missbrukare. SiS verkställer även slutna ungdomsvård. På institutionerna arbetar behandlingsassistenter, förestandare, behandlingssekreterare, lärare, psykologer, vårdpersonal och administrativ personal. Under mars 2022 genomförde fackförbundet Seko en medlemsundersökning för att få reda på mer om arbetsmiljön för förbundets medlemmar inom SiS.¹⁶ I Sekos rapport framgår att mer än varannan svarande utsatts för hot under det senaste halvåret, och att nästan en av tre utsatts för fysiskt våld på arbetsplatsen.

I SiS årsredovisningar redovisas antalet inrapporterade händelser av hot och våld riktat mot personal. Antalet inrapporterade incidenter har ökat över tid, vilket anges kunna bero på en ökad rapporteringsbenägenhet eller på att antalet händelser har ökat (årsredovisning 2020). I SiS årsredovisning för 2022 konstateras att ungdomsvården är markant överrepresenterad jämfört med missbruksvården, vilket beskrivs som en trend som hållit i sig flera år. Jämfört med föregående år har det totala antalet rapporterade incidenter (hot och våld) ökat inom både ungdomsvården och inom missbruksvården.

3.5.2 Polismyndigheten

Brottsförebyggande rådet – Polisanställdas utsatthet relaterat till tjänsten (Brå kortanalys 6/2020)

Utifrån data som samlades in i det ovan nämnda projektet Otillåten påverkan mot myndighetspersoner (2016:13) publicerade Brå under 2020 en fördjupad kortanalys gällande otillåten påverkan mot anställda vid Polismyndigheten. Syftet med rapporten var att ge en bild av polisanställdas utsatthet för otillåten påverkan, och se i vilken utsträckning olika faktorer såsom kön, ålder, anställningstid eller yrkesroll påverkar risken att utsättas.

¹⁶ Se rapporten Förvaring eller vård? Bristande resurser slår hårt mot både personal och ungdomar/klienter, publicerad i juni 2022. 398 personer svarade på hela undersökningen vilket gav en svarsfrekvens på 45 procent.

Av kortanalysen framgår att 40 procent av de polisanställda i de undersökta yrkesrollerna uppgav att de hade utsatts för ett eller flera påverkansförsök under de senaste 18 månaderna. Andelen som uppgav att de hade utsatts för trakasserier var högst (35 procent), följt av hot (21 procent) och våld (17 procent). Resultaten i analysen visade varierande utsatthet hos olika grupper av polisanställda. Störst andel utsatta fanns i gruppen som arbetar inom ingripandeverksamhet, och det gällde oavsett typ av otillåten påverkan. När det gällde trakasserier redovisas i rapporten att även utredare uppgett att de har varit utsatta i relativt stor utsträckning. I rapporten konstateras att den faktor som påverkar risken för utsatthet mest var personens yrkesroll.

Av rapporten framgår att den i särklass vanligaste konsekvensen, oavsett typ av otillåten påverkan, var att den utsatta förändrade sitt beteende i privatlivet. I andra hand kom konsekvensen att den anställda hade bytt eller lämnat sitt uppdrag, i tredje hand tvekat inför en åtgärd, och nästan lika vanligt var att den anställde hade undvikit en arbetsuppgift.

Projekt Medarbetarskydd – uppgifter från referensgrupper och enkätundersökning 2018

Polismyndigheten inledde under 2018 Projekt Medarbetarskydd i syfte att stärka medarbetarskyddet i myndigheten. Uppdraget för projektet var att utreda och föreslå åtgärder för att stärka skyddet av polisanställda mot otillåten påverkan, otillbörlig påverkan, trakasserier och självcensur.¹⁷ Resultaten redovisades i projektets rapport den 12 juni 2019.¹⁸

Som en del i arbetet genomfördes fördjupningsintervjuer med referensgrupper. I projektets rapport redovisas uppgifter från intervjuerna och det konstateras en hög utsatthet bland personalen. Vid intervjuerna framkom bl.a. uppgifter om att dödshot riktats mot både enskilda poliser och anhöriga. Det vittnades även om att subtila hot och trakasserier riktats mot polisens barn. Det framkom vidare en uppgivenhet om att samhället inte ser tillräckligt allvarligt på dessa hot. Förutom hot hade de poliser som lämnat uppgifter inom ramen

¹⁷ Definitionen av begreppen otillåten påverkan, otillbörlig påverkan, trakasserier och självcensur, som används i rapporten, utgår från definitionerna i Polismyndighetens riktlinjer för skydd av medarbetare (PM 2018:43). Nämnade riktlinjer är numera upphävda och ersatta av Polismyndighetens riktlinjer för medarbetarskydd (PM 2021:8).

¹⁸ Rapport Projekt Medarbetarskydd, 12 juni 2019, Dnr A471.902/2017.

för projektet även drabbats av skadegörelse på privat egendom och andra trakasserier i form av till exempel okynnesanmälningar. Hot som framförts var vanligtvis subtila och svåra att bevisa. Det uttrycktes olustkänslor över kriminellas enkla åtkomst till anställdas och anhörigas personuppgifter via person- och nummerupplysningsföretag. Vid intervjuerna framkom att vapenhandläggare utsatts för påverkansförsök, såväl på arbetstid som fritid. Även tillståndshandläggare hade utsatts för subtila hot och trakasserande samtal på privata telefoner på ledig tid med anledning av beslut som fattats i ansökningsärenden. De subtila hoten uppgavs i flertalet fall ha anspelat på den privata sfären. Som exempel på sådana subtila hot anges i rapporten vara ”jag vet var du bor” eller ”jag vet vilken förskola ditt barn går på”.

För att ta fram statistik över omfattningen och arten av påverkansförsök genomförde projektet under 2018 en enkätundersökning. Cirka 14 000 anställda besvarade frågorna, vilket innebar att svarsfrekvensen uppgick till omkring 64 procent.¹⁹ Påverkansformerna otillåten påverkan, otillbörlig påverkan, utövande av själv censur och trakasserier undersöktes. Sammanställningen av resultatet av enkätsvaren visade att var fjärde polisanställd det senaste året hade utsatts för påverkansförsök. Utsattheten för poliser i yttre tjänst, t.ex. ingripande- och områdespoliser var ännu högre, sju av tio.

Underlaget innehåller ett antal analyser av enkätresultatet och redovisar bland annat utsattheten för respektive påverkansform fördelad på olika tjänstefunktioner. Även effekterna av påverkansförsöken presenteras. Av de anställda som angett att de utsatts för otillåten påverkan (handling som utgör brott och som av den anställde uppfattats som ett försök att påverka tjänsteutövningen) angav 68 procent att de upplevt rädsla eller obehag efter att de utsatts. En större del angav också att händelsen haft inverkan på deras arbete eller beteende (43 procent). Enligt rapporten hade 62 procent av de som utsatts för otillåten påverkan inte vid något enda tillfälle anmält brottet eller brotten, endast 14 procent anmälde varje brott.

Åtta av tio medarbetare som utsatts för otillbörlig påverkan (subtila hot m.m.) uppgav att handlingen utfördes ansikte mot ansikte och nästan hälften av dem upplevde obehag av det. 28 procent uppgav att de påverkats i sitt arbete eller som person.

¹⁹ Resultaten redovisades i projektets rapport den 12 juni 2019 samt i en broschyr – Påverkansförsök på polisanställda, Resultat från enkätundersökning och analys, Projekt Medarbetarskydd.

Av rapporten framgår vidare att 15 procent av poliserna under en tolv månadersperiod utsatts för trakasserier. Vanligast var att trakasserierna skedde ansikte mot ansikte (69 procent). I 16 procent av fallen hade det skett genom telefonsamtal. I sex av tio fall hade trakasserierna inte bedömts utgöra brott. I 15 procent av fallen hade dock trakasserierna bedömts bestå av olaga hot. De grupper som i högst grad utsatts för otillåten påverkan var manliga poliser i ett antal funktioner i yttre tjänst. 46 procent av dessa uppges ha utsatts för vad som i rapporten betecknas påverkansbrott. Näst därefter kom manliga arrestantvakter, 42 procent av dem hade utsatts medan motsvarande andel bland kvinnliga arrestantvakter var 37 procent. Bland kvinnliga poliser i yttre tjänst var utsattheten 33 procent.

När det gäller de två funktioner som hade högst andel utsatta, ingripandepoliser och områdespoliser, visade enkätresultatet dessutom att andelen utsatta för påverkan i båda funktionerna var större i utsatta områden än i icke utsatta områden.

Uppföljning av projekt Medarbetarskydd – enkätundersökning 2021

För att följa upp utvecklingen efter projekt Medarbetarskydd genomförde Polismyndigheten under våren 2021 en andra enkätundersökning. En sammanfattning av resultatet från enkätundersökningen redovisades i en kortrapport i maj 2021.²⁰ Undersökningens svarsfrekvens var 51 procent.

Var fjärde polisanställd av respondenterna uppgav att de utsatts för någon form av påverkan eller hotsituation de senaste tolv månaderna. I detta ingick kategorierna otillåten påverkan, otillbörlig påverkan, kartläggning, trakasseri eller självcensur. Vid en granskning av enskilda yrkesgrupper framkom att utsattheten var större bland poliser än civilanställda. Drygt var tredje polis uppgav att de utsatts. De fyra mest utsatta funktionerna var, liksom vid 2018 års undersökning, ingripande- och områdespoliser, arrestantvakter och yttre befäl. I rapporten konstateras vidare att den rapporterade utsattheten för påverkansförsök minskat 2021 jämfört med 2018. Den s.k. självcensuren

²⁰ Kortrapport. Sammanfattning av resultat från 2021 års enkätundersökning om otillåten påverkan och andra påverkansförsök. Polismyndigheten, Säkerhetsavdelningen, maj 2021. Polisstudenter är exkluderade från rapporten. Utfallet av enkätundersökningen bland polisstuderande redovisades separat i Resultatredovisning: Polisstuderande Medarbetarskydd 2021.

låg kvar på samma nivå 2021 som 2018. För de mest utsatta polisfunktionerna (yttre befäl, ingripandepoliser och områdespoliser) hade dock självcensuren ökat under samma tidsperiod.

Polisförbundet ”Polisman i tjänst ska tåla ...”, – en rapport om hot och våld mot poliser

Polisförbundet lät under 2021 genomföra en Novusundersökning om bland annat polisens utsatthet för hot och våld i arbetet.²¹ Medlemsundersökningen omfattade 2 138 slumpmässigt utvalda medlemmar. Rapporten visade att polisens angivna utsatthet för hot, våld och annan otillbörlig påverkan låg kvar på samma nivå som tidigare. 41 procent uppgav att de utsatts för trakasserier, hot eller våld i sin yrkesutövning under de senaste tolv månaderna. Motsvarande siffror för år 2019 och 2017 var 42 respektive 40 procent.

Ungefär hälften uppgav att de utsatts för verbala hot, våldsamt motstånd, spott, sparkar och slag. Högst var utsattheten hos ingripandepoliser där 82 procent utsatts.

En större andel av poliserna ansåg, i förhållande till tidigare Novusundersökningar, att utsattheten för hot och våld blivit värre över tid och att det kommer att fortsätta att bli värre. En större andel ansåg att hoten och våldet blivit grövre, mer utstuderat och att det skedde oftare. Sett över en femårsperiod ansåg 55 procent av poliserna (52 procent 2019), att våldet blivit grövre, 43 procent ansåg att det blivit mer utstuderat (37 procent 2019) och 35 procent ansåg att det skedde oftare (32 procent 2019). Enligt vad som anges i rapporten är en teori att det inte enbart är antalet händelser som påverkar polisens upplevda utsatthet utan att upplevelsen också i hög grad påverkas av vad det är för typ av händelser man själv möter i sitt arbete, hör talas om via kollegor eller tar del av i medierapporteringen.

²¹ Se Polisförbundets rapport, ”En polisman i tjänst ska tåla ...”, – en rapport om hot och våld mot poliser, december 2021. Liknande undersökningar genomfördes även 2017 samt 2019. Se Polisförbundets rapport 2017 ”Hot och våld mot poliser” och ”När de som ska skyddas attackeras” – en rapport om hot och våld mot poliser, oktober 2019.

3.5.3 Socialt arbete

Fackförbundet Visions rapport ”Har du familj ...?”

Fackförbundet Vision företräder tjänstemän inom kommun, region, kyrka eller bolag i välfärden.²² Under våren 2021 genomförde Vision en enkätundersökning bland sina medlemmar inom socialt arbete för att kartlägga utsattheten för hot, personangrepp och våld. Resultaten av undersökningen publicerades i oktober 2021 i rapporten ”*Har du familj ...?*” – *En rapport om utsatthet för hot, personangrepp och våld i socialt arbete*. Enkätundersökningen besvarades av knappt 1 500 medlemmar verksamma inom yrkesgrupperna socialsekreterare (inom myndighetsutövning), biståndshandläggare, behandlingspersonal inom HVB, stödboende och öppenvård, kuratorer inom hälso- och sjukvård och skola samt fältassistenter. Övervägande del av respondenterna (88 procent) hade kommunen som arbetsgivare, 7 procent inom enskilt bedriven verksamhet och 5 procent inom en region.

Knappt hälften (45 procent) angav att de någon gång under de senaste 12 månaderna med anledning av sin yrkesutövning blivit utsatta för en eller flera former av hot, hat, våld och personangrepp. Muntliga eller skriftliga direkta, indirekta, förtäckta eller diffusa hot var vanligast. Utsattheten var ganska jämnt fördelad mellan män och kvinnor. Männerna var i större omfattning utsatta för fysiskt våld och direkta hot. Kvinnorna var i högre grad utsatta för förtäckta eller diffusa hot. I de allra flesta fallen (70 procent) hade händelsen skett på arbetsplatsen. Nästan var fjärde respondent uppgav att någon till dem närstående blivit utsatt för hot, våld, personangrepp eller förtal med anledning av respondentens yrkesutövning. Även bland närstående var diffusa eller förtäckta hot vanligast.

I rapporten anges att samtliga yrkesgrupper är utsatta, både de som arbetar med myndighetsutövning och de som arbetar stödjande och behandlande. Högst är utsattheten bland behandlingspersonal inom HVB-hem och stödboende samt bland socialsekreterare. Utsattheten är större inom enskilt bedriven verksamhet än inom kommunalt bedriven verksamhet. I rapporten anges som förklaring till det att olika yrkesgrupper i olika omfattning arbetar i de olika sektorerna. De vanligaste yrkesgrupperna i undersökningen som arbetar i enskild sektor

²² Visions medlemmar arbetar inom både privat och offentlig regi. Undersökningen avser således inte endast offentligtanställda inom socialt arbete.

är i fallande ordning behandlingspersonal i HVB och stödboende, skolkuratorer samt behandlingspersonal i öppenvård.

Få incidenter har enligt rapporten polisanmälts och få anmälningar har lett till förundersökning och dom. Av de som blivit utsatta svarade 69 procent att händelsen inte polisanmälts. Av händelser som polisanmälts uppgav nästan hälften att anmälan inte ledde till dom.

Undersökning från Akademikerförbundet SSR – socialtjänsten

Akademikerförbundet SSR företräder bl.a. beteendevetare, ekonomer, personalvetare, samhällsvetare, socionomer och andra inom socialt arbete. Förbundet har gjort ett flertal undersökningar om utsatthet inom socialtjänsten. 2017 genomfördes en undersökning av Novus på uppdrag av Akademikerförbundet SSR om hot eller våld i samband med arbete bland yrkesverksamma medlemmar, däribland anställda inom socialtjänsten (*Yrkesverksamma medlemmar om hot eller våld i samband med arbete*). I undersökningen jämfördes svaren mellan socialtjänstanställda och andra medlemmar. Den särskilda rapporten för socialtjänsten bygger på totalt 5 620 intervjuer.²³ Det framgår att en högre andel inom socialtjänsten kände oro för hot och våld i samband med arbetet än andra medlemmar. Det var också fler inom socialtjänsten (53 procent) än hos övriga medlemmar (34 procent) som ansåg att det fanns en risk för hot och våld på arbetsplatsen.

Akademikerförbundet SSR har under 2021 genomfört en enkät *Socialsekreterare i utsatta områden* med socialsekreterare som arbetar i ett av polisen definierat utsatt område, riskområde eller särskilt utsatt område. Enkätundersökningen besvarades av 482 socialsekreterare. 69 procent av de svarande uppgav att de utsatts för direkt eller indirekt hot i sitt arbete. 53 procent uppgav att det skett 1–3 gånger, 11 procent uppgav att det skett 4–10 gånger och 5 procent uppgav att det hade skett fler än 10 gånger.

²³ Yrkesverksamma medlemmar om hot eller våld i samband med arbete, Bilaga: Inom socialtjänsten.

3.5.4 Vård och omsorg

Vårdförbundet – Hot och våld

Vårdförbundet är ett yrkes- och fackförbund för legitimerade barnmorskor, biomedicinska analytiker, röntgensjuksköterskor och sjuksköterskor.²⁴ 2020 genomfördes en undersökning av Novus på uppdrag av Vårdförbundet: *Vårdförbundet – Hot och våld*. Undersökningen genomfördes genom 1 066 intervjuer. Deltagarfrekvensen var 48 procent. Enligt undersökningen uppgav 44 procent av förbundets medlemmar att de någon gång utsatts för hot på jobbet och 27 procent uppgav att de hade blivit utsatta för våld. Detta var en ökning jämfört med motsvarande undersökning 2018 då motsvarande siffror var 36 respektive 18 procent. Våld och hot förekommer enligt undersökningen i alla delar av hälso- och sjukvården, men är vanligast inom akutsjukvården, psykiatrin, primärvården, hemsjukvården och äldreården.

Enligt undersökningen var det vanligast med muntliga hot (41 procent). I de flesta fallen var det en patient som utsatte personalen för hot eller våld (81 procent) eller en anhörig eller vän till patienten (39 procent). Bland de som utsatts för hot eller våld uppgav hälften att en anmälan av någon form har gjorts. Den vanligaste formen var att en tillbudsanmälan hade gjorts (33 procent) följt av polisanmälan (19 procent). Flest anmälningar skedde inom vuxenpsykiatrin.

Arbetsmiljöverkets faktablad om undersköterskor (nr 1/2017)

Under fjärde kvartalet 2015 var 133 000 personer sysselsatta inom yrket undersköterskor och sjukvårdsbiträden. Av dessa var 91 procent kvinnor och 9 procent män. Hot och våld var en av de främsta anledningarna till anmälningar om arbetsskador bland undersköterskor mellan åren 2011 och 2015. Mer än varannan undersköterska uppgav att han eller hon blivit utsatt för våld eller hot om våld i arbetet under de senaste 12 månaderna. Under perioden anmäldes sammanlagt 5 089 våldsrelaterade sjukskrivningar bland personal inom vård och omsorg. På fyra år hade antalet sjukskrivningar till följd av hot eller våld inom vård och omsorg ökat med över 40 procent. Mest utsatta var personal inom den slutna psykiatriska vården.

²⁴ Vårdförbundets medlemmar kan arbeta i offentlig eller privat verksamhet.

Sveriges läkarförbunds arbetsmiljöenkät

Sveriges läkarförbund genomförde under våren 2022 en arbetsmiljöenkät som skickades till samtliga förbundets medlemmar yrkesverksamma i hälso- och sjukvården (37 521 personer). Svarsfrekvensen var 42 procent. Enligt undersökningen (*Hot och våld i vården Arbetsmiljöenkäten 2022*) hade 12 procent av de svarande under det senaste året utsatts för hot eller våld av en patient eller anhörig till en patient. Resultatet var detsamma i offentlig som privat sektor. Mest drabbade var läkare inom psykiatri och akutsjukvård. Bland dem hade drygt en tredjedel utsatts för hot och våld från patient eller anhörig de senaste 12 månaderna. Läkare tidigt i karriären var enligt undersökningen mer utsatta. Det bekräftas i en undersökning genomförd av Sveriges Yngre Läkares Förening (*Hot och våld som drabbar läkare tidigt i karriären*).²⁵ 27 procent av läkarna innan specialistbevis har någon gång utsatts för hot på arbetsplatsen och 7 procent har utsatts för våld.

3.5.5 Skol- och utbildningsväsendet

Skolverkets rapport Attityder i skolan

Skolverket genomför nationella attitydundersökningar som bl.a. omfattar lärare i hela grund- och gymnasieskolan. 2019 publicerades rapporten *Attityder till skolan 2018* (Rapport 479). Enkäten skickades ut till drygt 2 800 lärare och besvarades av omkring hälften. Nästan var fjärde lärare uppgav att de hade utsatts för våld eller hot på sin arbetsplats det senaste året, vilket enligt rapporten inte är någon signifikant förändring jämfört med tidigare undersökningar. Det vanligaste var att lärare uppgav att de hade blivit utsatta för våld eller hot från elever (20 procent av lärarna), men i viss mån även från föräldrar (6 procent av lärarna).

²⁵ Enkäten har besvarats av 3 054 läkare. Enkäten gick till hela SYLF:s medlemsgrupp och det motsvarar en svarsfrekvens om 24 procent.

Läraryrkesförbundet – När tryggheten brister

I en rapport från Läraryrkesförbundet²⁶ från 2021 – *När tryggheten brister – En rapport om lärares utsatthet för hot och våld inom grundskolans årskurs 7–9, gymnasieskolan och vuxenutbildningen* – anges hur angreppen fördelar sig inom de olika årskurserna. I rapporten konstateras bl.a. att en majoritet av lärarna i årskurs 7–9 och var femte lärare inom gymnasieskolan hade utsatts för en hotfull situation av en elev någon gång under 2020. Andelen var något lägre inom vuxenutbildningen (14 procent). Med hotfull situation avses t.ex. att någon beter sig aggressivt, har sönder saker eller är allmänt hotfull. Nästan var sjunde lärare i årskurs 7–9 utsattes för en sådan situation av en elev varje månad. Ännu fler, cirka var sju lärare i de årskurserna, blev utsatta för fysiskt våld minst en gång under 2020.

Med hänsyn till coronapandemin och vad den innebar för skolans undervisningsverksamhet under 2020 ställdes också frågor om utsatthet de senaste två åren. Nästan varannan (45 procent) hade under den perioden utsatts för en hotfull situation av en elev minst en gång, drygt var fjärde (26 procent) hade utsatts för hot om våld av en elev, nästan två av tre (58 procent) hade utsatts för verbalt våld av en elev. Med verbalt våld avses att någon t.ex. har skrikit eller uttalat hotfulla, kränkande, nedvärderande eller obehagliga yttranden. Knappt var sjunde lärare hade utsatts för fysiskt våld av en elev. Drygt var fjärde lärare (28 procent) inom årskurs 7–9 svarade att de blivit utsatta för en hotfull situation av elever flera gånger under den perioden. Nästan var sjunde lärare inom de årskurserna hade utsatts för hot om våld. Motsvarande nivåer inom gymnasieskolan var lägre och inom vuxenutbildning ännu lägre.

Vidare framgår av rapporten att vårdnadshavare i framför allt årskurs 7–9 utsatt lärare för verbalt våld (23 procent av lärarna) och hotfulla situationer (15 procent av lärarna) minst en gång de senaste två åren. Inom gymnasieskolan var motsvarande andelar ungefär hälften. Fysiskt våld från vårdnadshavare förekommer i princip inte alls.

I rapporten behandlas också konsekvenserna av angreppen. Var tredje lärare i årskurs 7–9 och var femte gymnasielärare uppgav att

²⁶ Läraryrkesförbundet organiserar lärare i både offentlig och privat verksamhet. Genom ny facklig organisering den 1 januari 2023 bildades Sveriges Lärare och tog över den verksamheten för lärare m.fl. som har bedrivits inom Läraryrkesförbundet och Lärarnas Riksförbund. Rapporten baseras på svar från 480 lärare som arbetar inom grundskolan årskurs 7–9, gymnasieskolan eller vuxenutbildningen, se s. 51 i rapporten.

studieron störs av hot och våld. Många upplever också en stress av angreppen. Nästan var sjätte lärare i årskurs 7–9 och något färre lärare inom gymnasieskolan uppgav att de på grund av problem med hot och våld har funderat på att sluta som lärare. Knappt var femte (24 procent) ansåg att problemet med våld och hot i årskurserna 7–9 utgör ett ganska stort problem. I gymnasieskolan hade cirka var sjunde lärare (14 procent) samma uppfattning.

Arbetsmiljöverkets faktablad Hot och våld i grund- och gymnasieskolan (nr 4/2019)

Av Arbetsmiljöverkets faktablad om hot och våld inom grund- och gymnasieskolan (nr 4/2019) framgår att drygt åtta av tio anmälda arbetsolyckor med sjukfrånvaro orsakade av hot och våld inom grund- och gymnasieskola mellan åren 2014 och 2018 gjordes inom grundskoleutbildning och förskoleklass. Lärarassistenter stod för cirka tre av tio anmälningar, följt av grundskollärare med två av tio anmälningar och förskollärare med bara något färre. Gymnasielärare stod för cirka fem procent av anmälningarna.

Delrapport Hot och hat mot forskare och lärare i svensk högskolesektor

Delrapporten *Hot och hat mot forskare och lärare i svensk högskolesektor* presenterades i juli 2022 och är ett samverkansprojekt mellan SULF (Sveriges universitetslärare och forskare), SUHF (Sveriges universitets- och högskoleförbund) och Nationella sekretariatet för genusforskning vid Göteborgs universitet. Studien utgick från en enkätundersökning som besvarades av 2 995 personer. Enkäten skickades ut till hela medlemsgruppen i SULF vilket motsvarar en svarsfrekvens på cirka 17 procent. Resultatet visade bl.a. att våld förekommer i begränsad utsträckning men att hot och trakasserier var mer vanligt förekommande, särskilt bland forskande och undervisande personal. Nästan 40 procent uppgav att de utsatts någon gång, och av dessa hade cirka 37 procent blivit utsatta de senaste 12 månaderna. Av de som utsatts för hot och trakasserier uppgav nästan hälften att agerandet kom från studenter.

4 Problembilden

4.1 Inledning

Som en utgångspunkt för våra fortsatta överväganden redovisar vi i detta kapitel vår övergripande bild av offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier. Uppgifterna och beskrivningarna härrör dels från underlaget i föregående kapitel, dels från möten som utredningen genomfört. I det följande talar vi om utsatthet i vid bemärkelse, vilket tar sikte på en rad olika ageranden från enskilda mot offentliganställda. Det rör sig om handlingar som kan, men inte behöver vara brottsliga. Vidare behöver inte agerandet syfta till att påverka tjänsteutövningen, men det kan ha den avsikten. De övergripande mönster vi redovisar här kommer sedan att utvecklas och analyseras i utredningens fortsatta överväganden avseende de tre deluppgifterna.

4.2 Utredningens bild av offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier

4.2.1 Generella iakttagelser

Förekomsten av våld, hot och trakasserier mot anställda är inte isolerat till ett fåtal branscher eller sektorer utan finns i princip på hela arbetsmarknaden. Karaktären och omfattningen av angreppen, hur de sker och risken för den anställde att drabbas, skiljer sig emellertid åt i stor utsträckning. Faktorer av betydelse är bl.a. vilken typ av verksamhet det gäller, vilka arbetsuppgifter och arbetsförhållanden den anställde har, hur omfattande och nära kontakten är med allmänheten, klienter, elever, brukare osv. Vi kan skönja följande mönster.

I de generella befolkningsundersökningarna pekas områdena bevakning och säkerhet, socialt arbete och hälso- och sjukvård ut som

särskilt utsatta. Av samma studier framgår att även yrkesgruppen utbildning har högre utsatthet än genomsnittet. Ett likadant mönster om utsatta grupper återkommer i statistiken gällande arbetsskador. Statligt anställda som grupp – och särskilt de som arbetar med myndighetsutövning – tycks vara mer utsatta än den arbetande befolkningen som helhet. Tillsyn, kontroll och tillståndsgivning är verksamheter där risken för att utsätts för våld, hot och trakasserier är särskilt stor. Omfattande medborgarkontakter är ytterligare en riskfaktor.

Både generella befolkningsundersökningar och undersökningar som riktar sig mot offentlig verksamhet visar på hög utsatthet för Polismyndighetens anställda. Detsamma gäller för personal inom socialtjänsten. Därutöver framträder en högre utsatthet hos Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket och Kriminalvården. Detsamma gäller för Åklagarmyndigheten och Försäkringskassan. Anställda som arbetar med olika former av tillstånd och kontroller på länsstyrelserna och inom kommunal verksamhet är andra utsatta grupper.

Dessa grupper och verksamheter är exempel på var utsattheten visat sig vara särskilt framträdande. Det är emellertid viktigt att understryka att utsattheten för trakasserier, hot och våld mot offentligt anställda är ojämnt fördelade och kan variera över tid (se bl.a. Riksrevisionens rapport RiR 2022:26). Förändringar i omvärlden och i myndigheternas uppdrag är faktorer som kan påverka, liksom aktuella frågor i samhällsdebatten.

4.2.2 Utredningens möten

För att få en närmare bild av hur problemen med våld, hot och trakasserier ser ut har vi genomfört ett stort antal möten och ett studiebesök (se avsnitt 2.2 om utredningsarbetet). Målsättningen har varit att få mer kunskap och information om arbetssituationen för offentligt anställda där utsattheten har visat sig stor, eller kan förmodas vara stor, och där de åtgärder som vi har i uppdrag att överväga kan vara särskilt betydelsefulla.

Uppskattningsvis har nästan ett hundratal medarbetare och chefer berättat om både egna och verksamheternas erfarenheter av utsatthet. De personer vi träffat har i egenskap av sin yrkesgrupp, specifika kunskap eller befattning bidragit med information om verkligheten och hur utsattheten kan te sig från den enskildes perspektiv.

tiv. Härutöver har referensgruppen under utredningens gång inhämtat kunskap och synpunkter från sina medlemsförbund. Vad som framkommit kan inte utan vidare läggas till grund för några mer långtgående slutsatser, men det kan bidra till att skapa ett mer allsidigt underlag och en djupare förståelse för utsatthetens konsekvenser, både för den enskilde medarbetaren men också för verksamheterna i sig. De erfarenheter som vi tagit del av genom dessa kontakter – tillsammans med slutsatser från undersökningarna i kapitel 3 – presenteras löpande och i sammanfattad form nedan.

4.2.3 Vissa anställda utsätts i högre grad än andra och utsatthetens karaktär varierar med yrkesrollen

Offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier, både vad avser omfattning och karaktär, skiljer sig åt mellan olika verksamheter och yrkesroller. Som framkommit är anställda med arbetsuppgifter som innefattar myndighetsutövning och som fattar beslut med stor påverkan på enskilda särskilt utsatta. Brottsutredande myndigheter, dömande verksamheter och myndigheter som utövar tillsyn eller beslutar om tillstånd, ersättningar och bidrag är några exempel. En annan gemensam nämnare för de mest utsatta grupperna är att dessa ofta har en omfattande och nära kontakt med allmänheten eller klienter. Det gäller exempelvis för anställda i skola, vård och omsorg, men även anställda inom Kriminalvården och verksamheter inom Statens institutionsstyrelse. Vid utredningens möten med myndigheter och andra aktörer bekräftas den bilden.

Som framgått av flera olika studier löper socialsekreterare, kuratorer, behandlingspersonal och annan personal verksamma inom socialtjänsten en högre risk att utsättas för våld, hot och trakasserier. Anställda inom socialtjänsten nämner som exempel ärenden om ekonomiskt bistånd och ärenden som rör insatser för barn, särskilt när tvångslagstiftning aktualiseras, som verksamhetsuppgifter där utsattheten för personalen är särskilt stor. Utsattheten kan vara tämligen konstant under ett ärendes gång, och kan förekomma under en utredning eller handläggningsprocess men även efter att beslut fattats i ärendet. Utsattheten framstår dock inte som begränsad till yrkesroller med myndighetsutövande uppgifter. Fältassistenter, som arbetar uppsökande och möter utsatta ungdomar, har beskrivits för oss som en grupp som också utsätts för hot och trakasserier. Samtliga myndig-

heter som utredningen träffat nämner även receptionister och växeltelefonister, dvs. anställda som ofta utgör den första kontakten mellan den enskilde och myndigheten.

Generella befolkningsundersökningar och undersökningar som riktar sig mot offentlig verksamhet visar, som framgått, på hög utsatthet bland Polismyndighetens anställda. Särskilt utsatta yrkeskategorier inom polisen är ingripande- och områdespoliser samt arrestvakter. I möten med representanter från Polismyndigheten lyfts även förundersökningsledare, vapenhandläggare och gränspoliser fram. Myndigheten beskriver att alla anställda som möter allmänheten på något sätt, såväl civilanställda som poliser, i någon mån är utsatta. Vilken typ av ageranden som förekommer och hur de förmedlas varierar. Exempelvis är ingripandepoliser i större utsträckning utsatta för direkt våld och hot i en ingripandesituation medan hot eller trakasserier per telefon eller e-post är vanligare för polisanställda i utrednings- och tillståndsverksamheten. Samma mönster finns hos Kronofogdemyndigheten och Tullverket. Utsattheten är störst för anställda ute på fältet, när personalen inom Kronofogdemyndigheten möter gäldenären på plats vid en förrättning eller för Tullverket i samband med övervakning och kontroll av trafik till och från utlandet. Andra utsatta inom Kronofogdemyndighetens verksamhet är personal som hanterar verkställighetsärenden, särskilt när gäldenären kan kopplas till brottslig verksamhet.

4.2.4 Vad består utsattheten i?

Vad utsattheten består i skiljer sig åt mellan de olika undersökningarna vilket bl.a. förklaras av skillnader i undersökningsmetoderna och vad som efterfrågats. Av Brås rapporter 2015:12 och 2016:13 samt undersökningar för särskilda yrkesgrupper framgår att hot och trakasserier är vanligast. I utredningens möten med myndigheter framträder en relativt entydig bild av vilken typ av ageranden och incidenter som offentliganställda utsätts för. Bilden som tecknas nedan och de exempel som ges överensstämmer i stort mellan myndigheterna, oavsett verksamhet. Som angavs i inledningen beskriver vi handlingar som kan, men inte behöver vara brottsliga. Agerandet behöver inte heller syfta till att påverka tjänsteutövningen, men det kan ha den avsikten.

Våld

Både av undersökningar och i utredningens möten med offentliganställda framkommer att utsatthet för våld i tjänsteutövningen är relativt ovanligt. Bland många myndigheter förekommer våld inte alls. Våld förekommer främst i organisationer där en stor del av arbetsuppgifterna består av ingripande och kontrollerande karaktär, främst mot poliser i ingripandeverksamhet och tulltjänstemän. Det förekommer även mot anställda inom Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse i verksamheter på anstalter och ungdomshem m.m. Våldet består ofta av sparkar och slag i samband med olika typer av ingripanden. Det kan också vara fråga om våld som kan kategoriseras som våldsamt motstånd. Anställda inom vård och omsorg är också i högre utsträckning utsatta för våld. Det gäller t.ex. undersköterskor, vårdbiträden och personliga assistenter som kan utsättas för våld av brukare eller patienter.

I de fall incidenter med våld inträffar kan det vara av mycket allvarlig karaktär. Händelserna inträffar inte bara på arbetstid utan ett flertal exempel som har redogjorts för oss rör just händelser som skett utanför arbetstid. Kronofogdemyndigheten beskriver exempelvis att våld är ovanligt men att det har förekommit mycket allvarliga händelser. Även andra myndigheter, bl.a. Polismyndigheten, har berättat om skjutningar mot anställdas hem, sprängda bilar och misshandel av anställda, utanför arbetstid. Det finns också en uppfattning, bl.a. bland poliser, att våldet generellt sett har blivit grövre, vilket också får visst stöd av statistiken (se mer i avsnitt 5.2.1 och 7.3.1).

Hot

Av undersökningarna framkommer att hot är mer vanligt än våld.

Vid utredningens möten med myndigheter och andra aktörer förefaller hot som mycket vanligt förekommande. Samtliga myndigheter som utredningen har träffat beskriver subtila hot som det mest vanliga. Sådana hot uppges också vara svårast att hantera. Hoten kan anspela på den anställdas personliga förhållanden och privata sfär, till exempel genom att det på olika sätt antyds eller framförs att man känner till hemadress och liknande uppgifter.

Poliser i ingripandeverksamheten framstår enligt undersökningarna som den yrkesroll som i störst utsträckning utsätts för hot. Det rör

sig ofta om hot som anspelar på den privata sfären (se Brå 2016:13 och Polismyndighetens rapport Projekt Medarbetarskydd). Subtila hot är vanliga. Polismyndigheten har som exempel nämnt personer med känd kriminell bakgrund som ställer detaljerade frågor om anställdas barn, vilket visar att man genom kartläggning har skaffat sig omfattande kunskap om den anställdas privatliv. En genomgående uppfattning bland de myndigheter som utredningen mött är att möjligheten för allmänheten att snabbt få tag på adressuppgifter till anställda via olika söktjänster utgör ett stort orosmoment. Att kända kriminella personer väntar utanför en anställds hus eller krypkör förbi bostaden är ytterligare exempel på subtila hot och markeringar som inträffar. Enligt Polismyndigheten har det vidare förekommit att anställda blivit fotograferade tillsammans med sina barn när de inte är i tjänst. Även händelser där anställda blir förföljda efter avslutat arbetspass förekommer.

Subtila hot kan också bestå i att någon anspelar på känt våldskapital, med frågor som ”vet du inte vem jag är” eller liknande. Från myndigheternas sida uttrycks att för personer med känd kriminell bakgrund behövs inte uttryckliga hot för att mer subtila uttalanden ska få avsedd effekt. Inom Kriminalvården beskrivs att det många gånger rör sig om ”förfinade” hot, som kan vara en del av ett utstuderat brottsupplägg. Strategiska hot förekommer också, t.ex. genom att hot riktas mot en åklagare före ett beslut om åtal i syfte att få åklagaren ur balans.

Beträffande anställda i ingripande- och kontrollverksamhet, som t.ex. polisanställda eller anställda inom Kronofogdemyndigheten, beskrivs situationer när grupper av okända personer omringar personalen eller personalens tjänstefordon, när de utför en tjänsteåtgärd i fält. Sådana situationer upplevs som mycket hotfulla.

Trakasserier

Av undersökningar framgår att olika former av trakasserier mot offentliganställda är vanligare än hot och våld. Det utgör alltså en stor del av utsattheten. De vanligaste formerna av trakasserier angavs i Brå 2016:13 vara obehagliga telefonsamtal, okvädningsord och att påverkaren hotar att ta sitt liv om tjänstemannen utför sin tjänsteutövning. Detta överensstämmer med exempel på trakasserier som för-

medlats till utredningen. Vilken typ av trakasserier som är vanligast skiljer sig åt mellan organisationerna.

Olika typer av *hot om självmord* eller skuldbeläggande om detsamma beskrivs förekomma hos samtliga myndigheter. Av Kronofogdemyndighetens och Försäkringskassans incidentrapportering framkommer att det är den vanligaste typen av trakasserier som myndigheternas anställda utsätts för. Vidare beskrivs det som mycket vanligt förekommande att offentligtanställda kontaktas med stora mängder av *telefonsamtal och e-post* från en och samma person. E-postmeddelanden kan i sin tur innehålla klipp med stötande innehåll. Det kan också övergå till att anställda blir kontaktade på privata telefonnummer, även om det beskrivs som relativt ovanligt.

Det förekommer även olika typer av *trakasserier som kopplar till privatpersonen eller dennes egendom*. Det rör sig om vitt skilda ageranden som på olika sätt kan syfta till att hämnas eller påverka den anställde. Flera myndigheter har gett exempel på att enskilda folkbokför sig på handläggarens eller beslutsfattarens adress, ansöker om en kreditprövning eller beställer hem varor i medarbetares namn. Från flera håll har det vidare uppgetts förekomma obefogade orosanmälningar till socialtjänsten beträffande anställdas barn. Sådant agerande har beskrivits förekomma mot anställda inom socialtjänsten, men även Kriminalvården och Polismyndigheten. Vidare har Polismyndigheten gett exempel om klotter på hus och uppfart samt brev som skickas till medarbetares hemadress. Det förekommer också att anställda mötts av sönderskurna bildäck eller annan skadegörelse på privata bilar efter ett arbetspass. Vidare beskrivs att kriminella markerar sin närvaro genom att exempelvis krypköra förbi hemmet eller fotografera den anställde.

Samtliga myndigheter lyfter *filmning, fotografering och inspelning av ljud* som ett ökande problem. Ett sådant agerande kan ske i olika syften. Polismyndigheten beskriver hur det sker i kartläggningssyfte, för att sedan spridas vidare i olika medier. Det har exempelvis förekommit att polisanställda blivit förföljda och filmade på vägen hem från arbetet. Inom socialtjänsten händer det att anställda filmas vid hembesök eller under möten på socialtjänstkontoret. Själva åtgärden väcker obehag hos den enskilde medarbetaren eftersom man inte vet om eller hur filmen eller inspelningen ska användas, eller spridas vidare.

Många myndigheter som vi talat med beskriver att det blivit allt vanligare att enskilda tjänstemän *hängs ut på internet*. Det kan ske på

sociala medier eller i andra forum. Agerandet omfattar ofta kränkande kommentarer, men även personlig information om anställda kan framhävas. Ett exempel är att anställdas CV begärs ut för att sedan läggas ut på sociala medier, i kombination med nedsättande kommentarer om personalens kompetens. Företrädare inom socialtjänsten beskriver att liknande händelser förekommit i samband med omhändertaganden av barn. Även representanter från länsstyrelserna och utredare inom polisen beskriver liknande ageranden. Eftersom innehållet sprids till en stor krets personer uppges det som svårt att avgöra hur konkret hotbilden mot den enskilde medarbetaren är. Även risken för att bli uthängd på internet beskrivs av många som utredningen talat med som en del av den upplevda utsattheten.

Arbetsstagarorganisationerna och Arbetsgivarverket påtalar att det även är vanligt med obefogade *enskilda åtal*. Ett sådant agerande kan användas som ett påtryckningsmedel och i trakasserande syfte och medföra att en tjänsteman inte kan delta i handläggningen av ett visst ärende innan det enskilda åtalet är avskrivet. En särskild situation som gäller polisanställda är att det förekommer att en enskild som varit föremål för ett ingripande motanmäler den polis som ingripit, i syfte att trakassera och få del av hans eller hennes namnuppgifter.

Förolämpningar

Av Brås rapport 2016:13 framkommer att okvädningsord är en vanlig form av trakasserier som offentliganställda utsätts för. Det stora flertalet av de myndigheter som utredningen träffat bekräftar den bilden. Det förekommer i förhållande till många olika yrkeskategorier. Det är mycket vanligt bland t.ex. polisanställda, anställda inom Kriminalvården, socialsekreterare och lärare, men även telefonister och receptionister drabbas. Polismyndigheten beskriver att förolämpningar ofta förekommer i ingripandesituationer och att sådant agerande från enskilda mot medarbetarna är ”det nya normala”. Förolämpningar i form av okvädningsord är emellertid inte isolerat till ingripandesituationer utan förekommer också helt oprovcerat i samband med patrullering. Ofta är situationerna eskalerande. Ett antal poliser som vi träffat har gett uttryck för att det i sådana situationer är svårt att veta när man kan ingripa, och vilka rättsliga verktyg som finns. Det uppges skapa en osäkerhet när personer tillåts att skrika

grova förolämpningar utan att polisen ingriper. Förolämpningarna består till stor del av att angräparen anspelar på den enskilde polis-mannens utseende eller andra mer personliga förhållanden, i syfte att påverka den enskilde polismannen. Det handlar ofta om direkta personangrepp som kan innehålla inslag av sexuella trakasserier eller anspela på etnicitet. En liknande bild ges av medarbetare inom social-tjänsten, länsstyrelserna och Kriminalvården.

Från utredningens referensgrupp har framförts att förolämpningar mot lärare sker nästan dagligen, och att det sällan betraktas som en arbetsmiljöfråga och i än mindre grad att den typen av beteenden polisanmäls. Det beskrivs som att det har skett en normförskjutning där förolämpningar har blivit normaliserat.

4.2.5 Var och på vilket sätt sker våld, hot och trakasserier?

Det vanligaste är att anställda utsätts för våld, hot och trakasserier på arbetsplatsen eller i tjänsteutövningen. Bland exempelvis socialsekreterare och poliser sker det ofta i det direkta mötet med klienter och enskilda. För andra, som inte har samma personliga kontakt med allmänheten, framförs hot m.m. per e-post eller på tjänstetelefonen.

Enligt undersökningar är det relativt ovanligt att offentliganställda utsätts på *internet och sociala medier*, men det upplevs som mycket obehagligt när det sker (se bl.a. Jusek 2018 och Akavia 2021). Utsatt-het för hot och trakasserier på internet och sociala medier beskrivs också av personal- och säkerhetsansvariga som särskilt svårt att hantera (Statskontoret 2018:19). Som framgått ovan är den bild som förmedlats till utredningen att det har blivit allt vanligare att anställda hängs ut med namn och bild på sociala medier. Vetskapen om att det sker och risken för att det kan inträffa upplevs som mycket obehaglig. Flertalet som utredningen talat med beskriver också att enskilda kontaktar anställda privat, t.ex. via sociala medier. Det behöver då inte röra sig om kontakter med hotfullt innehåll. Sådana händelser uppfattas av medarbetarna som obehagliga intrång i den privata sfären. Under senare tid har myndighetskritiska nätverk och aktörer som mer systematiskt förmedlar desinformation om bl.a. social-tjänsten uppmärksammats. En konsekvens av agerandet är bland annat att enskilda medarbetare hängs ut och hotas.

Det finns visst underlag som pekar mot att det är relativt ovanligt att hot och trakasserier framförs genom att *privata kontaktuppgifter* används, t.ex. på privata telefonnummer eller genom besök i hemmet (se Jusek 2018 och Akavia 2021). Utredningen har emellertid tagit del av flera exempel när anställdas hemadresser använts på olika sätt (exempel på sådana händelser har lämnats under rubrikerna Våld, Hot och Trakasserier ovan). Även om det är relativt ovanligt att någon faktiskt söker upp eller kontaktar den anställda i hemmet så har flera myndigheter beskrivit att uppgifter om anställdas hemförhållanden används för att hota eller påverka, genom att individer mer eller mindre explicit antyder att man känner till sådana uppgifter.

Undersökningarna visar att det vanligaste är att våld, hot och trakasserier riktas mot den anställda själv, men att det förekommer att hot även riktas mot *anhöriga*. I Brås rapport 2016:13 uppgav 14 procent av de som utsatts för hot att det berörde anhöriga. Anställda på Polismyndigheten var de mest utsatta. Inom den gruppen uppgav 35 procent av de som utsatts för hot att hotet riktats mot anhöriga. Hot mot anhöriga var också den form av hot som upplevdes som mest obehaglig, vilket även framkommit vid tidigare forskning (se bl.a. Brå 2016:13 med hänvisningar samt Polismyndighetens rapport Projekt Medarbetarskydd).

När det gäller *vem som angriper eller påverkar* beskrivs det ofta vara en person i en desperat situation eller en person med någon form av psykisk störning (Brå 2016:13 och RiR 2022:26). Av undersökningar från de fackliga organisationerna framgår att vårdpersonal framför allt utsätts av patienter, lärare utsätts av elever osv. Enskilda kriminella var enligt Brås undersökning vanliga påverkare vid hot mot tjänstemän på Tullverket, Kriminalvården, Polismyndigheten, Kustbevakningen och Åklagarmyndigheten. För poliser, tulltjänstemän och anställda inom Kriminalvården var det relativt vanligt att förövarna kunde kopplas till organiserad brottslighet, vilket för övriga yrkesgrupper i studien uppgavs vara ovanligt (se Brå 2015:12).

Våra möten och kontakter under utredningstiden bekräftar i mångt och mycket den ovan beskrivna bilden. Många beskriver också att det finns en tolerans och förståelse för handlingar som sker i affekt och som är ett uttryck för desperation eller vanmakt. Däremot har utredningen fått bilden av att våld, hot och trakasserier som är kopplade till kriminella personer inom bl.a. organiserad brottslighet aktualiseras inom fler verksamheter och fler yrkesgrupper än vad som fram-

går av de olika studierna. Det gäller till stor del även för anställda inom socialtjänsten och för anställda på bl.a. Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Försäkringskassan och Skatteverket. Kriminalvården och Polismyndigheten påpekar också att satsningar mot grov organiserad brottslighet kan leda till reaktioner i form av ytterligare våld, hot och trakasserier mot medarbetarna.

Det har också framkommit att *vissa frågor och ärendetyper* ger upphov till reaktioner bland vissa grupper. Det gör att hot och trakasserier mot enskilda handläggare kan komma från grupper eller individer som inte är parter eller direkt berörda i ett visst ärende utan som i stället är politiskt eller ideologiskt motiverade. Det kan medföra mer systematiska trakasserier från grupper av personer med kopplingar till sådana organisationer eller sammanslutningar (se ovan angående myndighetskritisk desinformation). Ärenden om djurskydd och jakt- och viltfrågor inom länsstyrelsernas verksamhetsområden är sådana exempel. Enligt Polismyndigheten kan det även gälla exempelvis i ärenden som berör demokrati- eller yttrandefrihetsfrågor.

4.2.6 Anmälningbenägenhet

Av undersökningarna i kapitel 3 framgår att andelen incidenter som polisanmäls är påfallande låg. Enligt Juseks undersökning 2018 hade endast en sjättedel av de som utsatts polisanmält händelsen. I Brås rapport 2016:13 konstateras att rapporteringsbenägenheten varierar stort mellan organisationer och mellan olika påverkansformer. Över lag är rapporterings- och anmälningbenägenheten lägre på myndigheter där utsatta yrkesgrupper arbetar mycket på fältet, såsom Polismyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket. Enligt Polismyndighetens rapport Projekt Medarbetarskydd hade 62 procent av de som utsatts för otillåten påverkan inte vid något enda tillfälle anmält brottet eller brotten. I fackförbundet Visions undersökning från 2021 uppgav 69 procent av de utsatta inom socialtjänsten att händelsen inte polisanmäls. Det är framför allt grova fall av skadegörelse, våld eller hot som rapporteras och polisanmäls.

Undersökningarna i denna del stämmer väl överens med den bild som vi har fått i möten med myndigheterna. Företrädare från flera myndigheter beskriver att anmälningar inte görs eftersom det inte

bedöms leda till något. Det har förts fram, bl.a. av Polismyndigheten, länsstyrelserna och företrädare för socialtjänsten att förundersökningarna ofta läggs ner. Det gäller särskilt hot och trakasserier som begås på internet. När den typen av förundersökningar läggs ner kan det också sända en signal att agerandet är tillåtet. Vissa anser också att agerandet, om det leder till åtal, ger för låga påföljder som inte avskräcker grovt kriminella. Det har också framkommit att det råder osäkerhet om vissa typer av ageranden är brottsliga eller inte. Andra skäl till att få händelser polisanmäls kan enligt fackförbundet SRAT vara att det finns interna riktlinjer för vad som ska anmälas eller inte, och att anmälningar därför enbart görs i mer allvarliga fall.

En hög toleransnivå bland många offentliganställda kan påverka anmälningsbenägenheten. Den bilden har framkommit både bland poliser och anställda inom Kriminalvården, Försäkringskassan och socialtjänsten. I synnerhet i de yrken som har en klientnära kontakt finns en stor lojalitet i förhållande till klienten och en förståelse för frustration och att visst agerande kan vara ett uttryck för vanmakt. Det finns också en bild av att man inom vissa yrken behöver tåla en del, att det anses ingå i yrket. Från flera håll framhålls att det också kan finnas en ovilja bland anställda att anmäla t.ex. förolämpningar eftersom man inte vill bryta tilliten eller förtroendet till brukaren/klienten/eleven som man sedan ska ha en fortsatt relation till.

I vissa fall görs inte anmälningar på grund av att angriparen är en känd person med stort våldskapital. Rädslan, och att många anställda upplever att man står ensam i den efterkommande rättsprocessen, medför att händelsen inte polisanmäls. Det beskrivs att medarbetare ibland inte vill, eller vågar, uppträda själv som privatperson i en kommande rättegång. Som ytterligare ett skäl till att anmälningsbenägenheten är låg förs fram att risken med en polisanmälan är att situationen kan förvärras.

Polismyndigheten beskriver att det finns ett stort mörkertal och en tystnadskultur bland personalen när det gäller incidentrapportering och polisanmälan. Många anställda vill inte berätta vad de utsatts för. Det kan upplevas som jobbigt att berätta att man bytt arbetsuppgifter eller valt bort arbetsuppgifter av rädsla för att bli utsatt. Även inom socialtjänsten uppges underrapporteringen vara stor.

Det finns också myndigheter, t.ex. Kronofogdemyndigheten, där de flesta fall av våld, hot och trakasserier anmäls.

4.3 Konsekvenser av utsattheten

De undersökningar och enkäter som presenterats i föregående kapitel, tillsammans med de stora antal möten som vi genomfört, har gett oss en god uppfattning om hur utsattheten för våld, hot och trakasserier ser ut bland offentliganställda i dag och vad sådana angrepp kan omfatta. Det finns generella mönster som träffar hela den offentliga förvaltningen, i större eller mindre utsträckning beroende på verksamhet. Det som till en början har framstått som enstaka exempel på hot och trakasserier mot anställda inom en myndighet har senare upprepats till oss av många andra. Underlaget ger på så sätt en relativt samstämmig bild.

I det följande redogör vi för utredningens övergripande slutsatser och de konsekvenser nuvarande situation för med sig.

4.3.1 Mycket talar för att utsattheten för våld, hot och trakasserier har ökat

Enligt flera studier har den upplevda utsattheten bland offentliganställda för bl.a. trakasserier, hot och våld ökat. I flera undersökningar beskrivs att det högre resultatet, jämfört med tidigare år, kan bero på att medvetenheten om frågorna har blivit större. Ett hårdnande samhällsklimat där respekten för myndighetspersoner minskat och att vissa former av trakasserier till följd av teknikutveckling också blivit enklare att genomföra är enligt Brå faktorer som talar för att även den faktiska utsattheten har ökat (se Brå 2016:13).

Utredningens samlade bild är att utsattheten bland offentliganställda, särskilt för hot och trakasserier, är omfattande och att den verkar ha ökat på senare tid. Den stora majoriteten myndigheter och aktörer som vi har träffat och haft kontakt med har gett uttryck för en sådan uppfattning. Många instämmer i beskrivningen att ökningen beror på samhällsutvecklingen, med ett hårdare samhällsklimat och en generellt hårdare ton. Våldskapitalet bland kriminella och den stora tillgången till vapen lyfts också som bidragande orsaker. Utvecklingen påverkar bl.a. anställda inom Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården. Seko beskriver att situationen har eskalerat och förvärrats sedan senaste undersökningen av medlemmarnas utsatthet. Även omfattningen av kriminella nätverk och strukturer är enligt utredningen faktorer som innebär en större faktisk utsatthet, men medför givetvis

även en ökad oro för att utsättas bland många anställda. De nationella satsningar som har gjorts för att stävja den organiserade brottsligheten påverkar stora delar av förvaltningen och omfattar spektrumet av myndigheter, från socialtjänst och polis till myndigheter som Skatteverket, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse. Satsningarna kan förhöja risken att utsättas för de enskilda anställda som vidtar de faktiska åtgärderna och hanterar ärendena längs vägen.

En annan bidragande orsak är sannolikt det faktum att den tekniska utvecklingen har lett till fler kontaktvägar som gör det lättare att nå både myndigheter och anställda i dag. Den bild som förmedlats till utredningen är att det har blivit vanligare att anställda kontaktas privat, t.ex. via sociala medier eller att anställdas privata kontaktuppgifter används på annat sätt. Gränserna mellan arbete och den privata sfären suddas ut. Framför allt framstår det som att den snabba tillgången till privata kontaktuppgifter via olika söktjänster medför en ökad oro för att utsättas bland många anställda. Dagens teknik innebär fler och enklare sätt att trakassera och hota offentligt anställda, bl.a. genom användning av sociala medier och andra digitala plattformar. Hot, kränkningar och andra former av otillbörliga eller trakasserande uttryck kan därmed få stor spridning. Till det kommer att uppgifter och bilder på internet är enkelt sökbara och kan finnas kvar under en lång tid.

Att den upplevda ökningen av offentliganställdas utsatthet inte fullt ut går att verifiera i statistiken, i form av ökat antal incidentrapporter eller polisanmälningar, kan bero på den stora underrapporteringen och uppgivna självcensuren. Det framstår tydligt för oss att toleransnivån har ökat – i negativ mening – på så sätt att det skett en normförskjutning för vad en offentlig anställd upplever sig behöva acceptera. Händelser som tidigare hade föranlett en incidentrapport och polisanmälan har blivit en del av vardagen.

4.3.2 Ett demokratiproblem

I den mån undersökningar och rapporter har undersökt och analyserat konsekvenser av utsattheten är den vanligaste följden av våld, hot och trakasserier att den anställda övervägt att lämna yrket och gjort ändringar i sitt privatliv. För polisanställda är det vanligast att

den anställde förändrat beteendet i privatlivet, bytt eller lämnat uppdrag och slutligen tvekat inför en åtgärd eller undvikit en arbetsuppgift (Brå kortanalys 6/2020). Enligt fackförbundet Akavias undersökning 2021 har nära hälften av de svarande uppgett att händelsen påverkat den egna yrkesutövningen. Var tredje har förändrat beteendet i privatlivet, och fler än tre av tio har övervägt att byta arbete eller uppdrag till följd av händelserna de utsatts för.

Anställda som utsatts för obehag eller brottsliga ageranden kan påverkas bl.a. fysiskt och psykiskt, och det kan även medföra sociala konsekvenser. Privatlivet och hälsan påverkas men utsattheten för våld, hot och trakasserier medför även konsekvenser för tjänsteutövningen. Rädsla och ökad otrygghet kan medföra att den anställde undviker vissa platser, personer och situationer (se vidare nedan under rubriken Tjänsteutövningen påverkas). När en enskild medarbetare utsatts påverkar det även arbetsmiljön och övriga på arbetsplatsen. För offentliganställda hamnar denna fråga också i ett annat ljus, och utsattheten hos den enskilde måste ses i ett större sammanhang som får konsekvenser på samhällsnivå. Som påpekats även i andra sammanhang är det inte bara ett arbetsmiljö- och säkerhetsproblem för den enskilde tjänstemannen och för verksamheten, utan ett rättssäkerhets- och demokratiproblem för samhället i dess helhet (se bl.a. prop. 2016/17:208 s. 55 f.). Brås studier om otillåten påverkan syftar bl.a. till att uppmärksamma och undersöka just hur företeelser som trakasserier och hot i förlängningen kan bli ett hot mot demokratin (Brå 2005:18, Brå 2009:7, Brå 2009:13, Brå 2016:13 och Brå 2016:14).

Problem att rekrytera och att behålla anställda

Arbetsgivarverket, Polismyndigheten, företrädare inom socialtjänsten och många andra aktörer understryker att utsattheten har lett till rekryterings- och kompetensförsörjningsproblem. Färre söker sig till, eller vill stanna kvar, på tjänster eller i befattningar där utsattheten för våld, hot eller trakasserier är som störst. Det finns exempel på enheter inom socialtjänsten där merparten av tjänsterna inte kan tillsättas just på grund av detta. Från vissa håll framförs att kraven på att anställda själva måste vidta säkerhetsåtgärder, t.ex. ansöka om skyddade personuppgifter, innebär att färre kommer att vilja arbeta

i offentlig sektor. Det får påverkan på både vardagsliv och ekonomi, vilket kan upplevas bli en alltför stor uppoffring.

Oron för att bli utsatt är en psykisk belastning för personalen som dels kan påverka arbetsmiljön negativt, dels leda till att fler söker sig bort från utsatta yrken. Flera myndigheter för fram att de har noterat att anställda exempelvis byter avdelning eller arbetsuppgifter för att minska sin egen utsatthet. Polismyndigheten beskriver att den ökade utsattheten i yttre tjänst gör att äldre och mer erfarna poliser normalt inte söker sig dit, vilket medför att sådana tjänster i större utsträckning innehas av yngre, och oftast mindre erfarna poliser. Den bilden överensstämmer med situationen inom socialtjänsten och vården, där yngre anställda ofta arbetar i t.ex. socioekonomiskt utsatta områden där ärendena många gånger är mer komplexa och kan kräva särskild erfarenhet.

Utredningens bild är att den nuvarande situationen innebär stora risker ur ett samhällsperspektiv. Som har konstaterats i våra direktiv är det allvarligt om angrepp mot offentliganställda leder till ett minskat intresse för att söka sig till eller stanna kvar i viktiga yrken. Hos såväl Polismyndigheten som inom socialtjänsten beskrivs reella problem med att personal slutar eller byter tjänst på grund av att utsattheten för våld, hot och trakasserier är för stor. I förlängningen innebär det att kompetensförsörjningen inom dessa samhällsbara verksamheter hotas.

Tjänsteutövningen påverkas

Förekomsten av våld, hot och trakasserier bland offentliganställda får konsekvenser för tjänsteutövningen. Rädslan för att utsättas för våld, hot och trakasserier, eller att bli uthängd och ifrågasatt på internet, påverkar yrkesutövningen genom att anställda tvekar inför eller undviker vissa arbetsuppgifter. Även rädsla för hot och trakasserier från personer inom kriminella strukturer har sådan påverkan. Av samma skäl låter anställda bli att polisanmäla att de blivit utsatta.

Omfattningen av problematiken är naturligen svår att mäta (se Brå 2016:13). Polismyndigheten beskriver en bild av att utsattheten leder till att anställda undviker eller avstår från att vidta vissa åtgärder, liksom att anställda inte vågar fatta vissa beslut eller genomföra kontroller, av rädsla för repressalier. Detta ger också myndighetens

medarbetarskyddsundersökningar stöd för. I vilken omfattning åtgärder inte vidtas uppges svårt att avgöra. Vi kan konstatera att flera aktörer som vi talat med framhåller att det förekommer att offentliganställda inte befattar sig med vissa ärenden, eller inte vidtar vissa åtgärder, av rädsla för konsekvenserna. Ett exempel som återkommit är att orosanmälningar om att barn far illa inte sker på grund av rädsla för hot och trakasserier. Problematiken har bl.a. lyfts av Polismyndigheten och genom referensgruppen.

Tidigare utredningar har pekat på svårigheten att få en fullständig bild av i vilken utsträckning sådan otillbörlig påverkan har inflytande på bl.a. korrekt beslutsfattande, men redan risken har bedömts så allvarlig att den i sig motiverar åtgärder (se SOU 2018:2 s. 142 och prop. 2018/19:155 s. 32). Vi delar den uppfattningen. Den samlade bild som har förmedlats till oss är dock att det inte bara finns en risk för sådan påverkan utan att det faktiskt förekommer att offentliganställda, medvetet eller omedvetet, underlåter att vidta tjänsteåtgärder eller att fatta beslut. Även om det inte med säkerhet går att uttala sig om i vilken omfattning det sker, innebär agerandet att grundläggande principer om objektivitet, legalitet och likabehandling sätts åt sidan. Även den offentliga förvaltningens effektivitet riskerar att bli lidande när stora resurser får sättas in för att hantera situationer som uppstått på grund av hot, trakasserier och våld. En fortsatt negativ utveckling riskerar att påverka allmänhetens tillit till myndigheterna och rättssamhället i stort. Det måste beskrivas som systemhotande och en fara för vårt demokratiska samhälle som i förlängningen även riskerar att underlätta för brottslig verksamhet. Det är en utveckling som måste tas på stort allvar.

4.4 Arbetsgivarens arbetsmiljöansvar och medarbetarskydd

4.4.1 Inledning

Frågan om våld, hot och trakasserier i arbetslivet spänner över många områden inom samhället. Problematiken behöver belysas i olika sammanhang och ur skilda perspektiv. En central del utgör arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön, i vilket ingår att förebygga och hantera våld, hot och trakasserier mot personalen.

I det här avsnittet belyser vi översiktligt arbetsgivarens ansvar samt olika lösningar och metoder som syftar till att förebygga och motverka otillbörliga ageranden.

4.4.2 Arbetsgivarens arbetsmiljöansvar

Arbetsgivaren har ansvar för att organisera arbetet och skapa förutsättningar för en god arbetsmiljö på arbetsplatsen. I det ansvaret ingår att förebygga och hantera hot, våld och trakasserier mot personalen. Ansvaret styrs av arbetsmiljölagen (1977:1160) vars övergripande syfte är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö (1 kap. 1 §). Lagens bestämmelser, som är allmänt hållna, kompletteras av föreskrifter och allmänna råd utfärdade av Arbetsmiljöverket.¹

Den grundläggande utgångspunkten är att arbetsmiljön ska vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället samt att arbetsförhållandena ska anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende (2 kap. 1 §). Förutsättningarna för arbetsmiljön varierar så klart beroende på vad det är för slags arbete och var det utförs.

Av 3 kap. 2 § framgår att arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. Bestämmelsen ger uttryck för att det är arbetsgivaren som har huvudansvaret för arbetsmiljön.

Bestämmelserna om arbetsmiljöns beskaffenhet i 2 kap. arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter ger det närmare innehållet i arbetsgivarens ansvar. Av förarbetena framgår, när det gäller arbetsgivares skyldigheter, att det är nödvändigt med en nyanserad bedömning när krav ställs på arbetsmiljön. De insatser som krävs för att förbättra arbetsmiljön får inte vara orimliga i förhållande till de resultat som kan uppnås. Inte bara arbetets natur utan även olika yttre förhållanden kan inverka (prop. 1976/77:149 s. 253). Arbetsgivaren ska bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete, vilket innebär en skyldighet att systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på

¹ En mer utförlig och detaljerad redogörelse för regleringen i arbetsmiljölagen, liksom relevanta föreskrifter, finns bl.a. i SOU 2021:86 s. 43–58. Arbetsmiljöverket har den 15 september 2023 beslutat om en ny regelstruktur avseende myndighetens föreskrifter. Föreskrifterna träder i kraft den 1 januari 2025.

en god arbetsmiljö. Arbetsgivaren ska också utreda arbetsskador, fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som föranleds av detta (3 kap. 2 a §).

I föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) utvecklar och preciserar Arbetsmiljöverket hur arbetsgivaren ska uppfylla sitt arbetsmiljöansvar. Arbetsmiljöverkets föreskrifter innehåller även ett antal allmänna råd till arbetsgivaren. Systematiskt arbetsmiljöarbete innebär att arbetsgivaren ska undersöka, riskbedöma, åtgärda och följa upp verksamheten på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås (8–11 §§). Som metod utgör systematiskt arbetsmiljöarbete grunden i allt arbetsmiljöarbete och tar sikte på alla tänkbara arbetsmiljörisker i en verksamhet. Det inkluderar alltså även våld, hot och trakasserier. I en särskild föreskrift om åtgärder mot våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2) fastställer Arbetsmiljöverket också arbetsgivarens ansvar när det gäller att förebygga risker och följa upp tillbud som rör våld eller hot om våld. Föreskriften tar bland annat upp arbetsgivarens ansvar om utformning av arbetsplatser, utbildning, stöd och handledning.

Av regleringen följer bl.a. att arbetsgivaren ska ha rutiner som beskriver hur exempelvis hot och våldshändelser uppmärksammas och hanteras. Personalen ska känna till och följa rutinerna som finns. Riskerna för hot eller våld som kan finnas i arbetet ska utredas och arbetet ska ordnas så att sådana risker så långt som möjligt kan förebyggas. För vissa arbeten kan det krävas särskilda säkerhetsrutiner. Arbetstagarna ska ha tillräcklig utbildning och information och få tillräckliga instruktioner för att kunna utföra arbetet säkert och med tillfredsställande trygghet. Varje år ska arbetsgivaren göra en uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet. Orsakerna till hot och våldshändelser som sker ska utredas av arbetsgivaren.

4.4.3 Arbetsgivarens arbete för att förebygga våld, hot och trakasserier

Det förebyggande arbetet mot våld, hot och trakasserier spänner över flera ansvarsområden inom organisationerna. Många gånger är det uppdelat mellan en säkerhetsfunktion och personalavdelningen. Ett effektivt och samordnat arbete mellan båda dessa funktioner – säkerhetsfrågorna och arbetsmiljöfrågorna – betonas i flera rapporter som

viktigt för att våld och hot ska kunna förebyggas och hanteras (se bl.a. Statskontoret 2018:19, Brå 2016:13 och RiR 2022:26). Vilken eller vilka funktioner som ansvarar för arbetet kan givetvis skilja sig åt mellan olika myndigheter, och beror bl.a. på arbetsplatsens storlek och på hur stora riskerna är samt hur utsatta medarbetarna faktiskt är. Många gånger kan säkerhets- och personalfunktionerna ha den mer samordnande och strategiska rollen medan det dagliga ansvaret för att förebygga och hantera trakasserier, hot och våld ligger hos cheferna i kärnverksamheten.

Åtgärder som kan vidtas för att minska, motverka och åtgärda arbetsmiljörisker som hot, våld och trakasserier tar sikte på flera olika områden. En del är relaterade till den fysiska arbetsmiljön, exempelvis anpassningar och begränsningar för tillträde till lokaler och mötesrum, överfallslarm och kamerabevakning. Genom förutbestämda rutiner och riktlinjer för verksamheten samt utbildningar för de anställda kan också vissa risker minskas och motverkas. Det kan handla om policys eller riktlinjer för att minska riskerna för hot och kränkningar på internet. Särskilda rutiner eller hantering av vissa ärenden eller ärendetyper kan förebygga och hjälpa personalen att hantera incidenter som rör trakasserier, hot och våld. Som exempel kan nämnas möjlighet att separera handläggning och beslutsfattande, dvs. olika personer genomför de olika momenten. Genom att involvera fler medarbetare sprids på så sätt riskerna för bl.a. personfixering. Det kan vidare handla om att rotera ärenden och personal, att ärenden handläggs av flera medarbetare eller en arbetsgrupp, att samverka med andra organisationer samt värna om erfarenheten som tjänstemän med längre erfarenhet har. Utbildningsinsatser i säkerhet, värdegrunder för tjänstemannarollen och bemötande kan vara andra verktyg för att förebygga trakasserier och hot.

Arbetsmiljöverket, Brå, Statskontoret och Ekonomistyrningsverket är myndigheter med uppdrag att stödja myndigheter och verksamheter i att motverka oegentligheter ur ett verksamhetsperspektiv och ur ett arbetsmiljöperspektiv. Även Partsrådet, som är en samverkansform mellan arbetsgivare och arbetstagare, har en viktig roll i detta sammanhang. Det finns gott om olika former av stödmaterial och nätverk som riktar sig till myndigheter och som kan användas i syfte att utbilda och informera personalen om hur hot, trakasserier och våld kan förebyggas och hanteras. I Statskontorets rapport (2018:19) framgår att var tredje myndighet samarbetar eller ingår i nätverk med

andra myndigheter för att utbyta erfarenheter och kunskap om att förebygga och hantera trakasserier, hot och våld. Samverkan i olika former för ett mer enhetligt medarbetarskydd lyfts även av Riksrevisionen (RiR 2022:26). När det gäller stödmaterial har Arbetsmiljöverket och Statskontoret tagit fram handböcker och utbildningar för att arbeta med en god arbetsmiljö och god förvaltningskultur. Brå har publicerat en handbok som presenterar åtgärder för hur organisationer kan förebygga påverkan, hantera de påverkansförsök som ändå inträffar och rusta tjänstemännen för att stå emot dessa.² Handboken bygger på resultaten av Brås rapport 2016:13.

4.5 Nuvarande situation kräver åtgärder på flera plan

Bedömning: Förekomsten och utvecklingen av offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier är allvarlig. Arbetsgivarens arbetsmiljöansvar är en viktig del i det förebyggande arbetet, men problembilden är mångfacetterad och behöver belysas i olika sammanhang och ur skilda perspektiv. Situationen kräver åtgärder på flera plan.

Sammantaget har vi fått den bild av problemet som anges i våra direktiv bekräftad och vi har även kunnat konstatera att situationen är mycket allvarlig. Det finns en utbredd faktisk utsatthet för våld, hot och trakasserier bland offentliganställda, en situation som i sin tur skapar en rädsla och oro bland andra anställda för att komma att bli utsatt. Båda delar är mycket allvarliga och riskerar att leda till att tjänsteutövningen och ytterst demokratin påverkas.

Frågan om våld, hot och trakasserier i arbetslivet spänner över många områden. Problembilden är komplex och mångfacetterad och frågorna behöver belysas i olika sammanhang och ur skilda perspektiv. De frågor som aktualiseras är bl.a. ett samspel av arbetsmiljö-, verksamhets- och kriminalpolitiska frågor och det krävs sannolikt flera parallella åtgärder för att en tillfredsställande situation ska kunna uppnås. Om arbetsmiljöarbetet brister så påverkar det utsattheten. Otillräckliga resurser och bemanning är frågor av stor betydelse i sammanhanget. Klart är att den nuvarande situationen behöver för-

² Att förebygga och hantera påverkansförsök – en handbok (2017).

bättras för att offentliganställda ska kunna fullgöra sitt demokratiska uppdrag i samhällsbärande verksamheter. Om våld, hot och trakasserier mot offentliganställda leder till att förmågan för myndigheter att utföra sina uppgifter påverkas eller ifrågasätts, får det effekter på rättssäkerheten och i förlängningen demokratin.

Det finns flera sätt och metoder för att motverka att offentliganställda utsätts för våld, hot och trakasserier. En del är givetvis att ageranden som är brottsliga anmäls och lagförs, och att sådant agerande bemöts med ändamålsenliga straffrättsliga åtgärder. Andra relevanta åtgärder för att förbättra situationen för de offentliganställda kan vara av mer förebyggande slag. En övervägande del av de företrädare och representanter från myndigheter vi har träffat, liksom deltagarna i referens- och expertgruppen, understryker vikten av att arbetsgivaren aktivt vidtar förebyggande åtgärder och att stöd i olika former erbjuds de anställda som utsätts. Utredningens bild är att anställdas trygghet och skydd mot hot, våld och trakasserier över lag är prioriterad av myndigheterna. Hur väl arbetsgivarna fullgör sina åtaganden i arbetsmiljöhänseende varierar dock. Utredningen kan konstatera att brister uppmärksammas regelbundet, bl.a. i Arbetsmiljöverkets tillsynsverksamhet.³ Vår uppfattning är att förebyggande och trygghetsskapande åtgärder från arbetsgivarens sida utgör ett mycket viktigt medel för att minska personalens utsatthet. Offentliganställda som är trygga i vetskapen om att det finns en organisation med ett tydligt och utvecklat säkerhetsarbete, resurser och rutiner för stöd och andra åtgärder vid hot, trakasserier och andra risksituationer, är sannolikt mer trygga i sin roll och därmed mindre påverkbara. Behovet av andra åtgärder framstår då som mindre framträdande.

Riksrevisionen bedömer i sin rapport (RiR 2022:26) att det är viktigt att regeringen bidrar till att utveckla stöd och underlätta erfarenhetsutbyte mellan riskutsatta myndigheter som behöver stöd. Riksrevisionen föreslår därför att det bör inrättas en funktion som kan bistå myndigheter med verktyg och råd och som myndigheterna kan vända sig till vid behov. Regeringen bör ta initiativ för att utreda vid vilken myndighet en sådan funktion skulle kunna finnas, och det bör övervägas om funktionen kan erbjuda stöd även till regioner och kommuner. En sådan funktion bör också bistå med verktyg och råd till de myndigheter som saknar erfarenhet av och resurser för att han-

³ Se bl.a. Projektrapport – Organisatorisk och social arbetsmiljö 2018–2022, Arbetsmiljöverket, 2022-12-19 (2017/060396).

tera trakasserier, hot och våld. Riksrevisionen rekommenderar också att regeringen bör uppdra åt en lämplig myndighet att ta fram kunskapsunderlag som dokumenterar erfarenheter från, och kan ge stöd till, mindre myndigheter och myndigheter där förutsättningarna för verksamheten förändras.⁴

Enligt utredningens uppfattning kan en sådan funktion som Riksrevisionen rekommenderar sannolikt gagna arbetet för att motverka våld, hot och trakasserier mot offentliganställda. Utredningen ställer sig således bakom Riksrevisionens rekommendationer i det avseendet. En samlad stödfunktion, som vid behov kan bistå med kunskap och råd och erfarenhetsutbyte i diverse frågor, bedöms kunna utgöra ett ändamålsenligt tillskott i myndigheternas arbete för att hantera och motverka våld, hot och trakasserier.

4.6 Betänkandets vidare disposition

Flera myndigheter och organisationer, däribland Polismyndigheten och Arbetsgivarverket, har lyft fram behovet av olika lagstiftningsåtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet. Den offentliga sektorn och offentliganställda har i det avseendet en central roll för ett fungerande samhälle och upprätthållandet av rättsstaten. Det ligger också till grund för utredningens direktiv och uppdrag.

Vi ska analysera behovet av tre specifika åtgärder: minskad exponering av namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder, ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda och en förstärkning av det straffrättsliga skyddet i vissa avseenden. Utredningen kommer i respektive del att analysera och ta ställning till behovet av de olika åtgärderna, om de kan förväntas ha avsedd effekt och göra avvägningar i förhållande till de motstående intressen som kan finnas.

Den problembild som beskrivits ovan, och det agerande som offentliganställda utsätts för, avser till stor del brottsliga handlingar som måste beivras inom rättsväsendet. Till det kommer de normförskjutningar som tycks ha skett. Utredningen kommer därför först ta sig an den straffrättsliga delen av uppdraget. Betänkandet inleds med en analys av straffbestämmelserna i 17 kap. brottsbalken och ställningstagande till om skyddet behöver förstärkas, särskilt vad gäller

⁴ Se även regeringens skrivelse skr. 2022/23:86.

förolämpningar och andra trakasserier. Därefter redogör vi för våra ställningstaganden avseende uppdraget om minskad exponering av offentliganställdas namn i beslut och annan dokumentation. I det avslutande avsnittet analyseras och övervägs behovet av ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda.

5 Brott mot tjänstemän – brottsutvecklingen och översynens inriktning

5.1 Inledning

Utredningen ska göra en språklig och saklig översyn av straffbestämmelserna i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken om våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd och ta ställning till om skyddet behöver förstärkas. Vi ska också ta ställning till om det straffrättsliga skyddet för tjänstemän mot förolämpningar och andra kränkningar behöver förstärkas. Oavsett ställningstagande i sak ska utredningen lämna författningsförslag som innebär att straffet för våld eller hot mot tjänsteman skärps och att ett nytt brott som tar sikte på förolämpningar mot tjänstemän införs.

För att bedöma hur brottsutvecklingen har sett ut innehåller det inledande avsnittet en redovisning av tillgänglig kriminalstatistik avseende brott riktade mot tjänstemän. Därefter analyserar vi det övergripande behovet av ett förstärkt straffrättsligt skydd för tjänstemän utifrån tillgängligt underlag och problembild, och redovisar vilka allmänna överväganden som ligger till grund för utredningens förslag i de kommande avsnitten.

Närmare överväganden och förslag beträffande straffbestämmelserna våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman, våldsamt motstånd och ett stärkt skydd mot förolämpningar redovisas sedan i kapitel 6–10. Behovet av och förslag om straffskärpningar behandlas i kapitel 11.

5.2 Kriminalstatistik

Kriminalstatistik kan normalt inte användas som ensam källa för att avgöra hur brottslighet ser ut eller hur den utvecklar sig över tid. Typiskt sett framgår t.ex. inte om brott som anmäls eller lagförs har något samband med brottsoffrets yrkesutövning. Det gäller med undantag för brott mot tjänstemän. Det är därför av intresse att titta närmare på statistiken avseende våld eller hot mot tjänsteman (17 kap. 1 §), förgripelse mot tjänsteman (17 kap. 2 §) och våldsamt motstånd (17 kap. 4 §). Kriminaliseringen enligt dessa bestämmelser utsträcks också i 17 kap. 5 § brottsbalken gentemot ytterligare personkategorier som i detta avseende ska anses jämställda med utövare av myndighet.

När anmälningsstatistiken studeras måste det beaktas att de flesta brotten inte kommer till polisens kännedom. Anmälningsbenägenheten varierar också mellan olika brottstyper. Det har i tidigare utredningar hänvisats till att endast omkring 30 procent av alla brott anmäls.¹ Den bilden bekräftas också i våra möten med myndigheter och deras anställda. Anmälningsfrekvensen tycks dessutom vara lägre för hot och trakasserier än för våld.

Brå redovisar årligen kriminalstatistik över bl.a. anmälda brott, lagförda brott och statistik över påföljder. Även om statistiken får värderas med viss försiktighet, och inte ger en fullständig bild, är anmälda och lagförda brott av intresse för att följa brottsutvecklingen och tillämpningen av bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken.

5.2.1 Anmälda brott

Statistiken över anmälda brott omfattar alla händelser som anmäls och registrerats hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket och Ekobrottsmyndigheten. De anmälda brotten inkluderar även händelser som efter utredning visar sig vara annat än brott.

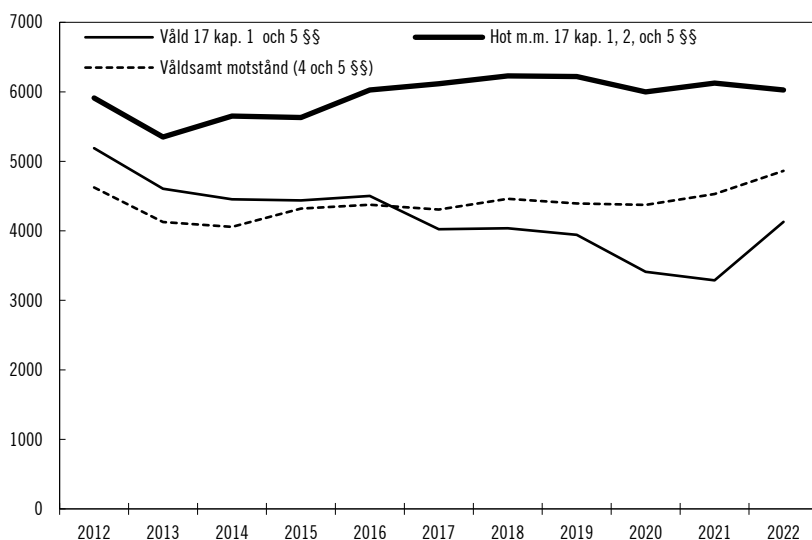
För att få en tydligare bild redovisas också Åklagarmyndighetens statistik avseende inkomna brottsmisstankar. Myndighetens siffror innehåller endast de brott där åklagare på Åklagarmyndigheten är förundersökningsledare eller där det finns en misstänkt person och polisen färdigställt brottsutredningen. Många brott som anmäls till polis

¹ Se bl.a. SOU 2013:7 s. 62

går inte vidare till åklagare. Detta beror på att polisen kan besluta att inte inleda eller lägga ner en brottsutredning innan Åklagarmyndigheten får kännedom om brottet, varför de inte ingår i Åklagarmyndighetens statistik.

Figur 5.1 ger en översiktlig bild av hur anmälningsfrekvensen för brott mot tjänstemän enligt 17 kap. brottsbalken förändrats under den senaste tioårsperioden. Med ”hot m.m.” avses både hot enligt 17 kap. 1 § och brott enligt 17 kap. 2 § brottsbalken. Det innefattar även personer som omfattas av bestämmelserna enligt 17 kap. 5 § brottsbalken. Den närmare statistiken för varje brottstyp redovisas därefter i tabellform (se tabell 5.1–5.8).

Figur 5.1 Anmälningsstatistik 17 kap. 1, 2, 4 och 5 §§



Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen oktober 2023.

Tabell 5.1 Anmälda brott: Våld mot tjänsteman (17 kap. 1 §) innefattande personer enligt 17 kap. 5 § – Antal

År	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Totalt	5189	4605	4453	4437	4503	4024	4036	3943	3410	3288	4130
Polis	1297	1164	1081	1092	1056	926	983	923	1223	1145	1457
Ordningsvakt	1673	1359	1339	1329	1385	1291	1329	1274	899	860	1289
Övriga tjänstemän	2219	2082	2033	2016	2062	1807	1724	1746	1288	1283	1384

Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen maj 2023.

Tabell 5.2 Inkomna brottsmisstankar, Åklagarmyndigheten, 2014–2022, Våld mot tjänsteman – Antal

År	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Våld mot tjänsteman	3143	2952	2848	2626	2649	2597	2469	2119	2355
Våld mot tjänsteman, ringa brott	68	43	33	3	0	0	1	1	1
Grovt våld mot tjänsteman	0	0	3	30	39	48	95	112	117

Källa: Statistik från Åklagarmyndigheten, inhämtad maj 2023.

Anmärkning: År 2016 togs den ringa graden av brottet bort och den särskilda brottsrubriceringen för grovt våld mot tjänsteman infördes.

Tabell 5.3 Anmälningar om våld mot polis utifrån inledande bedömning av effekterna av våldet – Antal

År	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Mindre än ett dygn	1260	1115	1044	1043	1011	859	886	828	1044	948	1162
Mer än ett dygn	37	49	37	49	45	67	97	95	179	197	295
Total	1297	1164	1081	1092	1056	926	983	923	1223	1145	1457

Källa: Brå, Kriminalstatistik, inhämtad maj 2023.

Anmälningstatistik våld mot tjänsteman – kommentar

Av tabell 5.1 framgår antalet anmälda brott om våld mot tjänsteman uppdelat på anmälningar mot polismän, ordningsvakter och övriga tjänstemän. Bland gruppen övriga tjänstemän omfattas både myndighetsutövande funktioner som faller under 17 kap. 1 § brottsbalken och personer som omfattas av motsvarande skydd enligt 17 kap. 5 §, däribland väktare. Från 2012 till 2021 har det totala antalet anmälda brott minskat över tid. 2022 syns dock en ökning av antalet anmälningar jämfört med åren innan (sedan 2017). Utvecklingen är också en annan för poliser. Antalet anmälda brott mot poliser ökade mellan 2019 och 2020 med drygt 30 procent, från 923 till 1 223 anmälningar. För 2021 var antalet anmälda brott mot poliser 1 145. För 2022 har antalet anmälda brott om våld mot poliser ökat markant till 1 457. Det är det högsta antalet anmälningar om våld avseende poliser sedan mitten av 1980-talet. Även antalet anmälningar avseende ordningsvakter och andra tjänstemän ökade under 2022.

För att se hur anmälningarna förhåller sig mellan olika grader av brott redovisas också antalet inkomna brottsmisstankar hos Åklagarmyndigheten mellan åren 2014 och 2022 (se tabell 5.2). Även här syns totalt sett en minskning av antalet inkomna brottsmisstankar över tid. Sedan brottet grovt våld mot tjänsteman fick en egen brottsbeteckning år 2016 har dock antalet inkomna brottsmisstankar ökat från 3 (2016) till 117 (2022). Samma år togs den ringa graden av brott bort.

Statistiken kan alltså tyda på att antalet anmälningar om grova brott har ökat. Anmälningstatistiken innehåller i fråga om polismän uppgift om våldet bedömts orsaka antingen *a) ingen arbetsförmåga eller arbetsförmåga kortare än ett dygn*, eller *b) arbetsförmåga ett dygn eller mer* (se tabell 5.3). Som framgår av tabellen finns det tecken på att våldet gentemot polismän ökat i både omfattning och allvar. Antalet anmälningar om våld mot poliser som medfört arbetsförmögenhet ett dygn eller mer ökade mellan åren 2019 och 2020 från 95 till 179 fall. För 2021 skedde ytterligare en ökning till 197 fall och för 2022 till 295 fall.

Tabell 5.4 Anmälda brott: Hot m.m. mot tjänsteman (17 kap. 1 och 2 §§) innefattande personer enligt 17 kap. 5 § – Antal

År	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Antal	5911	5350	5652	5630	6026	6117	6229	6221	6000	6125	6027

Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen maj 2023.

Tabell 5.5 Inkomna brottsmisstankar, Åklagarmyndigheten, 2014–2022, Hot mot tjänsteman – Antal

År	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Hot mot tjänsteman	1833	1963	2690	2905	3011	2921	2802	2807	2493
Hot mot tjänsteman, ringa brott	1389	1103	511	1	0	0	3	2	5
Grovt hot mot tjänsteman	0	0	8	32	50	61	97	125	112

Källa: Statistik från Åklagarmyndigheten, inhämtad maj 2023.

Anmärkning: År 2016 togs den ringa graden av brottet bort och den särskilda brottsrubriceringen för grovt hot mot tjänsteman infördes.

Tabell 5.6 Inkomna brottsmisstankar, Åklagarmyndigheten, 2014–2022, Förgripelse mot tjänsteman – Antal

År	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Förgripelse mot tjänsteman	374	404	408	397	450	673	688	723	752
Förgripelse mot tjänsteman, grovt brott	2	1	9	0	1	2	14	18	40

Källa: Statistik från Åklagarmyndigheten, inhämtad maj 2023.

Anmälningssstatistik hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman – kommentar

Av tabell 5.4 framgår statistik över anmälda brott avseende hot mot tjänsteman enligt 17 kap. 1 § brottsbalken och förgripelse mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § brottsbalken. Statistiken innefattar även personer som omfattas av skydd enligt 17 kap. 5 § brottsbalken. Av

Brås statistik är det inte möjligt att se hur anmälningarna fördelar sig mellan de olika brotstyperna. Antalet anmälningar har legat relativt konstant sett över en tioårsperiod.

För att särskilja hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman (17 kap. 1 § respektive 2 § brottsbalken) redovisas också Åklagarmyndighetens statistik över inkomna brottsmisstankar mellan åren 2014–2022, som innehåller en uppdelning mellan de båda brotten (se tabell 5.5 och 5.6). Antalet inkomna brottsmisstankar avseende hot mot tjänsteman har under de senaste fem åren varit relativt konstant, med en liten minskning över tid. Sedan brottet grovt hot mot tjänsteman fick en egen brottsbeteckning år 2016 har antalet inkomna brottsmisstankar ökat från 8 (2016) till 112 (2022).

Åklagarmyndighetens statistik visar också på en relativt stor ökning av antalet inkomna brottsmisstankar avseende förgripelse mot tjänsteman. Det har skett en ökning från 374 (2014) till 752 (2022). Även antalet brottsmisstankar avseende grov förgripelse mot tjänsteman har ökat från 9 (2016) till 40 (2022).

Statistiken tyder alltså på en ökning av anmälningar avseende brott som avser hot och andra otillbörliga gärningar som faller under 17 kap. 2 § brottsbalken, och en ökning avseende grova brott.

Tabell 5.7 Anmälda brott: Våldsamt motstånd (17 kap. 4 §) innefattande personer enligt 17 kap. 5 § – Antal

År	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Antal	4625	4127	4057	4321	4376	4306	4460	4394	4373	4529	4863

Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen maj 2023.

Tabell 5.8 Inkomna brottsmisstankar, Åklagarmyndigheten, 2014–2022, Våldsamt motstånd – Antal

År	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Våldsamt motstånd	3592	3620	3434	3435	3501	3426	3669	3315	3400

Källa: Statistik från Åklagarmyndigheten, inhämtad maj 2023.

Anmälningstatistik våldsamt motstånd – kommentar

Av tabellerna 5.7 och 5.8 framgår antalet anmälda brott och antalet inkomna brottsmisstankar till Åklagarmyndigheten för våldsamt motstånd enligt 17 kap. 4 § brottsbalken.

Antalet inkomna brottsmisstankar till Åklagarmyndigheten har legat på ungefär samma nivåer under de senaste tio åren. När det gäller antalet anmälda brott syns en något större variation mellan åren. Sett över längre tid har anmälningarna för våldsamt motstånd stadigt ökat. År 2022 har högst antal anmälningar sedan kriminalstatistik började föras 1975 med 4 863 anmälda brott.

5.2.2 Lagförda brott

I kriminalstatistiken över personer lagförda för brott redovisas de lagföringsbeslut mot personer som under ett kalenderår funnits skyldiga till brott.

En person kan lagföras vid flera tillfällen under ett kalenderår och räknas då flera gånger i statistiken. Med ett beslut om lagföring avses i statistiken fällande domslut i tingsrätt eller lagföringsbeslut utanför domstol, dvs. godkänt strafföreläggande och meddelad åtalsunderlåtelse. Försök, förberedelse, anstiftan och stämpling till brott redovisas som fullbordade brott. Eventuella ändringar i hovrätt eller Högsta domstolen beaktas inte i statistiken. Om någon frias i tingsrätten men sedan fällt till ansvar i överrätt registreras alltså den fällande domen inte såsom en lagföring i kriminalstatistiken.

Med lagförda brott avses i sammanställningen nedan samtliga brott som enskilda individer lagförts för. Dessa bygger på antal brott i lagföringsbeslut vilket innebär att om samma brott begåtts av tre personer tillsammans så räknas det som tre lagförda brott.

Tabell 5.9 Antal lagförda brott efter lagföringstyp – 17 kap. brottsbalken

År	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Våld eller hot mot tjänsteman	3533	3211	2779	2756	2684	2593	2718	2618	2518	2770	2603
Grovt våld eller hot mot tjänsteman	Se anm.	Se anm.	Se anm.	Se anm.	4	31	42	47	54	63	80
Förgripelse mot tjänsteman	304	253	216	232	234	255	252	270	270	332	349
Grov förgripelse mot tjänsteman	3	-	-	-	8	1	-	-	1	1	28
Våldsamt motstånd	2566	2317	2052	2034	1882	2021	1982	1912	1880	1798	1728
Våld/hot el förgripelse mot bitr. tjänsteman	19	20	40	55	29	23	36	36	173	293	333
Total	6425	5801	5087	5077	4841	4924	5030	4883	4896	5257	5121

Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen juni 2023.

Anmärkning: De särskilda brottsrubriceringarna för grovt våld eller hot mot tjänsteman samt grov förgripelse mot tjänsteman infördes 2016. Därefter redovisas brotten genom separata brottskoder. Även före 2016 redovisades förgripelse mot tjänsteman, grovt brott.

Lagförda brott enligt 17 kap. brottsbalken – kommentar

Tabell 5.9 visar fördelningen av lagförda brott enligt 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken. För personer som omfattas av skydd enligt 17 kap. 5 § anges statistik över lagföringar för både 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken. I statistiken benämns denna grupp biträdande tjänsteman.

Lagföringsstatistiken följer i stort samma mönster som anmälningsstatistiken. Lagföringar avseende våld eller hot mot tjänsteman har legat relativt konstant över tioårsperioden. Antalet lagföringar för grovt våld eller hot mot tjänsteman har dock ökat från 4 till 80 under perioden 2016–2022. En tydlig ökning av antalet lagföringar för förgripelse mot tjänsteman kan noteras för 2021 och 2022. En viss ökning går också att se över tid, från 2013 och framåt, vilket överensstämmer med statistiken över inkomna brottsmisstankar till

Åklagarmyndigheten avseende förgripelse mot tjänsteman. Vidare lagfördes 28 fall av grov förgripelse mot tjänsteman år 2022, vilket kan jämföras med åren dessförinnan då det inte förekommit någon eller enbart någon enstaka lagföring för brottet.

När det gäller våldsamt motstånd har antalet lagförda brott minskat under tioårsperioden. Motsvarande minskning syns inte i anmälningsstatistiken.

Tabellen visar också antalet lagförda brott om våld, hot och förgripelse mot personer som enligt 17 kap. 5 § brottsbalken har motsvarande skydd som tjänstemän. Fram till och med 2019 var antalet lagförda brott mot denna grupp relativt sett få, med en högsta notering på 55 fall under 2015. Under 2020 kan noteras en stor uppgång då 173 lagföringar registrerades. Ökningen har fortsatt under 2021 och 2022. En möjlig anledning till denna ökning kan enligt vad som förs fram i betänkandet En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner (SOU 2022:2) vara de uttalanden som Svea hovrätt gjorde i rättsfallet RH 2019:1. Målet rörde motvärn mot en butikskontrollant i samband med ett envars-gripande efter en ringa stöld. Enligt hovrätten omfattades butikskontrollanten av skyddet enligt 17 kap. 5 § brottsbalken vid gripandet. Möjligen har hovrättens uttalanden påverkat antalet fällande domar och därmed lagföringsstatistiken.²

5.3 Behovet av ett förstärkt straffrättsligt skydd mot våld, hot och trakasserier för tjänstemän

5.3.1 Arbetsgivarverkets och Polismyndighetens skrivelser

Arbetsgivarverket har i en hemställan till regeringen (Arbetsgivarverkets skrivelse den 19 juni 2019, Ju2019/02310, Översyn av skyddet för statstjänstemän som utsätts för våld, hot och trakasserier) begärt att en översyn ska göras av det straffrättsliga skyddet för statstjänstemän som utsätts för våld, hot och trakasserier som har samband med den statsanställdes anställning.

Enligt Arbetsgivarverket förekommer handlingar av olika karaktär som riktar sig mot offentliganställda. Det kan t.ex. avse telefonterror, förolämpningar, förtal, skadegörelse mot den anställdes egen-

² Se SOU 2022:2 s. 221 och s. 228 f.

dom, hot om självmord och ogrundade orosanmälningar till socialtjänsten. Det anförs att sociala medier inneburit att hot och trakasserier inte bara ökat utan även ändrat karaktär. Statsanställda hängs ut, och trakasserier får stor spridning, oberoende av öppettider och geografisk närhet. Ett kränkande inlägg på sociala medier kan ofta följas av en "svans" med ytterligare kränkande kommentarer från personer som inte är part i den sakfråga som utlöst det första inlägget. Det kan vara mycket svårt att ta bort hot och kränkningar som publicerats i sociala medier.

Även Polismyndigheten har i en hemställan till regeringen beskrivit en liknande problembild och efterlyst en författningsöversyn för att minska de anställdas utsatthet för hot, våld, trakasserier och påverkansförsök (Polismyndighetens skrivelse den 11 juni 2021, Ju2021/02378, Stärkt medarbetarskydd). Polismyndigheten anför i hemställan att arbetet som polis är förenat med risker eftersom de anställda många gånger har att göra med personer med våldskapital och nära till aggressioner. Dessa risker förstärks ytterligare för den personal som på olika sätt agerar mot individer inom grov organiserad brottslighet. Angrepp på polisanställda och även deras anhöriga förekommer enligt Polismyndigheten både i form av regelrätta attacker, men även genom direkta eller indirekta hot och trakasserier, ofta i syfte att påverka tjänstemannens yrkesutövning negativt eller störa dennes personliga frid.

Både Arbetsgivarverket och Polismyndigheten har efterlyst straffrättsliga åtgärder, särskilt vad gäller trakasserier. Enligt Polismyndigheten bör en utökning av det kriminaliserade området övervägas för att omfatta ageranden som syftar till att kränka tjänstemannens personliga frid. Arbetsgivarverket anser att det är nödvändigt med en översyn av den straffrättsliga regleringen, och då främst 17 kap. 2 § brottsbalken om förgripelse mot tjänsteman, för att ge ett starkare skydd mot trakasserier.

5.3.2 Tidigare lagstiftningsåtgärder

Det har under senare år vidtagits ett antal lagstiftningsåtgärder som har förstärkt det straffrättsliga skyddet generellt mot hot, våld och andra kränkningar.

Exempelvis har straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott, såsom grov misshandel och grovt olaga hot, skärpts (se prop. 2016/17:108 Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott). Dessa straffskärpningar får också genomslag vid straffmätningen av brott i 17 kap. brottsbalken (a. prop. s. 46). Vidare har straffbestämmelserna om olaga hot, ofredande, grovt förtal och förolämpning förtydligats och moderniserats för att anpassa skyddet till teknik- och samhällsutvecklingen (se prop. 2016/17:222 Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten).

Det straffrättsliga regelverket har också ändrats på flera sätt i syfte att motverka den organiserade brottsligheten mer effektivt. Genom förslagen i prop. 2015/16:113 (Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet) infördes kvalifikationsgrunder som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt för ett flertal brott, bl.a. för våld eller hot mot tjänsteman. Vidare kriminaliserades försök, förberedelse och stämpling till allvarliga brott i större utsträckning än tidigare.

Mot bakgrund av brottsligheten inom kriminella nätverk och grupperingar och den tystnadskultur som har uppstått har ett antal lagändringar också skett som syftar till att bryta den utvecklingen. Det handlade bl.a. om skärpta straff för övergrepp i rättsak (se prop. 2021/22:186 En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring).

Straffen för grovt olaga tvång, olaga hot, grovt olaga hot, rån, utpressning och grov utpressning har skärpts ytterligare (se prop. 2022/23:53 Skärpta straff för brott i kriminella nätverk). Vidare ska en ny presumtion för häktning gälla vid misstanke om brott med ett minimistraff om fängelse i ett år och sex månader i stället för som tidigare två års fängelse.

Skyddet har också setts över i förhållande till vissa yrkesgrupper och verksamheter. Den 1 januari 2020 infördes ett särskilt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet genom ett nytt brott om sabotage mot blåljusverksamhet. Ändringen var en följd av de återkommande angrepp på polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård som skett runtom i landet. Samtidigt skärptes straffskalan för grovt våld eller hot mot tjänsteman (se prop. 2018/19:155 Ett stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och myndighetsutövning).

Utsattheten bland politiker har också varit föremål för lagstiftningsarbete. I det arbetet konstaterades att brott i form av hot, våld och trakasserier mot förtroendevalda har ökat och förekommer i

sådan omfattning att det utgör ett hot mot den representativa demokratin. Sedan den 1 januari 2020 finns därför en särskild straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § 9 brottsbalken för brott som begåtts mot förtroendevalda i riksdagen, regioner och kommuner m.fl. eller dennes närstående (se prop. 2018/19:154 Brott mot förtroendevalda).

En liknande utsatthet har konstaterats även bland journalister. För att stärka det straffrättsliga skyddet för journalister har en särskild straffskärpningsgrund därför införts i 29 kap. 2 § 11 brottsbalken för brott som begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik (se prop. 2022/23:106 Skärpt syn på brott mot journalister och vissa andra samhällsnyttiga funktioner). I samma lagstiftningsärende infördes nya bestämmelser i 17 kap. brottsbalken till skydd för utövare av samhällsnyttiga funktioner. Skyddet är utformat utifrån de yrkesgrupper som framstår som särskilt utsatta för bl.a. hot och våld i arbetet och som inte alltid utövar myndighet. De aktuella grupperna är hälso- och sjukvårdspersonal, personal inom socialtjänsten, räddningstjänstpersonal och utbildningspersonal inom skolväsendet. Ändringarna trädde i kraft den 1 augusti 2023.

5.3.3 Vår bild av behovet och översynens inriktning

De senaste årens lagstiftningsåtgärder som vi beskrivit ovan hänger till stor del samman med de problem och den utsatthet som vi ser bland offentliganställda. Det handlar bl.a. om ett generellt sett uppskruvat och hårdnande samtalsklimat, inte minst i digitala miljöer. Detta berör befolkningen i allmänhet men tycks särskilt drabba representanter för det allmänna och personer inom opinionsskapande verksamhet, som t.ex. förtroendevalda och journalister samt tjänstemän och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner (se prop. 2018/19:154 och prop. 2022/23:106). Problembilden hänger också samman med den grova brottsligheten i kriminella nätverk och grupperingar som ofta är knutna till vissa geografiska områden. Dessa områden kännetecknas bl.a. av att det finns ett lägre förtroende för polisen och myndigheter. Det kan även förekomma systematiska hot och våldshandlingar mot vittnen, målsägande och anmälare (se Brås rapport 2018:6 Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden och prop. 2021/22:186 s. 22). Den brottsligheten påverkar i

sin tur myndigheterna och dess företrädare som verkar i området. I bekämpandet av organiserad brottslighet sker också ökade insatser från en rad olika myndigheter, vilket ytterligare kan öka utsattheten för de anställda.

Även om de lagstiftningsåtgärder som vidtagits får visst genomslag även vid brott mot tjänstemän, t.ex. vad gäller straffskärpningar och olika åtgärder för att motverka organiserad brottslighet, så innebär utvecklingen och vad som framkommit i problembilden att det finns behov av att särskilt se över skyddet för tjänstemän.

Vikten av ett särskilt straffrättsligt skydd för tjänstemän

Offentliga funktioners och tjänstemäns tillgänglighet är en viktig faktor och en förutsättning för en väl fungerande offentlig förvaltning och främjandet av demokratin. Samhället gynnas av och behöver poliser som är synliga och kända i området och socialsekreterare med god kontakt med klienter och andra som behöver socialtjänstens stöd. Samhället tjänar också på att myndigheter med omfattande medborgarkontakter, som exempelvis Skatteverket och Försäkringskassan, finns tillgängliga genom olika kommunikationsvägar för att kunna tillhandahålla god service.

Att arbeta i allmän verksamhet och med myndighetsutövning innebär också att man fattar ingripande beslut gentemot enskilda. Medborgare har rätt att ifrågasätta beslut och ingripanden, kontrollera att handläggning sköts på ett korrekt sätt och att i övrigt granska offentlig verksamhet. Detta är grundläggande förutsättningar för rättssamhället och den demokratiska debatten. I annat fall ökar risken för misstro till myndigheternas arbete, och det finns en risk att medborgarna inte följer gällande regelverk och de beslut som myndigheter fattat.

På motsvarande sätt försvagas demokratin om tillgängligheten till myndigheterna minskar på grund av rädsla för våld, hot eller andra brottsliga handlingar. Om utsatthet och oro också leder till att anställda påverkas i sin tjänsteutövning genom att inte vidta en tilltänkt åtgärd eller att inte våga fatta vissa beslut är det särskilt allvarligt. En sådan utveckling är inte bara förtroendskadlig utan direkt systemhotande.

Brott som begås mot tjänstemän på grund av hans eller hennes myndighetsutövning är därmed allvarligare än motsvarande brott utan sådan koppling eftersom det både direkt och i förlängningen är ett angrepp inte bara mot den enskilde individen utan även mot allmän verksamhet som sådan. För att garantera att tjänstemän kan bedriva sitt arbete opartiskt och utan ovidkommande hänsyn måste gärningar som begås mot någon i tjänsten eller i syfte att tvinga fram, hindra eller hämnas för en viss tjänsteåtgärd bemötas kraftfullt. För att allmän verksamhet ska kunna fortsätta att vara öppen och tillgänglig är det vidare av vikt att det finns en tydlig gräns för vad man kan uttrycka och göra för att visa sitt missnöje över en tjänstemans åtgärder eller beslut. Det är därför avgörande att det finns ett starkt straffrättsligt skydd för brott mot tjänstemän som är tidsenligt, effektivt och anpassat till dagens behov.

Det straffrättsliga skyddet behöver anpassas till dagens problembild

Den problembild som beskrivs i bl.a. Polismyndighetens och Arbetsgivarverkets skrivelser bekräftas av tidigare genomförda undersökningar på området och i våra möten med myndigheter och deras anställda.

Här framkommer att utsattheten bland offentliganställda till stor del består av hot, trakasserier och andra kränkningar. Handlingarna tar sig många olika uttryck, men innebär ofta att den enskilde tjänstemannen hamnar i fokus. Det sker exempelvis genom hotfulla antydningar och anspelningar på tjänstemannens adress, familj och personliga förhållanden i övrigt. Förolämpningar och hot kan många gånger ha rasistiska inslag eller anspela på någons kön eller utseende. Ågerandet sker genom flera olika kanaler eftersom myndigheter och tjänstemän i dag är tillgängliga på betydligt fler sätt än förut; genom telefon, e-post, hemsidor och andra forum. Vidare förekommer det att kontakt tas genom användning av privata kontaktuppgifter och sociala medier. Att tjänstemän hängs ut på internet förekommer också. Brottsligheten tycks alltså i större utsträckning ske genom angrepp på den enskilde tjänstemannens frihet och frid, och därigenom angrips också allmän verksamhet.

Den personliga integriteten har över tid kommit att tillmätas en allt större betydelse som skyddsintresse och acceptansen i samhället

för integritetskränkningar har blivit lägre, vilket har föranlett ett flertal lagstiftningsåtgärder. Gemensamt för brotten mot någons frid, såsom olaga hot och ofredande i 4 kap. brottsbalken, är att dessa syftar till att skydda mot kränkningar av rent personliga intressen. Även ärekränkningens brotten förtal och förolämpning i 5 kap. brottsbalken är av betydelse. Dessa bestämmelser har setts över och moderniserats 2018 och 2019 med beaktande av att samhällsutvecklingen och den tekniska utvecklingen har förändrat möjligheterna till kommunikation och följaktligen förutsättningarna att begå gärningar som innebär hot och kränkningar. Ändringarna har bl.a. inneburit att straffbestämmelserna om olaga hot, ofredande och förolämpning förtydligats och moderniserats.

Sedan brottsbalkens tillkomst på 1960-talet har det straffrättsliga skyddet mot integritetskränkningar även förstärkts i flera andra avseenden till följd av samhällsutvecklingen. Bland annat har bestämmelser om olovlig avlyssning, kränkande fotografering, olovlig identitetsanvändning och olaga integritetsintrång införts. Vidare har brottet olaga förföljelse och ett flertal andra särskilda straffbestämmelser till skydd mot upprepade frids- och integritetskränkningar tillkommit.

Trots de förändringar som skett av fridsbrotten så har bestämmelserna till skydd för tjänstemän i princip stått oförändrade sedan 1948 års strafflag. Det väcker frågor om hur bestämmelserna om brott mot tjänstemän i 17 kap. brottsbalken förhåller sig till dessa förändringar gällande framför allt olika typer av hot, kränkningar och andra trakasserier. Bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken måste enligt utredningens uppfattning ses över i ljuset av den beskrivna utvecklingen för att säkerställa att dessa brott – när de riktas mot en tjänsteman – omfattas av ett förstärkt straffrättsligt skydd. Det behöver vidare säkerställas att det straffrättsliga skyddet är anpassat så att nya kommunikationsformer och företeelser som inte fanns vid lagstiftningens tillkomst kan omfattas. Det gäller inte bara teknikutvecklingen utan även andra samhällsförändringar, t.ex. utvecklingen av den organiserade eller gängrelaterade brottsligheten och olika typer av påverkanskampanjer mot offentlig verksamhet.

Vår utgångspunkt är att de brottsliga gärningar som bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken omfattar i dag ska omfattas även i fortsättningen. Det finns dock skäl att överväga om skyddet bör konstrueras på ett annat sätt eller om det behöver omfatta ytterligare gärningar. Förhållandet mellan de olika gärningarna i 17 kap. 1, 2 och

4 §§ och de bakomliggande brotten kan behöva klargöras och det måste tas i beaktande att det i regel är fråga om kvalificerade former av andra brott. Med hänsyn till att det finns indikationer på att viss brottslighet riktad mot tjänstemän har blivit grövre finns det också anledning att överväga förändringar med avseende på gradindelning av brotten, och behov av ytterligare kvalificerande omständigheter för grova brott. Översynen omfattar även straffskalorna och behovet av straffskärpningar för att säkerställa att dessa är ändamålsenligt utformade och återspeglar brottens allvar.

6 Skyddet för tjänstemän och myndighetsutövningen

6.1 Inledning

Bestämmelserna om brott mot tjänstemän i 17 kap. brottsbalken har ett gemensamt skyddsintresse och tillämpningsområde som utgår från begreppet myndighetsutövning.

Detta avsnitt inleds med en översiktlig genomgång av bakgrunden till bestämmelserna och hur de har förändrats över tid. Därefter följer utredningens överväganden och förslag avseende bestämmelsernas koppling och hänvisning till myndighetsutövningen. Bedömningen får genomslag avseende samtliga brott mot tjänstemän.

6.2 Brott mot tjänstemän i 17 kap. brottsbalken

Brottsbalken innehåller viss särskild reglering angående brott som riktar sig mot allmän verksamhet. Straffbestämmelserna i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken kan sägas skydda intresset av att det allmännas verksamhet ska kunna fortgå ostörd. Bestämmelserna ska därför utgöra ett skydd inte bara mot angrepp på eller hot mot en enskild person, utan också mot allmän verksamhet.

Flera av bestämmelserna ger ett förstärkt straffrättsligt skydd mot gärningar som utgör brott även enligt andra bestämmelser. Ett brott enligt 17 kap. brottsbalken som kvalificerar ett brott enligt 3 eller 4 kap. brottsbalken anses regelmässigt vara allvarligare och mer straffvärt än motsvarande gärning i dessa kapitel, eftersom brottet har begåtts mot en tjänsteman med bäring på dennes myndighetsutövning. Det har att göra med att brotten är avsedda att omfatta både enskilda och allmänna skyddsintressen. När våld eller hot ingår som moment i sådan brottslighet sker alltså straffvärdebedömningen som

utgångspunkt med beaktande av både allvaret i våldet eller hotet mot den enskilde och av det allmänna intresse som överträts.¹

Brotten mot tjänstemän i 17 kap. brottsbalken anknyter i stor utsträckning till begreppet myndighetsutövning. Med myndighetsutövning avses 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 (se NJA 2016 s. 880). Det straffrättsliga skyddet avser våld eller hot mot tjänsteman (17 kap. 1 §), förgripelse mot tjänsteman (17 kap. 2 §) och våldsamt motstånd (17 kap. 4 §). Brotten riktar sig mot myndighetsutövning och föranleder därför strängare straff. Den som utövar myndighet befinner sig ofta i en utsatt situation och det är av vikt att myndighetsutövningen är effektiv och opartisk. Det särskilda straffskyddet koordineras med ett särskilt straffansvar enligt 20 kap. brottsbalken för den som missbrukar sin ställning som utövare av myndighet.

I 17 kap. 5 § brottsbalken utsträcks kriminaliseringen enligt 17 kap. 1, 2 och 4 §§ gentemot vissa ytterligare personkategorier som i detta avseende ska anses jämställda med utövare av myndighet. Det gäller dels den som enligt särskild föreskrift ska åtnjuta samma skydd som är förenat med myndighetsutövning (t.ex. väktare och taxichaufförer), dels den som är kallad att biträda förrättningsman vid åtgärd som omfattas av skydd som är förenat med myndighetsutövning.

Sedan den 1 augusti 2023 gäller straffbestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman även när någon förgriper sig mot en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning. Med utövare av viss samhällsnyttig funktion avses hälso- och sjukvårdspersonal, socialtjänstpersonal, räddningstjänstpersonal och utbildningspersonal inom skolväsendet och högskolan. Även tjänstemän vid Internationella brottmålsdomstolen är skyddade i sin tjänsteutövning på motsvarande sätt som om det hade varit fråga om svensk myndighetsutövning (17 kap. 6 §).

¹ Ulväng m.fl. (2014) Brotten mot allmänheten och staten, 2 uppl., Iustus, s. 227 f.

6.2.1 Bakgrunden till de nuvarande bestämmelserna

1948 års strafflagsrevision

Brott mot allmänheten och staten har i århundranden haft särskilda straffrättsliga regler, och det har funnits särskilda straffstadganden för brott mot offentliga funktioner. Grunderna för brott mot tjänstemän i brottsbalken fanns redan i 1864 års strafflag.

1948 gjordes en översyn av bestämmelserna i 10 kap. strafflagen, genom 1948 års strafflagsrevision. Till grund för ändringarna låg den s.k. straffrättskommitténs betänkande med förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten (SOU 1944:69).

Före 1948 års strafflagsrevision skyddades allmänna funktionärer mot tvång eller hämnd då de utsattes för våld eller annan misshandel (10 kap. 1 §), hotelse eller annan missfirmelig gärning (10 kap. 2 §) och våldsamt motstånd vid offentlig förrättning (10 kap. 6 §). Ämbetsmannabegreppet användes för att avgränsa det straffbara området och olika straffskalor gällde beroende på om den angripna var högre eller lägre befattningshavare. Strafflagen innehöll också en bestämmelse som gav ett motsvarande skydd för andra tjänstemän (10 kap. 3 §).

De ändringar som genomfördes 1948 innebar att uppdelningen av straffskalor mellan högre och lägre befattningshavare togs bort. Dessutom ändrades 10 kap. 1 § strafflagen eftersom det inte ansågs tillfredsställande att hot bara var straffbart i den mån det kunde jämföras med smädelse eller annan missfirmelig gärning. Hot om våld lades därför till i 10 kap. 1 § och brottet kom härigenom att betecknas som våld eller hot mot tjänsteman.

Vidare delades dåvarande 10 kap. 2 § strafflagen upp i två bestämmelser; förgripelse mot tjänsteman (10 kap. 2 §) och missfirmelse mot tjänsteman (10 kap. 5 §). Förslaget om brottet förgripelse mot tjänsteman anslöt sig till den förändring som skett 1935 av bestämmelsen om skydd för vittnen (senare benämnt övergrepp i rättssak). Skyddet för vittnen hade då utökats till att, utöver våld, avse åtgärder som för vittnet föranledde lidande, förlust eller annan skada, liksom hot om sådana åtgärder. Ett motsvarande skydd föreslogs därför för tjänstemän.

I och med 1948 års reform blev också missfirmelse mot tjänsteman ett särskilt brott som tog sikte på smädelse eller andra missfirmiga gärningar riktade mot ämbetsmannen.

Brottsbalken införs

Ett förslag till ny brottsbalk lades fram 1962. Brottsbalken trädde i kraft 1965 och brotten mot allmänheten togs in i 17 kapitlet.

Vid införandet av brottsbalken föreslog departementschefen att det särskilda kapitlet om brott mot offentliga funktionärer skulle avskaffas och att sådana brott i stället skulle bestämmas enligt de allmänna brottstyperna i 3–5 kap. brottsbalken, men att det vid bestämmande av påföljd skulle beaktas att brottet begåtts mot en ämbets- eller tjänsteman. Enligt departementschefen var syftet med de särskilda brottstyperna just att gärningar mot den kretsen skulle bli strängare bedömda. Det ansågs därför vara en enklare och mer riktig ordning att beakta detta i påföljdsbestämningen i stället för som särskilda brottstyper (prop. 1962:10 B s. 241).

Förslaget väckte kritik från Lagrådet som bl.a. ansåg att förslaget skulle medföra straffskärpningar för samtliga gärningar under 3–5 kap. brottsbalken, även sådana med låga straffskalor. Något behov av en sådan utvidgning av kriminaliseringen i förhållande till gällande ordning ansåg Lagrådet inte hade framkommit. Vidare ansågs den gällande ordningen inte innehålla några systematiska problem (a. prop. s. 459). De särskilda bestämmelserna om brott mot offentliga funktionärer kom därför att finnas kvar och regleras i 17 kap. brottsbalken. Utöver vissa redaktionella ändringar kvarstod bestämmelserna i allt väsentligt i enlighet med 1948 års revision.

Ämbetsansvarsreformen

I mitten av 1970-talet skedde den s.k. ämbetsansvarsreformen. Reformen handlade om ämbetsansvar och disciplinärt ansvar för tjänstemän i offentlig verksamhet. Före reformen gällde ett långtgående, särskilt straffrättsligt ansvar för anställda i statliga och kommunala myndigheter. För i princip varje fel eller försummelse i tjänsten kunde ansvar för tjänstefel utdömas. Bestämmelserna omfattade flertalet tjänstemän i offentlig verksamhet. Genom de nya bestämmelserna kom straffansvaret enligt 20 kap. brottsbalken om tjänstefel att begränsas till den del av den offentliga verksamheten som innefattade myndighetsutövning. När ämbetsansvaret, som reglerades i 20 kap. brottsbalken, avskaffades skedde följdändringar i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken eftersom det råder ett samspel mellan ansvars-

reglerna och bestämmelserna till skydd för offentliga funktionärer (se prop. 1975:78 s. 137).

Ändringarna i 20 kap. brottsbalken syftade till att säkerställa samhällsmedborgarnas intresse av att offentliga funktioner fullgörs utan ovidkommande hänsyn på ett riktigt sätt. Det intresset ansågs göra sig särskilt gällande i fråga om myndighetsutövning. Samma intresse gjorde sig enligt förarbetena gällande även när myndighetsutövningen utsätts för angrepp utifrån i form av våld, hot eller lidande. Tidigare hade kretsen som skyddades mot brott varit bestämd på så sätt att det skulle vara fråga om brott mot innehavare av ämbete eller annan befattning med vilket var förenat ämbetsansvar. Ändringarna innebar att kretsen som skyddades vid dessa brott i stället kom att beskrivas som en gärning riktad mot myndighetsutövning. Det skulle framför allt ta sikte på tjänstemän i stat eller kommun i vilkas befattningar det ingår att utöva myndighet. Skyddet skulle omfatta all verksamhet i befattningen, så som förrättning, utredningsarbete m.m. Endast angrepp som riktar sig mot någon arbetsuppgift som helt saknar samband med myndighetsutövningen skulle vara straffria. Ändringarna tog alltså sikte på den skyddade personkretsen i 17 kap. 1–4 §§ medan bestämmelserna i övrigt var avsedda att tillämpas på samma sätt som tidigare (prop. 1975:78 s. 176 f.).

I samband med reformen avskaffades också brottet missfirmelse mot tjänsteman i 17 kap. 5 § (se mer i avsnitt 9.2).

6.2.2 Senare reformer

Sedan 1948 års reform har det inte skett några större sakliga förändringar i bestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman eller våldsamt motstånd. Som framgått ovan ändrades personkretsen i samband med ämbetsansvarsreformen. En ny gradindelning av våld eller hot mot tjänsteman har tillkommit och förstadier till brotten i 17 kap. 1 och 2 §§ har delvis kriminaliserats (se prop. 2015/16:113). Vidare har straffskalan i 17 kap. 1 § skärpts (se prop. 2018/19:155). Dessa förändringar redovisas mer utförligt i avsnitt 11.5.2.

6.3 Utgångspunkter för vårt uppdrag

Blåljusutredningen (Ju 2016:23) hade i uppdrag att ta ställning till om det straffrättsliga skyddet för tjänstemän i 17 kap. brottsbalken borde konstrueras på något annat sätt än i dag. I betänkandet Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner (SOU 2018:2) konstaterade utredningen att den nuvarande regleringen funnits under lång tid och syntes vara välfungerande. Tillräckligt starka skäl för att genomföra någon större systematisk omarbetning av bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken eller att byta ut begreppet myndighetsutövning bedömde Blåljusutredningen att det inte fanns. Utredningen om ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor (Ju 2020:12) såg inte heller något sådant behov av förändring.

Mot den bakgrunden ska vår översyn enligt direktiven göras med utgångspunkt i att det straffrättsliga skyddet även i fortsättningen ska utgå från begreppet myndighetsutövning.

Under utredningens gång har det från olika håll påtalats att myndigheten eller arbetsgivaren, i stället för den enskilde tjänstemannen, borde ses som målsägande vid brott enligt 17 kap. brottsbalken eftersom brottsligheten i första hand är riktad mot verksamheten. Det framhålls att det skulle bidra till att minska fokus på den enskilde tjänstemannen i rättsprocessen. Som framgått ska vi enligt direktiven utgå från nuvarande systematik och skyddsintresse i 17 kap. brottsbalken. Vi anser också att det är viktigt att bestämmelserna även i fortsättningen skyddar både enskilda och allmänna intressen. Den problembild som har framträtt visar att brottsligheten ofta innebär en kränkning av just båda dessa intressen. Nuvarande konstruktion och partsställning hänger också samman med brottsbalkens systematik och brottens korrelation till tjänstefelsansvaret i 20 kap. brottsbalken (se nedan). Det är även en förutsättning för den enskildes rätt till skadestånd. Vi kommer därför inte att överväga eller föreslå någon förändring i det avseendet. Däremot kan en arbetsgivare redan i dag polisanmäla brott som en arbetstagare har utsatts för. Det finns också skäl att framhålla vikten av att arbetsgivaren är ett stöd under hela rättsprocessen, från polisanmälan till dom.

Bestämmelserna i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken har ett gemensamt tillämpningsområde när det gäller kretsen som skyddas och

skyddets omfattning. I vår översyn utgår vi alltså från att det straffrättsliga skyddet alltså ska utgå från begreppet myndighetsutövning. Den närmare hänvisningen till myndighetsutövningen och dess avgränsning ingår dock i den sakliga och språkliga analys som vi ska göra av bestämmelserna.

I nästföljande avsnitt redogörs därför för kretsen som ska skyddas och skyddets anknytning till myndighetsutövningen, och våra överväganden i den delen.

6.4 Innebörden av myndighetsutövning enligt gällande rätt

Som framgått är bestämmelserna om brott mot tjänstemän sedan 1976 avgränsade till ett särskilt straffrättsligt skydd för myndighetsutövning. Genom ämbetsansvarsreformen kom straffansvaret enligt 20 kap. 1 § brottsbalken om tjänstefel att begränsas till den del av den offentliga verksamheten som innefattar myndighetsutövning. Då ändrades bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken på motsvarande sätt eftersom det anses råda ett samspel mellan dessa bestämmelser. Det innebär att den som missbrukar sin ställning som utövare av myndighet är underkastad ett särskilt straffansvar för tjänstefel. Omvänt ges den som utövar myndighet ett förstärkt straffrättsligt skydd i 17 kap. brottsbalken.

Myndighetsutövning innebär mycket förenklat beslut eller andra faktiska åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till enskilda. Det handlar alltså om beslut eller andra åtgärder som kommer till stånd och får rättsverkningar för eller mot den enskilde i kraft av offentlighetsrättsliga regler (jfr prop. 1988/89:113 s. 12).

6.4.1 I eller vid myndighetsutövning?

Begreppet myndighetsutövning är avsett att ha huvudsakligen samma betydelse i de olika författningar där det förekommer. Eftersom begreppet används i olika syften i de enskilda författningarna kan detta dock påverka tolkningen av begreppet i det sammanhang där det förekommer. Bestämmelsernas räckvidd kan också påverkas av hur hänvisningen till myndighetsutövning är utformad.

Det allmännas skadeståndsansvar enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) avser skador som vållats genom fel eller försumelse *vid myndighetsutövning*, och tjänstefelsansvaret enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avser åsidosättande av uppgiften *vid myndighetsutövning*. Detta uttrycksätt infördes i bestämmelsen om tjänstefel genom en reform 1989. Då utvidgades tjänstefelsansvaret för offentligt anställda till att omfatta inte endast gärningar som innefattade oriktig myndighetsutövning utan också vissa andra oriktiga handlingar som har nära anknytning till myndighetsutövning. Detta skedde genom att uttrycket "i myndighetsutövning" byttes ut mot "vid myndighetsutövning" i lagtexten. Det senare uttrycksättet var avsett att inte bara omfatta åtgärder som självständigt utgör myndighetsutövning, utan även sådana åtgärder som ingår endast som ett led i myndighetsutövningen men som är offentlighetsrättsligt reglerade och indirekt kan få rättsliga konsekvenser för den enskilde. Som exempel på vad som kom att omfattas nämns i förarbetena att ett beslut fått ett felaktigt innehåll genom någons försummelse vid ärendets handläggning eller på grund av att ett yttrande eller annan utredning i ärendet varit felaktigt eller vilseledande. Vidare omfattas vissa andra handlingar som står i ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med myndighetsutövningen (se prop. 1972:5 s. 502 och prop. 1988/89:113 s. 12 och 23). Ändringarna syftade till att komma närmare betydelsen i skadeståndslagen, även om den lagstiftningen har andra motiv och intressen.

Bestämmelserna i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken omfattar olika angrepp *i myndighetsutövning*. En hänvisning till att något skett i myndighetsutövning är typiskt sett avsett att omfatta åtgärder som självständigt utgör myndighetsutövning. Det kan därför uppfattas som att tjänstefelsansvaret tar sikte på åtgärder i vidare omfattning än de som skyddas av det förstärkta straffskyddet för t.ex. våld eller hot mot tjänsteman.

Avsikten tycks dock ha varit att även det förstärkta straffskyddet ska omfatta verksamhet som inte självständigt utgör myndighetsutövning. I samband med ämbetsansvarsreformen uttalade departementschefen nämligen att vad som straffbeläggs i 17 kap. 1 § brottsbalken och de närmast följande bestämmelserna är angrepp på framför allt tjänstemän som är anställda i stat eller kommun och som har befattningar där det ingår att utöva myndighet. Straffskyddet omfattar all verksamhet i befattningen, såsom förrättning, utredningsarbete

m.m. Ett angrepp mot en sådan tjänsteman är straffritt endast om den riktar sig mot någon arbetsuppgift som helt saknar samband med myndighetsutövningen (prop. 1975:78 s. 177).

Vid remitteringen av förslaget ansåg juridiska fakulteten vid Stockholms universitet att det var tvivelaktigt om den föreslagna lagtexten i 17 kap. brottsbalken medgav en sådan vid tolkning (a. prop. s. 138). Denna språkliga diskrepans har också ifrågasatts i doktrinen. Det har bl.a. framförts att det inte är givet att en sådan tolkning skulle hålla vid en rättslig prövning med hänsyn till legalitetsprincipen. Det skulle exempelvis kunna gälla en handläggare vid en myndighet som på fritiden blir misshandlad som hämnd för en åtgärd som inte i sig innebär myndighetsutövning. Om detta skulle leda till ansvar för våld mot tjänsteman har såvitt känt inte prövats i praxis.² Förarbetsuttalandena i samband med ämbetsansvarsreformen är också något svåra att förena med vad som senare uttalades i samband med 1989 års reform av 20 kap. 1 § brottsbalken, när en motsvarande tolkning av den bestämmelsen ansågs förutsätta en ändring av hänvisningen till myndighetsutövning från *i* till *vid*.³ I doktrin har förts fram att skyddet bör vara så omfattande som det beskrivs i förarbetena, men att detta bör komma till uttryck direkt i lagtexten.⁴

6.4.2 Tvinga till, hindra eller hämnas åtgärd i myndighetsutövningen

Bestämmelserna om brott mot tjänstemän i 17 kap. brottsbalken kan också omfatta angrepp som inte sker i samband med myndighetsutövning, under förutsättning att det har koppling till myndighetsutövningen. Enligt bestämmelsen i 17 kap. 1 § brottsbalken om våld eller hot mot tjänsteman är det nämligen också straffbart att tvinga en tjänsteman till eller hindra honom eller henne från en åtgärd i myndighetsutövningen. Dessutom är det straffbart att hämnas en åtgärd som tjänstemannen redan vidtagit eller som han eller hon underlåtit att vidta. Här krävs det att våldet eller hotet avser enskilda åtgärder, t.ex. att tjänstemannen ska meddela ett gynnande beslut.

² Se Roos, Brottsbalk (1962:700), 17 kap. 1 §, Lexino 2023-01-15 (JUNO).

³ Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken (maj 2023, Version 22, JUNO), kommentaren till 17 kap. 1 §.

⁴ Se Westerlund (1990) Våld mot tjänsteman och andra närbesläktade brott enligt 17 kap. 1–5 §§ brottsbalken, Juristförlaget i Lund, s. 73 f. Westerlund förespråkar dock att begreppet myndighetsutövning borde utmönstras ur lagtexten och ersättas med en uppräknning av de skyddade befattningshavarna, se s. 70 f.

På liknande sätt är också bestämmelsen i 17 kap. 2 § brottsbalken om förgripelse mot tjänsteman formulerad. Det brottet *förutsätter* att gärningen syftar till att tvinga till, hindra eller hämnas för en åtgärd i myndighetsutövning.

Att tvinga någon till en åtgärd i myndighetsutövning eller att hindra någon från att vidta en åtgärd i myndighetsutövning tar sikte på olika fall där tjänstemannen – genom våld, hot eller annan otillbörlig gärning – förmås att utföra eller underlåta myndighetsutövning. Det är fråga om ett överskjutande uppsåt; tjänstemannen behöver inte utföra eller underlåta den åsyftade åtgärden utan brottet är fullbordat när gärningen utförts i sådant syfte. Tjänstemannen behöver inte heller vara i tjänst när gärningen företas. Som exempel omfattas att ringa en kronofogde i hemmet och hota denne med våld om att häva en utmätning.⁵

De åtgärder som avses med att hämnas kan vara sådant som tjänstemannen gjort eller underlåtit i myndighetsutövningen. Avseende våld eller hot mot tjänsteman är straffansvaret i 17 kap. 1 § brottsbalken även utsträckt till att omfatta hämndangrepp mot någon som tidigare har utövat myndighet för vad han eller hon gjort eller underlåtit i den tidigare myndighetsutövningen, vilket alltså omfattar angrepp mot den som har slutat sin anställning.

6.4.3 Hänvisningarna i de olika bestämmelserna

Skyddet för myndighetsutövningen är i dagsläget formulerat på lite olika sätt i bestämmelserna i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken.

Våld eller hot mot tjänsteman i 17 kap. 1 § brottsbalken har ett brett tillämpningsområde. Bestämmelsen omfattar våld eller hot om våld i myndighetsutövning eller för att tvinga till, hindra från eller hämnas för en åtgärd i myndighetsutövningen. Gärningen kan alltså utövas med eller utan särskilt syfte. Det är tillräckligt att angreppet sker i samband med myndighetsutövningen, t.ex. under förrättning, utredningsarbete eller överhuvudtaget under tjänstgöring.⁶ Exempelvis har en polisman vittgående skyldigheter att ingripa i olika avseenden. Om någon angriper en polisman med våld eller hot om våld (åtminstone när denne är uniformerad eller när det annars framgår att det är en polisman) torde det oftast anses ske i myndighetsutöv-

⁵ Se Roos, Brottsbalk (1962:700), 17 kap. 1 §, Lexino 2023-01-15 (JUNO).

⁶ Jareborg (1986) Brotten III, 2 uppl., Norstedt, s. 161 f.

ningen, även om polismannen rent faktiskt inte utför någon åtgärd som innefattar myndighetsutövning.⁷

Bestämmelsen i 17 kap. 2 § brottsbalken om förgripelse mot tjänsteman omfattar otillbörliga gärningar som syftar till att tvinga eller hindra en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning eller att hämnas för en åtgärd i myndighetsutövningen. För ansvar förutsätts alltså ett överskjutande uppsåt. Att det i tvångs- och hindrandefallen i 1 § anges att gärningen ska ha skett för att tvinga till eller hindra från en åtgärd i myndighetsutövning, medan 2 § endast talar om att tvinga eller hindra någon i myndighetsutövning, syftar inte till någon egentlig skillnad.⁸

Bestämmelsen om våldsamt motstånd i 17 kap. 4 § brottsbalken omfattar slutligen den som på visst sätt söker hindra någon i dennes myndighetsutövning.

6.4.4 Uppsåt

Straffansvaret i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken omfattar olika fall när en tjänsteman angrips i anknytning till att han eller hon utövar eller har utövat myndighet. Uppsåt krävs till samtliga rekvisit. Det anses krävas uppsåt som omfattar insikt om att den angripne utövar eller har utövat myndighet (prop. 1975:78 s. 178). Avsiktsuppsåt krävs för att tvinga till eller hindra från en åtgärd. Detsamma gäller för att hämnas en åtgärd. Det är fråga om ett överskjutande uppsåt; tjänstemannen behöver inte utföra eller underlåta den åsyftade åtgärden.

Det förstärkta straffskyddet anses i regel gälla även vid oriktig myndighetsutövning. Med detta avses åtgärder som t.ex. saknar författningsstöd eller går utöver vad som gäller för uppgiften. Att använda våld mot en polisman som omhändertar en person enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m., utan att förutsättningarna i den lagen är uppfyllda, t.ex. för att personen inte är tillräckligt berusad, utgör därmed våld mot tjänsteman. En annan sak är att gärningens straffvärde kan påverkas om myndighetsutövningen är oriktig.⁹

⁷ Se Roos, Brottsbalk (1962:700), 17 kap. 1 §, Lexino 2023-01-15 (JUNO).

⁸ Se Roos, Brottsbalk (1962:700), 17 kap. 2 §, Lexino 2023-01-15 (JUNO) och Westerlund (1990) s. 92. Se även NJA II 1948 s. 307 f. angående att skillnaden mellan 1 och 2 §§ ligger i den brottsliga handlingens beskaffenhet.

⁹ Se Roos, Brottsbalk (1962:700), 17 kap. 1 §, Lexino 2023-01-15 (JUNO).

6.5 Överväganden och förslag

Bedömning: Hänvisningen till begreppet myndighetsutövning i bestämmelserna om brott mot tjänstemän i 17 kap. brottsbalken bör förtydligas för att närmare överensstämma med hur bestämmelserna har kommit tillämpas, och för att närmare överensstämma med tjänstefelsansvaret i 20 kap. brottsbalken.

Förslag: Bestämmelserna om brott mot tjänstemän ska omfatta vissa angrepp som sker *vid myndighetsutövning*. Bestämmelserna ska också omfatta angrepp för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd *vid myndighetsutövning*.

6.5.1 Bestämmelserna bör förtydligas

Det kan konstateras att de nuvarande hänvisningarna till myndighetsutövning i 17 kap. brottsbalken är något missvisande, särskilt i förhållande till motsvarande hänvisning i bestämmelsen om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken. Även om förarbetsuttalanden har medfört att de faktiska tillämpningsområdena för regelverken i stort överensstämmer, så bör det enligt vår bedömning av legalitetsskäl även framgå direkt av lagtexten.

Det är också viktigt att tillämpningsområdet och kopplingen till myndighetsutövningen inte är – eller uppfattas som – för snävt avgränsad. Det finns exempel i praxis på att det åtalas och döms för det underliggande brottet i stället för brott enligt 17 kap. brottsbalken i fall där förhållandet till myndighetsutövningen inte är helt uppenbart, trots att det sannolikt funnits sådana förutsättningar. Det finns vidare en risk att det kan uppfattas som att t.ex. ett hämndangrepp behöver kunna härledas till en åtgärd som *i sig* utgör myndighetsutövning för att omfattas av bestämmelserna.

Kravet på en gärnings anknytning till myndighetsutövning bör därför mjukas upp i lagtexten (jfr prop. 1988/89:113 s. 23).

6.5.2 Vissa angrepp som sker *vid* myndighetsutövning

Hänvisningen till myndighetsutövning i 17 kap. 1 § brottsbalken anses enligt gällande rätt omfatta angrepp om våld eller hot om våld i tjänsten, oavsett gärningspersonens syfte och oavsett om tjänstemannen rent faktiskt utför någon åtgärd som innefattar myndighetsutövning just då. Skyddet är inte knutet till en viss ställning eller ett visst yrke utan i stället till att någon utövar (eller har rätt att utöva) myndighet. Det är tillräckligt att angreppet sker i samband med myndighetsutövningen, t.ex. under förrättning, utredningsarbete eller överhuvudtaget under tjänstgöring. Frågan om när en tjänsteman anses utöva myndighet kan därför variera beroende på dennes arbetsuppgifter. Det krävs dock att tjänstemannen är berättigad att utöva myndighet och att angreppet har anknytning till myndighetsutövningen.¹⁰

Detsamma ska gälla även i fortsättningen. För att lagtexten ska överensstämma med förarbetsuttalandena och hur bestämmelsen i allmänhet har kommit att förstås och tillämpas bör det klargöras att bestämmelserna – på olika sätt – tar sikte på angrepp mot en tjänsteman ”*vid* hans eller hennes myndighetsutövning”. Som framgått är avsikten inte att det ska innebära någon större saklig skillnad från den prövning som sker i dag och förtydligandet får ses mot bakgrund av tidigare förarbetsuttalanden.

Avsikten är också att bestämmelserna i skadeståndslagen och straffbestämmelserna om tjänstefel i 20 kap. brottsbalken ska kunna tjäna som vägledning även vid tolkningen av straffbestämmelserna om brott mot tjänstemän.

Utredningen återkommer till den närmare utformningen och tillämpningsområdet för respektive bestämmelse i kommande kapitel, och vilka angrepp som ska vara straffbara om de sker vid någons myndighetsutövning.

¹⁰ Se Jareborg (1986) s. 161 f. samt Roos, Brottsbalk (1962:700), 17 kap. 1 §, Lexino 2023-01-15 (JUNO)

6.5.3 Angrepp som sker för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning

Straffansvaret i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken har sedan 1948 omfattat gärningar som sker i syfte att tvinga till, hindra eller hämnas för en åtgärd i myndighetsutövningen. Bestämmelserna omfattar på detta sätt angrepp som kan, men inte behöver, ske i samband med tjänstgöring. De träffar även gärningar som sker utanför arbetstid. Det är en viktig del av bestämmelsernas tillämpningsområde, inte minst mot bakgrund av den problembild som framträtt.

Tvinga fram, hindra eller hämnas

I de undersökningar avseende offentliganställdas utsatthet som har genomförts under senare år används en rad olika begrepp för att beskriva vad de anställda är utsatta för. Begreppen kan ha olika definitioner beroende på vilket sammanhang de förekommer i. Bland annat används begreppen otillåten påverkan och otillbörlig påverkan, vilka tar sikte på olika ageranden där den drabbade tjänstepersonen uppfattat att syftet varit att påverka tjänsteutövningen, t.ex. utöva inflytande över beslut eller handläggning.¹¹

Det är viktigt att det finns ett starkt skydd för de brottsliga och otillbörliga gärningar som sker i syfte att påverka tjänstemän och myndighetsutövningen. Som vi påtalat i avsnitt 4.3 finns exempel på att påverkan får effekt, något som innebär att tjänsteåtgärder inte vidtas som de ska. Sådana gärningar är därför särskilt skadliga för offentlig verksamhet och kan ytterst bli systemhotande.

I dagsläget omfattar bestämmelserna i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken angrepp som syftar till att tvinga till, hindra från eller hämnas för åtgärder i myndighetsutövningen. Utredningen har övervägt om skyddet i detta avseende bör utvidgas eller omformuleras. Det skulle kunna ske genom att bestämmelserna i större omfattning tog sikte på gärningar som vidtas i syfte att utöva inflytande, skrämmas eller påverka på annat sätt. Sådana begrepp riskerar dock att bli alltför vidsträckta och svåra att definiera och tillämpa. Det har inte heller

¹¹ Otillåten påverkan kan men behöver inte utgöra brott i juridisk mening, utan det är främst tjänstepersonens uppfattning som avgör vad som är "otillåtet" och olämpligt. Det kan ske genom trakasserier, hot, våld, skadegörelse och korruption. Se Brå 2016:13 och "Att förebygga och hantera påverkansförsök – en handbok", 2017, s. 5.

framkommit några särskilda tillämpningsproblem beträffande de nu gällande rekvisiten.

Eftersom skyddet för tjänstemän i 17 kap. brottsbalken ska utgå från myndighetsutövning anser utredningen att skyddet alltjämt bör omfatta gärningar som syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för sådana åtgärder för att straffansvaret ska vara tillräckligt avgränsat. Det är sådana gärningar som innebär ett angrepp på allmän verksamhet. Viss språklig modifiering föreslås i denna del som överensstämmer med hur tryckfrihetsbrottet hot mot tjänsteman i 7 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen är formulerat. Vidare förtydligas vilka typer av myndighetsåtgärder som omfattas av skyddet (se mer nedan).

De förtydliganden och sakliga ändringar som utredningen föreslår i detta och kommande kapitel syftar sammantaget till att säkerställa ett starkt straffrättsligt skydd för allmän verksamhet och skydda mot otillåten och otillbörlig påverkan av tjänstemän och myndighetsutövning.

Åtgärder vid myndighetsutövningen

Även avseende brott som begås med ett särskilt påverkans- eller hämnsyfte bör det förtydligas att bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken ska skydda mot angrepp som syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd som har samband med tjänstemannens myndighetsutövning, dvs. ”en åtgärd *vid* myndighetsutövning”. Detta syftar till att i lagtext klargöra vad som uttalats i förarbetena om att endast åtgärder som helt saknar samband med myndighetsutövningen faller utanför bestämmelsernas tillämpningsområde (se prop. 1975:78 s. 177).

I likhet med vad som uttalats i förarbetena till 20 kap. 1 § brottsbalken bör det straffrättsliga skyddet omfatta även åtgärder som ingår endast som ett led i myndighetsutövningen men som är offentligrättsligt reglerade och indirekt kan få rättsliga konsekvenser för den enskilde. Det bör också omfatta vissa andra handlingar som står i ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med myndighetsutövningen. Exempel på åtgärder som har sådant samband med myndighetsutövningen kan vara handläggningsåtgärder eller faktiskt handlande – t.ex. protokollföring, registrering eller expedi-

ering – som föregår eller följer efter själva myndighetsutövningen.¹² Det kan avse att tjänstemannen inhämtat ett yttrande eller vidtagit andra handläggande åtgärder. Det bör exempelvis kunna omfatta handlägningsåtgärder som en socialsekreterare vidtar inom ramen för ett ärende om omhändertagande av barn, en handläggare på länsstyrelsen inom ramen för ett djurskyddsärende etc. Även polisen har vittgående befogenheter att agera i tjänsten, t.ex. i form av att vidta olika åtgärder inom ramen för en förundersökning. Angrepp som syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för denna typ av åtgärder bör alltså kunna omfattas av straffansvar.

Som tidigare påpekats kan man tänka sig ett fall där en handläggare vid en myndighet på fritiden blir misshandlad som hämnd för en sådan åtgärd. Utredningens uppfattning är att en sådan gärning bör omfattas av 17 kap. brottsbalken under förutsättning att den åtgärd som hämnaden avser har skett som ett led i myndighetsutövning eller har ett nära samband med myndighetsutövning.

6.5.4 Tillämpningsområdet bör i övrigt inte ändras

Sammantaget stärker dessa förtydliganden enligt vår bedömning det straffrättsliga skyddet för tjänstemän och klargör att ett angrepp kan omfattas av straffrättsligt ansvar även om en tjänsteman inte vidtagit en specifik åtgärd eller i stunden ägnat sig åt myndighetsutövning på annat sätt. Det tydliggör också att det straffrättsliga skyddet även gäller utanför arbetstid.

Förändringarna korrelerar också bättre med det skydd som sedan den 1 augusti 2023 gäller för utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Bestämmelserna i 17 kap. 1 och 2 §§ ska nämligen tillämpas, om någon på sätt som anges där förgriper sig mot en utövare av viss samhällsnyttig funktion *i hans eller hennes tjänsteutövning*. En alltför restriktiv tolkning av begreppet myndighetsutövning enligt 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken skulle kunna medföra att tjänstemän som ägnar sig åt myndighetsutövning får ett svagare skydd än utövare av samhällsnyttiga funktioner, vilket inte kan ha varit avsett.

En fråga som har väckts under utredningens gång är om bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken borde omfatta gärningar som riktas mot tjänstemän, även utan direkt koppling till myndighetsutöv-

¹² Se Roos, *Brottsbalk* (1962:700), 20 kap. 1 §, Karnov (JUNO) (besökt 2023-10-30).

ningen. Det skulle kunna avse gärningar som sker enbart för att en person har en viss myndighetsutövande befattning eller att gärningen på annat sätt kan kopplas till tjänsten, exempelvis angrepp som riktar sig mot en tjänsteman som deltar i samhällsdebatten eller som talesperson för en myndighet i vissa generella frågor. Ordningen med egna brottstyper i 17 kap. brottsbalken ställer särskilda krav på att det straffbara området klart kan avgränsas för att åstadkomma nödvändig precision och förutsebarhet. Det straffrättsliga skyddet i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken tar sikte på myndighetsutövning och inte tjänstemannen eller tjänsteutövningen som sådan. Enligt utredningens direktiv ska vår översyn göras med utgångspunkt i att det ska gälla även i fortsättningen.

Som framgått innebär våra förslag att det förtydligas att sambandet till myndighetsutövningen får tolkas och förstås i vid bemärkelse. På detta sätt anser vi att bestämmelserna ger ett starkt skydd samtidigt som tillämpningsområdet är tydligt avgränsat. Vi gör emellertid bedömningen att bestämmelserna inte bör ändras ytterligare. Om våld eller andra brottsliga gärningar sker när tjänstemannen inte är i tjänst, dvs. utanför myndighetsutövningen, och det inte finns en koppling till densamma kan det inte klassificeras som ett brott mot allmän verksamhet enligt 17 kap. brottsbalken. Motivet för en gärning ska dock alltid beaktas vid straffmätning, och att ett brott riktar sig mot någon på grund av hans eller hennes befattning kan beaktas i skärpande riktning inom ramen för den allmänna straffvärdebedömning som alltid ska göras (29 kap. 1 § brottsbalken).

7 Våld eller hot mot tjänsteman – ett starkare skydd

7.1 Inledning

I detta avsnitt görs en saklig och språklig genomgång av 17 kap. 1 § brottsbalken om våld eller hot mot tjänsteman utifrån den problem-bild som har framträtt.

Avsnittet inleds med en genomgång av gällande rätt. Eftersom gärningar som utgör våld eller hot mot tjänsteman kan vara straffbara också enligt andra bestämmelser i brottsbalken innehåller kapitlet en genomgång av grunderna vid sammanträffande av brott (konkurrens). Slutligen redovisas våra överväganden och förslag.

7.2 Gällande rätt

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 enligt 17 kap. 1 § brottsbalken 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 ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

- har innefattat våld av allvarligt slag,
- 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
- annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Bestämmelsen har i huvudsak haft samma sakliga innehåll sedan 1948. Den 1 juli 2016 delades bestämmelsen upp i dels brott av normalgraden med en straffskala på böter eller fängelse i högst två år, dels grovt brott med en straffskala på fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Samtidigt infördes kvalifikationsgrunder för grovt brott. I samband med detta togs brottstypen ringa brott bort och bestämmelsen moderniserades språkligt. Vidare kriminaliserades stämpling till grovt våld eller hot mot tjänsteman (se prop. 2015/16:113).

Den 1 januari 2020 ändrades straffskalan för det grova brottet. Numera stadgas att om brottet är grovt döms för grovt våld eller hot mot tjänsteman till fängelse i lägst ett och högst sex år (se prop. 2018/19:155).

Våld eller hot mot tjänsteman samt grovt våld eller hot mot tjänsteman är straffbart på försöks- och förberedelsestadiet. Som nämnts är även stämpling till grovt våld eller hot mot tjänsteman numera straffbelagt. Från den 1 augusti 2023 är även stämpling till våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden straffbart (se prop. 2022/23:106).

7.2.1 Våldsbegreppet

För *våld mot tjänsteman* döms den som med 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. 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.

Bestämmelsens beskrivning av vilket våld som krävs för ansvar tillkom ursprungligen genom 1948 års strafflagsrevision. Innan dess föreskrevs straff för ”våld eller annan misshandel å ämbetsman”. Genom 1948 års strafflagsrevision ändrades rekvisitet på så sätt att det senare ledet utgick. Ändringen, som bottnade i att innebörden av

uttrycket ansågs oviss, bedömdes inte innebära någon väsentlig avvikelse från den då gällande lagen (se SOU 1944:69 s. 169 och s. 171.) Efter 1948 års strafflagsrevision kom bestämmelsen att omfatta ”förgripelse med våld å ämbetsmannen”.

Därefter har våldsbegreppet i straffbestämmelsen inte genomgått någon saklig förändring. Enligt förarbetena åsyftades samma krav som i rånbestämmelsen, dvs. att det ska vara fråga om ”våld å person” (se NJA II 1948 s. 301 f.). Även i den nuvarande straffbestämmelsen om rån i 8 kap. 5 § brottsbalken uppställs ett krav om våld på person. Det kan betraktas som ett kvalificerat våldsbegrepp och innefattar dels misshandel, dels ett praktiskt taget fullständigt bevingande av kroppens rörelsefrihet. Att bestämmelsen ska uppfattas på detta sätt förefaller det råda enighet om i den juridiska litteraturen.¹ Det innebär alltså att såväl misshandel som vissa frihetsbrott, t.ex. människorov eller olaga frihetsberövande, kan utgöra våld mot tjänsteman om övriga förutsättningar i 17 kap. 1 § brottsbalken är uppfyllda.

Misshandel enligt 3 kap. 5 § brottsbalken förutsätter att någon tillfogar en annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta eller försätter honom eller henne i vanmakt eller något annat sådant tillstånd. Med smärta i bestämmelsens mening avses ett fysiskt lidande som inte är alltför obetydligt. Tillfogande av ett mindre kroppsligt obehag faller inte under misshandelsbegreppet. För att misshandel ska anses föreligga, då kroppsskada eller sjukdom inte har förorsakats, krävs att den kroppsliga störningen inte har varit alltför lindrig eller hastigt övergående.²

Även om våld mot tjänsteman i 17 kap. 1 § brottsbalken inte föreskriver något uttryckligt krav på effekt av våldet så förutsätts att en person tillfogas kroppsskada, sjukdom eller smärta eller försätts i vanmakt eller något annat sådant tillstånd. I rättsfallet NJA 1992 s. 528 ansågs våldsanvändningen, som bestod i att den tilltalade fattat tag om målsägandens överarmar med händerna vilket förorsakat smärta och därefter knuffat målsäganden ifrån sig, utgöra sådant våld som avses i paragrafen. I rättsfallet NJA 2015 s. 668 hade en polis utsatts för en spark på benet. Polisens byxor var försedda med skydd och sparken medförde endast ett mindre kroppsligt obehag. Någon smärta hade enligt Högsta domstolen inte uppstått i den mening

¹ Se NJA 2015 s. 668 och hänvisningen till exempelvis Ulväng m.fl. (2014) Brotten mot allmänheten och staten, 2 uppl., Iustus, s. 229.

² Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken (maj 2023, Version 22, JUNO), kommentaren till 3 kap. 5 §.

som avses i bestämmelsen om misshandel och det kunde därför inte vara fråga om våld på person. Högsta domstolen konstaterade att gärningen i och för sig skulle kunna ses som ett försök till våld mot tjänsteman. Ett fullbordat brott skulle dock ha bedömts som ringa vilket inte var straffbart vid tiden för domen (se 17 kap. 16 §). Sedan dess har den ringa graden av brott avskaffats (se prop. 2015/16:113 s. 74 f.) och försök till våld mot tjänsteman, både grovt brott och av normalgraden, kan utgöra brott enligt 17 kap. 16 §.

7.2.2 Hotbegreppet

För *hot mot tjänsteman* döms den som med 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. 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.

Förarbetena om hot enligt 17 kap. 1 §

Före 1948 års strafflagsrevision föreskrevs straff för hot mot ämbetsmän endast i den mån hotet kunde jämföras med smädelse eller annan missfirmlig gärning. Först genom 1948 års strafflagsrevision straffbelades hot om våld mot ämbetsmannen. Detta skedde genom ändring i 10 kap. 1 § strafflagen.

Straffrättskommittén ansåg att befintliga brott mot person inte gav tillräckligt skydd mot hot, även om den angripnes särskilda ställning kunde beaktas som en försvårande omständighet. Kommittén föreslog därför att 10 kap. 1 § strafflagen skulle medföra straff för ”våld eller hot, som innebär trängande fara, mot ämbetsman i tjänsteutövning eller för att tvinga honom till tjänsteåtgärd, hindra honom därifrån eller hämnas där för”. Med våld eller hot som innebär trängande fara åsyftades detsamma som i den dåvarande rånbestämmelsen (20 kap. 5 § strafflagen). Det skulle alltså endast omfatta sådant hot om våld och dylikt som innebar en omedelbart överhängande fara för liv eller hälsa eller annat betydelsefullt intresse.

Brottet skulle enligt förslaget rubriceras som våld mot tjänsteman. Enligt straffrättskommitténs förslag skulle alla andra typer av hot om våld eller annat som inte innebar trängande fara i stället kunna utgöra straffbara hot som förgripelse mot tjänsteman om det användes som påtryckningsmedel (se SOU 1944:69 s. 170 f.).

Departementschefen kom dock till en annan slutsats. Han fann inte tillräckliga skäl till att, förutom våld, låta 1 § omfatta endast hot som innebar trängande fara. Enligt departementschefen fick det ses som en systematisk förenkling att låta 1 § omfatta ”allt hot om våld å den skyddade personen men också endast sådant hot” (prop. 1948:80 s. 156). Brottet skulle betecknas som våld eller hot mot tjänsteman. Hot om annat än våld skulle bedömas som förgripelse mot tjänsteman. Hotbegreppet bestämdes i enlighet med departementschefens uppfattning i 1948 års strafflagsrevision. Bestämmelsens utformning i denna del överensstämde också med de förändringar som dessförinnan hade skett i bestämmelsen om övergrepp i rättssak (se prop. 1935 nr. 33 och avsnitt 8.2.1).

I arbetet med förslag till brottsbalk anfördes inget nytt vad gällde hotbegreppet i 17 kap. 1 § brottsbalken. Inte heller i förarbetena till 1976 års reform av 17 och 20 kap. brottsbalken berörde lagstiftaren begreppet.

Närmare om innebörden av hot om våld

Vad som närmare avses med hot om våld enligt 17 kap. 1 § brottsbalken framgår inte direkt av lagtexten. Det är därför av intresse att jämföra 17 kap. 1 § brottsbalken med andra bestämmelser som innefattar hot och betydelsen som begreppet har där. Innebörden av rekviritet hot om våld i 17 kap. 1 § har även behandlats av Högsta domstolen i NJA 2021 s. 215 (”Raplåten”).

När det gäller *hotets innehåll* består den brottsliga gärningen i 17 kap. 1 § av hot om våld på person. Det krävs att hotet avser sådant våld som, om det hade verkställts, kan medföra ansvar för våld mot tjänsteman. Det måste alltså avse hot om våld mot tjänstemannen själv. Hot om annat än våld eller hot som avser någon annan än tjänstemannen kan medföra straff för förgripelse mot tjänsteman i 17 kap. 2 § brottsbalken. Vad som krävs enligt 17 kap. 1 § är alltså att det är fråga om hot om våld som innefattar åtminstone miss-

handel eller ett allvarligt betvingande av personens rörelsefrihet, exempelvis människorov eller olaga frihetsberövande. Det innebär att hotets innehåll enligt 17 kap. 1 § brottsbalken inte överensstämmer med det i bestämmelserna om olaga tvång (4 kap. 4 §) eller olaga hot (4 kap. 5 §), där hotet består i hot om brottslig gärning som även kan avse åtgärder riktade mot tredje person.

Vid hot mot tjänsteman krävs inte att hotet om våld har varit ägnat att framkalla allvarlig rädsla hos den utsatte (jfr olaga hot enligt 4 kap. 5 §). Vidare krävs det inte att hotet för den hotade innebär eller framstår som trängande fara (jfr rån enligt 8 kap. 5 §). För att utgöra hot om våld enligt 17 kap. 1 § brottsbalken har Högsta domstolen i NJA 2021 s. 215 uttalat att hotet däremot måste vara sådant att det framstår som allvarligt menat. Det krävs alltså att hotet framställs på ett sådant sätt att det normalt är tillräckligt för att hos den hotade inge farhågor om att hotet skulle kunna förverkligas. Farhågorna behöver dock inte avse att hotet skulle kunna förverkligas exakt på det sätt som angetts. Även mer förtäckta hotelser om våld kan leda till straffansvar.

När det gäller *hotets syfte* omfattas dels att hota någon i hans eller hennes myndighetsutövning, dels att hota någon för att tvinga till, hindra från eller hämnas för en åtgärd i myndighetsutövningen. Det krävs inte att hotet påverkat tjänstemannen på så sätt att gärningspersonen lyckats tvinga fram eller hindra viss åtgärd. Detta kan jämföras med t.ex. bestämmelserna om olaga tvång (4 kap. 4 §), våldtäkt (6 kap. 1 §), rån (8 kap. 5 §) eller utpressning (9 kap. 4 §), som alla inbegriper hot. Enligt dessa bestämmelser är syftet att den hotade ska göra, tåla eller underlåta något. För fullbordat brott krävs det också att offret till följd av hotet faktiskt har tvingats till något.³

7.2.3 Grovt våld eller hot mot tjänsteman

I 17 kap. 1 § brottsbalken anges sedan 2016 tre kvalifikationsgrunder som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Uppräkningen är inte uttömmande. Frågan om ett brott är grovt ska avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet. Se prop. 2015/16:113 s. 82 f. och s. 92.

Den *första punkten* behandlar fallet att gärningen har innefattat våld av allvarligt slag. När kvalifikationsgrunden infördes 2016 var

³ Se mer om begreppet hot i 17 kap. 1 § brottsbalken i Westerlund (1990), s. 144 f.

minimistraflet fängelse i sex månader och det angavs i förarbetena att för att våldet ska anses vara av allvarligt slag bör krävas att det rör sig om misshandelsbrott med ett straffvärde om fängelse kring sex månader eller mer. När minimistraflet höjdes till fängelse i ett år den 1 januari 2020 gjordes inga uttalanden om detta skulle påverka vad som krävdes i form av allvarligt våld (se dock NJA 2019 s. 747 och vidare i avsnitt 11.7.2).

Den *andra punkten* avser fall där gärningen 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. Hotet ska vara ägnat att ge brottsoffret uppfattningen att det finns stark anledning att räkna med att hotet kommer att verkställas. Med våldskapital menas en förmåga och beredskap inom en kriminell gruppering att begå allvarligare våldsbrott eller andra brott som kan medföra fara för liv och hälsa. En anspelning på ett våldskapital kan bestå i en uttrycklig verbal hänvisning till en kriminell gruppering eller dess våldsamt. Det kan också vara fråga om ett verbalt budskap som framförs i förtäckta ordalag. Det våldskapital som anspelningen avser behöver inte vara ett faktiskt existerande våldskapital. Det behöver inte heller vara fråga om ett våldskapital som gärningsmannen själv disponerar. Således omfattas även fall då en utomstående profiterar på en kriminell grupperings rykte.

Den *tredje punkten* avser fall där gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art. Hit hör främst sådana gärningar där det försvårande inslaget rör brottsoffrets situation eller karaktären på angreppet på honom eller henne. Att gärningen är av särskilt farlig art ger utrymme för att beakta försvårande omständigheter som exempelvis är hänförliga till det sammanhang i vilket gärningen utförs, till exempel omständigheter som innebär att gärningen ytterst kan bli systemhotande eller annars kan påverka samhällets funktionssätt.

7.2.4 Konkurrensfrågor

Inledning

Enligt straffrättsligt språkbruk föreligger konkurrens (eller sammanträffande av brott) när en domstol ställs inför frågan om den ska döma för ett eller flera brott förövade av en viss gärningsman. Frågor om konkurrens väcks inte minst i förhållande till brott enligt 17 kap. brottsbalken. I vissa fall är den inbördes relationen mellan straff-

bestämmelserna uttryckligt angiven i lag genom subsidiaritetsklausuler. Det framgår exempelvis av 17 kap. 4 § brottsbalken att ansvar för våldsamt motstånd endast aktualiseras om den aktuella gärningen inte bestraffas som våld mot tjänsteman eller som förgripelse mot tjänsteman i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken. Även om det inte finns någon uttrycklig lagregel som anger förhållandet mellan olika straffbestämmelser, kan det finnas uttalanden i förarbeten om hur en straffbestämmelse förhåller sig till en annan.

Om ett visst agerande uppfyller rekvisiten för flera brott, utan att det föreligger något subsidiaritetsförhållande mellan dessa, får det anses föreligga en presumtion för att den tilltalade ska dömas i brottskonkurrens, dvs. för samtliga brott. I praktiken görs dock ofta avvikelser från denna presumtion (se NJA 2008 s. 1010). Det kan då handla om straffbud med stort gemensamt tillämpningsområde, stor skillnad i straffskala, där det ena straffbudet har särskild straffskala för grova fall samt där straffbudet har gemensamt eller likartat skyddsintresse.

En tumregel är att allvarligare brott konsumerar mindre allvarliga brott och att mer speciella brottsbeskrivningar har företräde framför en mer allmän (*lex specialis*). Om en brottstyp kan sägas vara en kvalificerad form av en annan framstår det också som självklart att tillämpa straffansvar endast för den kvalificerade brottstypen, annars vore ju det kvalificerade straffbudet meningslöst. Ett exempel på detta är gradindelade brott (exempelvis grov misshandel och misshandel av normalgraden enligt 3 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken).

En brottstyp kan vara en kvalificerad form av en annan brottstyp, även på andra sätt än genom grader av samma brott. Ett exempel är förhållandet mellan olaga tvång och utpressning, där utpressning anses vara en kvalificerad form av olaga tvång. Ett annat exempel är våld eller hot mot tjänsteman som utgör kvalificerade former av framför allt vissa brott i 3 och 4 kap. brottsbalken.⁴

Konkurrensfrågor vid våld eller hot mot tjänsteman

Mellan straffbestämmelserna i 17 kap. brottsbalken och de allmänna bestämmelserna i 3–5 kap. samma balk, råder inte, som man först kan anta, specialitet. Bestämmelserna om brott mot tjänstemän är i

⁴ Se SOU 2022:2 s. 124 f. och däri gjorda hänvisningar. Se även Löfmarck (1974), Straffrättens konkurrensproblem, P. A. Norstedt & Söners förlag, s. 85 f.

vissa avseenden vidare än motsvarande allmänt utformade straffbud. Som framgått rymmer t.ex. uttrycket våld i 17 kap. 1 § brottsbalken mer än vad som enligt 3 kap. 5 § utgör misshandel. Formellt föreligger dock ett betydande gemensamt tillämpningsområde.

I doktrinen beskriver Löfmarck det som en skala – från skenbar lagkonkurrens i fråga om straffbestämmelser som regelmässigt är uppfyllda då brott mot tjänsteman föreligger till verklig lagkonkurrens då det gemensamma området är något mindre, och slutligen brottskonkurrens i fråga om straffbestämmelser som inte brukar vara uppfyllda vid brott mot tjänsteman. Vilken lösning man väljer beror på det gemensamma tillämpningsområdets omfattning eller, med andra ord, hur vanliga konkurrenssituationerna är.⁵ Ulväng anför å sin sida att brott enligt 17 kap. 1 och 2 §§ konsumerar brott enligt 3 och 4 kap. brottsbalken som inte har en strängare straffskala.⁶ Någon entydig lösning på hur olika konkurrenssituationer bör lösas när det gäller brott mot tjänstemän är svår att ge. Gärningens samlade straffvärde bör dock inte påverkas nämnvärt av om det i ett enskilt fall döms endast för ett av brotten eller i brottskonkurrens.⁷

Utgångspunkten är att brott enligt 17 kap. 1 § brottsbalken konsumerar brott mot person som t.ex. misshandel och olaga hot av normalgraden. Normalt sett blir det alltså aktuellt att döma för våld eller hot mot tjänsteman, och inte för exempelvis den misshandel eller det olaga hot som begåtts.

Brottskonkurrens bör däremot kunna föreligga om gärningens straffvärde är så högt att det får anses överstiga vad som tillräckligt bestraffas genom tillämpning av 17 kap. 1 §. Om en våldshandling är så allvarlig att den ska bedömas som grov misshandel eller synnerligen grov misshandel bör dömas för det brottet. Detsamma gäller vållande till annans död. Det bör då också dömas för (grovt) våld mot tjänsteman i brottskonkurrens, även om det kanske inte alltid sker i praktiken.⁸

⁵ Löfmarck (1974) s. 87 f. Vid skenbar lagkonkurrens ska någon dömas för ett brott trots att flera straffbud ser ut att vara tillämpliga. Vid verklig lagkonkurrens ska någon dömas för ett brott, trots att flera straffbud är tillämpliga, men domstolen ska då i regel citera det brott som konsumeras. Vid brottskonkurrens döms för flera brott.

⁶ Ulväng (2013) Brottslighetskonkurrens – Om relationer mellan regler och fall, Iustus förlag, s. 511.

⁷ Se Roos, Brottsbalk (1962:700), 17 kap. 1 §, Lexino 2023-01-15 (JUNO). Se även NJA II 1948 s. 305 f.

⁸ Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken (maj 2023, Version 22, JUNO), kommentaren till 17 kap. 1 §. Jfr Roos, Brottsbalk (1962:700), 17 kap. 1 §, Lexino 2023-01-15 (JUNO).

Den nya gradindelningen och rubriceringen grovt våld eller hot mot tjänsteman tycks i sig inte ha påverkat relationen till andra brott. Utgångspunkten har varit – och är alltså – att 17 kap. brottsbalken konsumerar brott mot person som inte har en strängare straffskala än det tillämpliga brottet i 17 kap. brottsbalken. Det gäller t.ex. miss-handel och olaga hot av normalgraden. 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 inte är att anse som grovt.⁹

Sedan den nya gradindelningen infördes har minimistrafvet för grovt våld eller hot mot tjänsteman skärpts till fängelse i ett år och maximistrafvet till sex år. I samband med den ändringen uttalade regeringen att för det fall våld mot tjänsteman innefattar grov miss-handel eller något ännu allvarigare brott (t.ex. synnerligen grov misshandel) bör det dömas i brottskonkurrens (prop. 2018/19:155 s. 32). Regeringen uttalade inte vad som ska gälla i konkurrenshän-seende i förhållande till olaga hot efter höjningen av maximistrafvet av grovt hot mot tjänsteman. Tidigare har ansetts att det bör dömas för både grovt olaga hot och hot mot tjänsteman i brottskonkurrens. Straffskalan för grovt hot mot tjänsteman överstiger sedan 2020 straffskalan för grovt olaga hot med två år. Det torde därför numera finnas förutsättningar att enbart döma för grovt hot mot tjänsteman, och att grovt olaga hot konsumeras. Se vidare i avsnitt 11.7.2.

7.3 Överväganden och förslag

7.3.1 Utsattheten för våld bland tjänstemän

Av undersökningar framgår att det generellt är ovanligt med våldshandlingar riktade mot anställda vid myndigheter. Så är typiskt sett fallet hos myndigheter där verksamheten i huvudsak består av administrativ ärendehandläggning. De flesta representanter som vi har träffat inom ramen för utredningen har också uttryckt att våld sällan förekommer.

Kriminalstatistiken som presenterats i avsnitt 5.2 visar att det totala antalet anmälda brott avseende våld mot tjänsteman minskat mellan 2012–2021. För 2022 syns dock en ökning av antalet anmäl-

⁹ Se SOU 2018:2 s. 48 f. Se även vidare i avsnitt 11.7.2.

ningar jämfört med åren dessförinnan (sedan 2017). Utvecklingen är också en annan för poliser. Antalet anmälda brott mot polismän ökade mellan 2019 och 2020 med drygt 30 procent. I betänkandet En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner (SOU 2022:2) uppmärksammades denna ökning och utredningen ansåg att den gav anledning till att noga följa utvecklingen de närmaste åren. För 2021 hade antalet anmälda brott mot poliser minskat något från året innan, men antalet är ändå högre än motsvarande anmälningsstatistik för åren 2014–2019. För 2022 har antalet anmälningar för poliser återigen ökat markant till 1 457. Det är det högsta antalet anmälningar avseende poliser sedan 1980-talet. Statistiken ligger i linje med vad polisanställda själva har rapporterat och uttryckt till utredningen om sina upplevelser av brottslighetens utveckling.

Av Brås rapporter framkommer också att gruppen brottsutredande och exekutivt verkställande myndigheter har en klart högre förekomst av våld mot anställda. Det gäller t.ex. inom Polismyndigheten, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse. Det avser då främst polisens ingripande verksamhet, verksamheter på anstalter och ungdomshem m.m. Våldet består ofta av sparkar och slag i samband med olika typer av ingripanden.

Av underlaget kan konstateras att det också förekommer fall av mycket grova våldsbrott. Det har exempelvis förekommit att anställda inom Kriminalvården och Polismyndigheten utsatts för allvarligt våld utanför arbetstid och att polisanställda samt andra myndighetsanställda utsatts för skjutningar och sprängningar i sina hem. Det finns också en uppfattning, bl.a. bland poliser, att våldet har blivit grövre.¹⁰ Den bilden får visst stöd av statistiken. Från 2017 och framåt har andelen poliser som haft arbetsförmåga ett dygn eller mer till följd av våld ökat. Vidare har antalet inkomna brottsmisstankar till Åklagarmyndigheten och antalet lagföringar angående grovt våld mot tjänsteman ökat sedan 2016, då den särskilda grova graden för brottet infördes. Lagföringarna, som även avser grovt hot mot tjänsteman har ökat från 4 till 80 under perioden 2016–2022.

¹⁰ Se "Polisman i tjänst ska tåla" – en rapport om hot och våld mot poliser, Polisförbundet, december 2021.

7.3.2 Det straffbara området för våld mot tjänsteman bör inte ändras

Bedömning: Det saknas skäl att göra några sakliga ändringar i bestämmelsen avseende våld mot tjänsteman.

Som framgått är våld mot offentliganställda relativt ovanligt. Anmälningssstatistiken tyder också på att antalet anmälningar om våld mot tjänsteman totalt sett har minskat över tid. Vidare tycks anmälningssbenägenheten avseende våld vara större än för andra brott. Vi har fått uppfattningen att det till viss del kan bero på att toleransen mot våld är lägre än för hot och trakasserier. Det är också ett angrepp som enligt många beskrivs som lättare att anmäla eftersom vad som anses utgöra våld ger mindre utrymme för tolkning.

Våld är vanligare i vissa verksamheter, vilket till stor del har att göra med verksamheten och uppgifterna som sådana. En sådan verksamhet är polisen. Utvecklingen tyder också på att våldet mot poliser har ökat, vilket överensstämmer med den utsatthet som har beskrivits för oss under utredningens gång. Vidare tyder statistiken på att våldet mot poliser, men även mot andra tjänstemän, har blivit grövre. Den utvecklingen bör tas på stort allvar, men är framför allt av betydelse för straffmätning och hur man ska se på allvaret av våld mot tjänsteman enligt 17 kap. 1 § brottsbalken. Vi återkommer till detta i avsnitt 11.7.2.

I våra möten med myndighetsrepresentanter har det inte framkommit några tillämpningsproblem avseende 17 kap. 1 § brottsbalken i fråga om vilka handlingar som räknas som våld mot tjänsteman. Bestämmelsen innehåller ett kvalificerat våldsbegrepp som är vidare än exempelvis misshandel enligt 3 kap. 5 § brottsbalken. Den har även gjorts mer informativ i fråga om bl.a. allvarliga våldsbrott genom de kvalifikationsgrunder som infördes 2016. Det finns också en väl etablerad praxis kring bestämmelsens tillämpning och det har inte heller i övrigt framkommit något reformbehov.

Våra förslag i avsnitt 6.5 och 7.3.6 nedan avseende hänvisningen till myndighetsutövning i bestämmelsen kan enligt vår uppfattning bidra till att förtydliga skyddets omfattning. I kommande avsnitt ser vi också över straffskalan för brottet. Bestämmelsen bör i övrigt kvarstå oförändrad.

7.3.3 Utsattheten för hot bland tjänstemän

Tillgängliga undersökningar om offentliganställdas utsatthet visar att hot är vanligt förekommande, näst efter trakasserier, i många olika typer av verksamheter. Så är fallet för anställda inom Polismyndigheten och annan brottsutredande, dömmande och exekutivt verkställande verksamhet, men även bland länsstyrelserna och stora myndigheter som Försäkringskassan och Skatteverket. Även inom socialtjänsten beskrivs hot mot anställda som ett stort problem. Detta är den entydiga bild som förmedlats både i undersökningar och i våra möten med myndigheter och deras anställda.

Utifrån kriminalstatistiken (avsnitt 5.2) är det svårt att dra några säkra slutsatser av hur brottsutvecklingen avseende hot ser ut, vilket till viss del beror på hur brotten kategoriseras och redovisas. Hot riktade mot tjänstemän kan rubriceras som hot mot tjänsteman (17 kap. 1 §) eller förgripelse mot tjänsteman (17 kap. 2 §) beroende på om hotet avser våld på person eller hot om annat. Anmälningssstatistiken omfattar båda brottstyperna utan att det görs någon åtskillnad dem emellan. Förgripelse mot tjänsteman omfattar dock många andra typer av gärningar och inte endast hot. När det gäller lagföringsstatistiken redovisas våld och hot mot tjänsteman (17 kap. 1 §) tillsammans och det går inte att utläsa vilka lagföringar som avser hot eller vilka som avser våld.

Antalet inkomna brottsmisstankar till Åklagarmyndigheten avseende enbart hot mot tjänsteman har legat relativt konstant under de senaste åren. Inkomna brottsmisstankar och lagföringar avseende grovt hot mot tjänsteman har dock ökat stadigt sedan rubriceringen infördes 2016. Inkomna brottsmisstankar avseende förgripelse mot tjänsteman har också ökat från 374 år 2014 till 752 år 2022. Det samma gäller antalet lagförda brott enligt 17 kap. 2 § brottsbalken, både gällande brott av normalgraden och avseende grovt brott. I vad mån anmälningarna och lagföringarna avser hot eller andra gärningar går inte att utläsa. Det är därför svårt att dra några långtgående slutsatser av statistiken, men den kan tyda på att otillbörliga gärningar och hot om annat än våld har ökat något den senaste tioårsperioden samt att hot mot tjänsteman som betecknas som grova har ökat.

När det gäller vilken typ av hot som tjänstemän utsätts för kan följande konstateras utifrån tillgängliga undersökningar och problem-bilden i kapitel 4.

Det förekommer att hot som uttalas direkt eller indirekt handlar om våld och riktar sig mot tjänstemannen. Det som beskrivs som vanligast och svårast att hantera är dock mer subtila typer av hot. Det kan röra subtila hot om våld, men även hot som anspelar på den anställdes personliga förhållanden, t.ex. genom att det på olika sätt antyds eller framförs att man känner till den anställdas hemadress. Hoten kan också anspela på tjänstemannens familj och barn. Det finns exempel på att tjänstemäns privata förhållanden kartläggs för att kunna framställa hot med sådana anspelningar. Det förekommer direkta dödshot mot anhöriga, men det kan också röra uttalanden som att någon säger ”jag vet var du bor” eller ”jag vet vilken förskola ditt barn går på”.¹¹ I Brås rapport 2016:13 uppgav 35 procent av gruppen polismän som blivit utsatta för hot att hotet riktats mot anhöriga. Den här typen av ageranden kan också kombineras med att anställda blir förföljda efter avslutat arbetspass, eller att personer kör förbi eller befinner sig vid den anställdes hem.

Subtila hot kan också bestå i att någon anspelar på känt våldskapital, med frågor som ”vet du inte vem jag är” eller liknande. Hoten kan även ske genom hotfullt agerande. Beträffande anställda i ingripande- och kontrollverksamhet, som t.ex. polisanställda eller anställda inom Kronofogdemyndigheten, beskrivs hotfulla situationer när grupper av okända personer omringar personalen eller personalens tjänstefordon, när de utför en tjänsteåtgärd.

7.3.4 Reformbehovet av hotbegreppet i 17 kap. 1 §

Bedömning: Problembilden talar för att det behövs ett starkare straffrättsligt skydd för hot om annat än våld som riktar sig mot tjänstemän. Nuvarande uppdelning av hot mellan 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken är inte ändamålsenlig.

Som framgått är hot mot offentliganställda vanligt. Det kan gälla hot om våld mot tjänstemannen, men det rör sig ofta om hot om annat än våld på person liksom förtäckta hot, t.ex. hot mot anhöriga eller hot som anspelar på personliga omständigheter i övrigt. Sådana hot

¹¹ Rapport Projekt Medarbetarskydd, 12 juni 2019, Dnr. A471.902/2017, s. 19

kan uppfattas som än mer skrämmande och förlagna jämfört med hot om våld som riktar sig mot tjänstemannen själv.

Det finns därför anledning att särskilt se över hur skyddet ser ut för subtila hot och hot om annat än våld på person.

2019 års ändringar av olaga hot i 4 kap. 5 § brottsbalken

Att hot ofta är förtäckta är inte något som är utmärkande för brott som riktas mot tjänstemän utan det gäller även hot som riktas mot andra. I en rapport från Brå om polisanmälda hot och kränkningar mot enskilda via internet (Brå 2015:6) framgår att drygt 30 procent av de ärenden som hade rubricerats som olaga hot gällde diffusa eller förtäckta hot. I undersökningen påtalade flera poliser och åklagare att lagföringsproblem rörande olaga hot ofta beror på att det handlar om förtäckta snarare än explicita hot (Brå 2015:6 s. 61 och s. 100).

När bestämmelsen i 4 kap. 5 § brottsbalken sågs över av Utredningen om ett modernt och starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten (Ju 2014:10) konstaterades att det vid praxismöten med praktiker framkommit att förtäckta eller antydda hot i vissa fall kunde falla utanför det straffbara området. Det kunde enligt utredningen bero på att antydningar såsom att ”något kan hända”, ”jag vet var du bor” eller liknande, inte alltid gick att härleda till våld på person, som inte är ringa, eller annan skada på person eller egendom som skulle medföra lidande eller avsevärd olägenhet för den drabbade, vilket var en förutsättning enligt då gällande rekvisit. Enligt den utredningen kunde det ändå vara uppenbart – beroende på kontexten – att det var fråga om ett förtäckt hot om något slags brott mot person eller egendom eller något brott mot frihet eller frid, t.ex. ett hemfridsbrott eller ett allvarligare fall av ofredande (se SOU 2016:7 s. 337 f.)

Sedan 2019 är det därför straffbart att hota med brottslig gärning som innebär angrepp på någons person, egendom, *frihet eller frid*. Det senare kan avse hot att utsätta någon för vissa mer allvarliga och integritetskränkande brott enligt 4 kap. brottsbalken. Exempelvis kan hot om olaga frihetsberövande, grovt hemfridsbrott eller allvarligare fall av olaga integritetsintrång omfattas.

Som skäl för att utvidga bestämmelsen till att omfatta brott mot enskildas integritet anförde regeringen att hot om angrepp på den

personliga integriteten, t.ex. i form av hot om spridning av integritetskänsliga bilder och uppgifter, i dag framstår som lika allvarliga som eller allvarligare än hot mot person eller egendom för många människor. Redan hot om sådana kränkningar ansågs kunna leda till stora personliga skadeverkningar och innebära så allvarliga angrepp på någons personliga sfär att de borde omfattas av straffansvar. Genom en utvidgning av straffbestämmelsen till att omfatta brott mot enskildas integritet träffas enligt motiven förtäckta hot om allvarliga brottsliga angrepp, dvs. fall där hotet är antytt eller underförstått, i fler fall än i tidigare (se prop. 2016/17:222 s. 53 f.).

Subtila hot och hot om annat än våld i 17 kap. 1 § brottsbalken

Den ändring som har genomförts i 4 kap. 5 § brottsbalken och som beskrivits ovan får inte genomslag i 17 kap. 1 § brottsbalken. Detta eftersom hot mot tjänsteman endast omfattar hot om våld mot tjänstemannen, och inte hot om andra typer av brottsliga gärningar. Den problematik som lyftes i lagstiftningsarbetet för att modernisera bestämmelsen om olaga hot blir därför än tydligare i förhållande till hot mot tjänsteman. Hot som rör brottsliga handlingar riktade mot någon av tjänstemannens anhöriga, mot dennes egendom eller mot tjänstemannens frihet eller frid omfattas nämligen inte av bestämmelsen – oavsett om hoten uttalas explicit eller mer förtäckt.

Det finns ett flertal exempel i praxis där hot som uttalats inte har ansetts kunna utgöra ett hot om våld mot tjänstemannen på sätt som förutsätts enligt 17 kap. 1 § brottsbalken, vilket har medfört att domstolen inte har kunnat döma till ansvar för hot mot tjänsteman.

I en dom från Hovrätten för Västra Sverige den 8 juni 2016 i mål B 1316-16 hade den tilltalade till åklagaren i en rättegång uttalat ”du ska få se, du ska passa dig, du kommer att ångra dig, du kommer att få tillbaka”. Hovrätten ansåg inte att det kunde anses utgöra ett förtäckt hot om våld mot åklagaren. Däremot var brottet att bedöma som förgripelse mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § brottsbalken.

I en annan dom från Hovrätten för Västra Sverige den 13 december 2022 i mål B 5569-22 frikände tingsrätten en man som uttalat hot riktade mot barnen till polismän eftersom hoten inte avsåg våld på tjänstemännen. Hovrätten instämde i bedömningen men dömde den tilltalade för olaga hot.

I en dom från Svea hovrätt den 29 december 2022 i mål B 14422-21 hade tingsrätten frikänt en person som lämnat flera meddelanden på en socialsekreterares privata telefonsvarare i vilka han bl.a. hotade att ”hälsa på” i hennes bostad. Tingsrätten ansåg inte att det kunde anses utgöra ett förtäckt hot om våld och frikände mannen. Hovrätten dömde för hot mot tjänsteman och ansåg mot bakgrund av det sammanhang i vilket uttalandet skett att det varit fråga om ett förtäckt hot om våld på person. En ledamot var dock skiljaktig och ville fastställa tingsrättens dom.

Hot och förhållandet till 17 kap. 2 §

Hot om brottsliga gärningar som inte avser våld mot tjänstemannen omfattas i stället av straffansvar enligt 17 kap. 2 § brottsbalken som förgripelse mot tjänsteman. Bestämmelsen gäller för hot om andra brottsliga gärningar än de i 17 kap. 1 §, men också hot om andra otillbörliga gärningar. Denna ordning väcker enligt vår uppfattning ett antal frågor.

Rubricering, straffskala och kvalifikationsgrunder

Inledningsvis får det anses missvisande, språkligt och rubriceringsmässigt, att skilja på olika typer av hot, så att vissa faller under hot mot tjänsteman enligt 17 kap. 1 § medan andra faller under 17 kap. 2 § brottsbalken som förgripelse mot tjänsteman, trots att det i båda fallen rör sig om hot riktade mot tjänstemannen.

Därtill kommer att förgripelse mot tjänsteman får anses vara ett lindrigare brott än hot mot tjänsteman. Det framgår både av bestämmelsernas lydelse och av straffskalorna. Den lindrigare straffskalan i 17 kap. 2 § brottsbalken gör också att preskriptionstiden är kortare för sådana brott. Att olika typer av hot faller under olika bestämmelser framstår därför som betänkligt, särskilt eftersom hot som rör t.ex. anhöriga kan vara lika allvarliga som hot om våld på personen.

Vidare innehåller 17 kap. 1 § brottsbalken sedan 2016 särskilda kvalifikationsgrunder. Vid bedömningen av om hot mot tjänsteman ska ses som grovt ska särskilt beaktas bl.a. om gärningen 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 annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art. Vid införandet av kvalifikationsgrunderna konstaterades att brott med hotinslag spelar en central roll inom den organiserade brottsligheten. Kriminella grupperingar kan använda hotbrottslighet för att underlätta eller skydda vinstgivande brottslighet. Ett exempel på det är hot mot tjänsteman. Kvalifikationsgrunderna infördes dock inte beträffande förgripelse mot tjänsteman (se prop. 2015/16:113 s. 76 f. samt vidare i avsnitt 8.5.6).

I den mån ett hot rör något annat än våld mot tjänstemannen får alltså kvalifikationsgrunderna i dagsläget inte genomslag. Vi anser att kvalifikationsgrunderna gör sig lika starkt gällande i dessa fall.

Krav på effekt och visst syfte

Bestämmelsen om förgripelse mot tjänsteman i 17 kap. 2 § har en annan konstruktion än hot mot tjänsteman i 17 kap. 1 § brottsbalken. Förgripelse mot tjänsteman är ett s.k. effektbrott och förutsätter lidande, skada eller annan olägenhet hos tjänstemannen. Avseende hot förutsätter det hot om en gärning som, om hotet fullföljdes, skulle medföra lidande, skada eller annan olägenhet hos tjänstemannen.¹²

Någon prövning av hotets effekt görs inte avseende hot mot tjänsteman i 17 kap. 1 § brottsbalken. Enligt bestämmelsen förutsätts att hotet har kommit till eller varit ämnat att komma till den skyddade personens kännedom och att denne uppfattat det som ett allvarligt menat hot.

Inte heller olaga hot enligt 4 kap. 5 § brottsbalken innehåller något krav på effekt. Det har inte ansetts lämpligt eftersom det är fråga om känslotillstånd och effekter som oro och rädsla, vilket kräver bevisföring rörande målsägandes subjektiva upplevelse. Det har ansetts kunna leda till bristande förutsebarhet och medför också större krav på målsäganden att blotta sin personlighet och sitt känsloliv för att kunna styrka åtalet (se bl.a. prop. 2016/17:222 s. 59 och SOU 2016:7 s. 201). Olaga hot förutsätter i stället att hotet ska vara ägnat att framkalla allvarlig rädsla för någons person, egendom, frihet eller frid. Det krävs inte en viss effekt, t.ex. att målsäganden faktiskt har blivit rädd, utan domstolen ska bedöma om ett hot under

¹² Det är alltså den tilltänkta gärningen som ska medföra lidande, skada eller annan olägenhet och inte hotet i sig. Se Westerlund (1990), s. 177.

de givna förutsättningarna normalt är tillräckligt för att framkalla allvarlig rädsla.

Resonemanget är av betydelse även för hot som uttalas mot tjänstemän. Enligt vår uppfattning saknas det skäl att göra olika prövningar av hotet och effekten beroende på om hotet avser våld på personen eller hot om något annat brott mot denne eller dennes närstående. Kravet i 17 kap. 2 § brottsbalken på att en viss effekt ska ha inträtt innebär ytterligare en brottsförutsättning, vilket gör att det i dagsläget kan vara svårare att bevisa och därmed lagföra hot om annat än våld. Vad gäller hot mot en tjänsteman – som riktar sig både mot enskilda och mot allmänna intressen – finns det enligt vår uppfattning ännu starkare skäl till att målsägandens subjektiva upplevelse inte ska vara av avgörande betydelse för om ett brott ska anses vara begånget.

För att utgöra brott enligt 17 kap. 2 § brottsbalken måste en gärning slutligen ha skett i ett särskilt syfte, nämligen för att tvinga eller hindra någon i hans eller hennes myndighetsutövning, eller för att hämnas en åtgärd i myndighetsutövningen. Till skillnad från vad som gäller enligt 17 kap. 1 § brottsbalken är det alltså inte tillräckligt med ett angrepp mot någon i samband med hans eller hennes myndighetsutövning. Även i denna del ställs alltså ytterligare en brottsförutsättning upp avseende hot i 17 kap. 2 § brottsbalken, vilket gör att det kan vara svårare att lagföra hot om annat än våld.

7.3.5 Det straffbara området för hot mot tjänsteman bör utvidgas

Förslag: Bestämmelsen avseende hot mot tjänsteman utvidgas till att avse hot om brottslig gärning.

Den problembild som har framträtt och tillgänglig praxis illustrerar enligt vår uppfattning att hot om annat än våld och förtäckta hot behöver ett tydligare och förstärkt straffrättsligt skydd i förhållande till tjänstemän. Det behövs också för att det straffbara området för hot mot tjänsteman ska korrelera bättre med de förändringar som skett 2019 i bestämmelsen om olaga hot (4 kap. 5 § brottsbalken). Starka skäl talar därför för att utvidga tillämpningsområdet för hot mot tjänsteman. Även om det finns anledning att se över 17 kap. 2 §

brottsbalken och dess brottskonstruktion (se kapitel 8) så anser vi att systematiska skäl talar för att renodla bestämmelserna och placera hot om brottsliga gärningar samlat i 17 kap. 1 § brottsbalken som hot mot tjänsteman. Det finns en språklig och rubriceringsmässig logik i att alla typer av hot om brott rubriceras som hot mot tjänsteman, vilket också kan ha ett viktigt symbolvärde. Genom att utvidga bestämmelsen kommer den högre straffskalan i 17 kap. 1 § brottsbalken att bli tillämplig för fler typer av hot och kvalifikationsgrunderna avseende grovt hot mot tjänsteman får på så sätt genomslag även beträffande andra typer av hot än hot om våld på person. Vidare kommer förtäckta hot, dvs. när hotet är antytt eller underförstått, att omfattas av straffbestämmelsen i fler fall än tidigare.

Bestämmelsen bör omfatta hot om brottslig gärning

För att i större utsträckning omfatta hot om annat än våld och subtila hot anser vi att 17 kap. 1 § brottsbalken om hot mot tjänsteman bör omfatta *hot om brottslig gärning*. Med hot om brottslig gärning menas typiskt sett en gärning, som av en annan person uppfattas som ett påstående om att ett brott kommer att utföras, eventuellt om inte den hotade gör något visst eller på grund av något som den hotade har gjort. Så bör gälla även i detta fall. Det syftar till att ge ett motsvarande skydd som i 4 kap. 5 § brottsbalken om olaga hot. Hot om alla slags brottsliga gärningar bör i och för sig omfattas, men det bör normalt krävas att det avser ett brott som inte är helt lindrigt. Även förtäckta hot, där den brottsliga gärningen på något sätt antyds, kan utgöra sådant hot om brottslig gärning. Hotet ska rikta sig till tjänstemannen, men kan även avse hot som rör t.ex. dennes anhöriga eller egendom. På detta sätt kan hot om våld, hot om skadegörelse eller hot om allvarigare fridsbrott utgöra hot mot tjänsteman, oavsett om hoten uttalas explicit eller förtäckt.

När det gäller bestämmelsens närmare konstruktion skulle ett alternativ vara att i 17 kap. 1 § hänvisa till bestämmelsen om olaga hot i 4 kap. 5 § brottsbalken. Sådana hänvisningar förekommer i vissa bestämmelser i brottsbalken (se t.ex. barnfridsbrott i 4 kap. 3 §, olaga förföljelse i 4 kap. 4 b § samt brott mot medborgerlig frihet i 18 kap. 5 §). Mot en sådan ordning talar ordalydelsen av 17 kap. 1 § och dess konstruktion i övrigt. Våld mot tjänsteman hänvisar inte

till misshandelsbrottet utan bestämmelsen kan sägas utgöra en kvalificerad form av våld. Detsamma bör gälla för hot. Bestämmelsen bör enligt utredningens uppfattning därför ta sikte på hot om brottslig gärning i stället för hot om våld. Rekviritet förekommer i ett flertal andra bestämmelser i brottsbalken, se t.ex. olaga tvång (4 kap. 4 §).

Hot om annat än brottslig gärning bör även i fortsättningen omfattas av 17 kap. 2 §

17 kap. 2 § brottsbalken innefattar i dag hot om annat än våld och här ingår även sådant som inte avser hot om brottslig gärning. Så bör gälla även i fortsättningen. Andra typer av hot, som inte avser brott men som ändå är otillbörliga, bör alltså alltjämt omfattas av 17 kap. 2 § brottsbalken om de uttalas i syfte att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning (se mer i avsnitt 8.5.4).

Prövningen av hotet ska ske på samma sätt som tidigare

En särskild fråga är om en ändring av rekviritet till hot om brottslig gärning leder till någon förändring av hur ett hot ska bedömas.

Som konstaterats ovan så förutsätter 17 kap. 1 § brottsbalken om hot mot tjänsteman inte att tjänstemannen faktiskt hindrats, tvingats eller att hotet fått någon annan effekt. Någon ändring är inte åsyftad i det hänseendet. Enligt 17 kap. 1 § brottsbalken förutsätts i stället att hotet ska vara sådant att det framstår som allvarligt menat. Denna prövning skiljer sig något från andra brott med hotinslag.

Som framgått i avsnitt 7.2.2 förutsätts i bestämmelserna om olaga tvång, våldtäkt, utpressning och rån att den hotade faktiskt tvingats till något. Det torde enligt doktrinen innebära att den hotade enligt dessa bestämmelser har blivit rädd i det konkreta fallet. I annat fall kan man inte göra gällande att någon till följd av hotet tvingats till något, vilket är en förutsättning i dessa bestämmelser.¹³

Olaga hot enligt 4 kap. 5 § förutsätter hot om brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid. Rekviritet innebär inte att åklagaren behöver bevisa att hotet i det enskilda fallet framkallat allvarlig rädsla hos målsäganden. Det är

¹³ Se mer i Westerlund (1990) s. 144 f.

i stället tillräckligt för straffansvar att hotet typiskt sett var av sådant slag. Bedömningen utgår från de faktiska förhållandena och görs utifrån hur situationen framstår från den hotades synpunkt.

Hot mot tjänsteman ska ses som en kvalificerad form av hot när vissa andra förutsättningar också är uppfyllda, dvs. när det uttalas mot en tjänsteman vid hans eller hennes myndighetsutövning, eller i syfte att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning (se mer i avsnittet nedan). Vi anser därför att det inte heller i fortsättningen bör ställas upp något särskilt krav på effekt eller att brottet bör knytas till ett abstrakt skaderekvisit. Prövningen av hotet bör även i fortsättningen utgå från om hotet har framstått som allvarligt menat. Högsta domstolen har nyligen redogjort för bestämmelsens innebörd i denna del (se NJA 2021 s. 215) och systematiska skäl talar för att inte göra någon ändring i detta avseende. Det krävs alltså att hotet framställs på ett sådant sätt att det normalt är tillräckligt för att hos den hotade inge farhågor om att hotet skulle kunna förverkligas. Farhågorna behöver dock inte avse att hotet skulle kunna förverkligas exakt på det sätt som angetts och även mera förtäckta hotelser kan leda till straffansvar. På samma sätt som för olaga hot måste en sådan bedömning göras utifrån hur situationen framstår från den hotades synpunkt. Det är då av betydelse bl.a. vilka åtgärder som avses med hotet, sättet på vilket hotet uttalas, hur gärningsmannen agerar i övrigt och vad den hotade känner till om gärningsmannen sedan tidigare.¹⁴

7.3.6 Brottets anknytning till myndighetsutövning

Förslag: Bestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman ska omfatta våld eller hot om brottslig gärning som sker *vid* myndighetsutövning eller för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd *vid* myndighetsutövning.

I avsnitt 6.5 har vi redogjort för skyddet rörande myndighetsutövning och föreslagit att 17 kap. 1, 2 och 4 §§ förtydligas så att de omfattar vissa angivna angrepp som har samband med tjänstemannens myndighetsutövning.

¹⁴ Jfr Bäcklund m.fl., Brottsbalken (maj 2023, Version 22, JUNO), kommentaren till 4 kap. 5 §.

Våld och hot förekommer inte sällan i samband med myndighetsutövning, t.ex. en ingripandesituation, utan att det behöver ha ett direkt syfte att påverka eller hämnas en viss åtgärd. Det är ändå att betrakta som ett angrepp på allmän verksamhet. Så bör gälla även i fortsättningen. Detta omfattas av författningstexten genom att den straffbara gärningen tar sikte på angrepp i form av våld eller hot om brottslig gärning *vid myndighetsutövning*. Utredningens förslag om att utöka tillämpningsområdet för hot mot tjänsteman till att avse hot om brottslig gärning medför att fler typer av hot straffbeläggs när de begås vid myndighetsutövning, oavsett hotets syfte.

Härutöver bör 17 kap. 1 § brottsbalken även i fortsättningen omfatta våld och hot som sker för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd. Det är då tillräckligt att åtgärden har samband med tjänstemannens myndighetsutövning.

Slutligen föreslås vissa språkliga moderniseringar och redaktionella ändringar i bestämmelsen för att göra den mer överskådlig. Dessa syftar dock inte till några ändringar i sak.

7.4 Hot mot tjänsteman som yttrande- och tryckfrihetsbrott

Hot mot tjänsteman är ett tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen. Bestämmelsen har följande lydelse:

Som tryckfrihetsbrott anses hot mot tjänsteman som innebär att någon med hot om våld förgriper sig på någon annan för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd i hans eller hennes myndighetsutövning, i annan verksamhet där det finns samma skydd som är förenat med myndighetsutövning eller vid biträde till åtgärd som omfattas av sådant skydd.

Detsamma gäller om någon på detta sätt förgriper sig mot den som tidigare har utövat eller biträtt vid sådan verksamhet, för vad denne då gjort eller underlåtit att göra.

För försök eller förberedelse till sådant hot mot tjänsteman döms det till ansvar, såvida inte brottet, om det hade fullbordats, skulle ha varit att anse som ringa.

Tryckfrihetsförordningen, TF, innehåller särskilda brottsbeskrivningar för tryckfrihetsbrotten. Bestämmelsen gäller även för medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen, YGL (se 5 kap. 1 §). Principen om dubbel straffbarhet innebär att ansvarsområdet för tryck-

och yttrandefrihetsbrott inte kan utvidgas endast genom en ändring i brottsbalken. För det krävs också en ändring av TF och YGL.

Det kan konstateras att lydelsen i TF inte ordagrant överensstämmer med nuvarande bestämmelse i 17 kap. 1 § brottsbalken. 2016 gjordes språkliga justeringar av bestämmelsen i 17 kap. 1 §. Ändringarna syftade till att förenkla lagtexten och innebar inte någon saklig ändring. Vidare togs brottstypen ringa brott bort och brottstypen grovt brott lades till. I 17 kap. 16 § regleras straffansvar för osjälvständiga brott. Paragraferna anpassades till den nya gradindelningen (prop. 2015/16:113 s. 91 f.). I samband med detta gjordes dock inte några förändringar avseende hot mot tjänsteman i TF.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att föreslå några ändringar i TF eller YGL, inte heller för att uppnå en språklig och systematisk överensstämmelse. Det förutsätter grundlagsändringar och sådana överväganden ska göras i särskild ordning. Det är inte heller inom det grundlagsskyddade området som den största utsattheten bland tjänstemän finns. För att undvika diskrepans och osäkerhet i rättstillämpningen kan motsvarande ändringar som utredningen föreslår i 17 kap. 1 § brottsbalken behöva övervägas i TF framöver. Utredningen lämnar dock inte något förslag i denna del.

8 En modernisering av brottet förgripelse mot tjänsteman – ett starkare skydd mot trakasserier

8.1 Inledning

I detta avsnitt görs inledningsvis en saklig och språklig genomgång av 17 kap. 2 § brottsbalken om förgripelse mot tjänsteman utifrån den problembild som har framträtt och med beaktande av de överväganden som gjorts beträffande hot mot tjänsteman. Därefter redovisar vi våra överväganden om reformbehovet och våra förslag till en ny, moderniserad bestämmelse. Avslutningsvis ser vi över behovet och lämnar förslag om ett starkare skydd för upprepade trakasserier genom förändringar i bestämmelsen om olaga förföljelse i 4 kap. 4 b § brottsbalken.

8.2 Gällande rätt

Den som, på något annat sätt än som anges i 17 kap. 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 enligt 17 kap. 2 § brottsbalken för förgripelse mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är grovt döms för grov förgripelse mot tjänsteman till fängelse i högst fyra år.

Bestämmelsen tar sikte på andra gärningar än våld eller hot om våld och ger ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa gärningar, som i och för sig kan vara straffbara enligt andra bestämmelser i brottsbalken, när de på visst sätt haft anknytning till en tjänstemans

myndighetsutövning och medför lidande, skada eller olägenhet för tjänstemannen.

Bestämmelsen är i princip oförändrad sedan 1948 och innehåller ett flertal rekvisit. För förståelsen inleds därför avsnittet med en genomgång av övervägandena vid bestämmelsens tillkomst och en beskrivning av hur rekvisiten ska förstås.

8.2.1 Förarbeten

Brottet förgripelse mot tjänsteman tillkom genom 1948 års strafflagsrevision. Bestämmelsen anslöt sig då till den utvidgning som hade skett 1935 avseende bestämmelsen om straff för angrepp mot parter och vittnen (11 kap. 8 § strafflagen, sedermera övergrepp i rätts sak). Den bestämmelsen hade tidigare enbart omfattat misshandel eller annat våld mot personer som fört talan eller vittnat. I förarbetena konstaterades att det behövdes ett starkare skydd mot hot om våld, men även för t.ex. skadegörelse eller hemfridsbrott som skedde i vedergällnings- eller tvångssyfte. Vidare hade det framkommit att personer blivit utsatta för ekonomiska stridsåtgärder för att de avlagt vittnesmål i rättegång eller liknande i samband med arbetsrättsliga oroligheter.¹ I förarbetena diskuterades om det skulle vara möjligt att, utöver våldshandlingar, räkna upp och straffbelägga vissa närmare bestämda handlingstyper. Enligt departementschefen lät det sig inte göras eftersom gärningar av så olika karaktär kunde kränka de intressen som bestämmelsen skulle skydda (prop. 1935 nr. 33 s. 8 f.). Utöver våld och hot om våld kom bestämmelsen därför att omfatta åtgärd, som föranleder lidande, förlust eller annan skada, eller hot om sådan åtgärd i syfte att utöva vedergällning för avlagt vittnesmål eller förhör vid myndighet, eller för att hindra någon från att lämna sådana uppgifter.

I samband med bestämmelsens införande framställde riksdagen en begäran till regeringen om en motsvarande utvidgning av skyddet för ämbets- eller tjänstemän samt innehavare av offentligt uppdrag.²

Mot denna bakgrund lade straffrättskommittén senare fram förslag om en ny bestämmelse i 10 kap. strafflagen; förgripelse mot

¹ Utredningen om ny strafflag (SOU 1933:6) föreslog att hot om våld borde omfattas av straffansvar. Frågan om bestämmelsens utvidgning hade också uppkommit i en utredning om tredjemans rätt till neutralitet i arbetskonflikter (SOU 1933:36).

² Riksdagsskrivelse 1935:289.

tjänsteman. Med detta avsågs enligt förslaget otillbörliga gärningar som för den skyddade personen medför lidande, skada eller annan olägenhet samt hot om företagande av sådan gärning (SOU 1944:69 s. 178 f.).

Några remissinstanser ifrågasatte vidden av bestämmelsen och att den kriminaliserade handlingar utan att det fanns något starkare behov av det. Vidare anfördes att brottsbeskrivningen var vagare och på så sätt mer tånjbar än vad som var vanligt. Det ifrågasattes också om det var nödvändigt att utsträcka det förstärkta straffskyddet för ämbetsmän så långt. Vidare ansågs rekvisitet om otillbörlighet inte skapa en klar gräns mellan det straffbara och det icke straffbara området (se prop. 1948:80 s. 157).

Departementschefen instämde i kommitténs förslag och konstaterade att bestämmelsen i och för sig inte förutsätter någon menlig effekt för tjänstemannen av mera allvarligt slag, men att det förutsätts att gärningsmannen har för avsikt att hindra eller tvinga befattningshavaren i utövningen av hans befattning eller att hämnas den. Enligt departementschefen var handlingar med sådan avsikt straffvärda, så snart de överhuvudtaget medfört någon skadeverkan eller inneburit hot om det. Rekvisitet att det sker ”otillbörligen” ansågs vara tillräckligt för att avgränsa det straffbara området i förhållande till handlingar som är legitima (a. prop. s. 158). Bestämmelsen om förgripelse mot tjänsteman infördes därför 1948. Smärre följdändringar gjordes samtidigt i bestämmelsen om övergrepp i rättssak så att bestämmelserna korrelerade.

Det sakliga innehållet i 17 kap. 2 § brottsbalken har sedan dess varit oförändrat.

8.2.2 Gärning som medför lidande, skada eller annan olägenhet eller hot om sådan gärning

17 kap. 2 § brottsbalken förutsätter alltså att någon utför en gärning som medför lidande, skada eller annan olägenhet för tjänstemannen eller hotar med en sådan gärning. Lidande, skada eller annan olägenhet som sammansatta rekvisit förekommer enbart i 17 kap. 2 § och 17 kap. 10 § brottsbalken (övergrepp i rättssak).

Med rekvisitet lidande avses psykiskt lidande som inte är så allvarligt att det leder till en medicinskt påvisbar effekt. Sådant lidande faller nämligen under våld mot tjänsteman.³

Rekvisitet skada förekommer i flera andra brottsbeskrivningar, bl.a. om stöld, bedrägeri och förskingring och syftar då på ekonomisk skada. Även i bestämmelsen om förgripelse mot tjänsteman avses ekonomisk skada, t.ex. genom skadegörelse.

Rekvisitet olägenhet förekommer bl.a. i straffbestämmelserna om olovligt brukande och olovlig identitetsanvändning. I 17 kap. 2 § brottsbalken ska rekvisitet olägenhet ställas mot ekonomisk skada och psykiskt lidande. Det avser betydande obehag samt andra rättsförluster än ekonomisk skada och risk för ekonomisk skada (se SOU 1944:69 s. 179).

Även hot om en gärning som orsakar någon av de uppräknade effekterna är kriminaliserat. Med det avses hot om en gärning som, om hotet fullföljdes, skulle medföra lidande, skada eller annan olägenhet. Dessa fall är ofta att jämföra med försök till utpressning. Liksom att det är straffbart att förskaffa sig ekonomisk vinning av någon enskild genom utpressning är det enligt denna bestämmelse straffbart att på liknande sätt pressa sig till eller hindra en tjänsteåtgärd. Det kan avse hot om annat än våld på person, exempelvis om hot om förtal eller skadegörelse. Det torde då krävas att hotet har kommit till eller varit ämnat att komma till den skyddade personens kännedom och att denne uppfattat det som ett allvarligt menat hot.⁴

Brott eller hot som riktar sig direkt mot tjänstemannens anhöriga omfattas också av bestämmelsen, under förutsättning att det leder till någon av de uppräknade effekterna hos tjänstemannen.

8.2.3 Otillbörligen

En betydelsefull begränsning av bestämmelsens tillämpningsområde ligger i det särskilda rekvisitet om otillbörlighet. Rekvisitet är av betydelse eftersom bestämmelsen omfattar gärningar som i sig inte är brottsliga. I vissa fall måste också påtryckningar mot en tjänsteman

³ Se mer i Westerlund (1990) s. 161 och s. 164 f. Lidande förekommer som rekvisit även i straffbestämmelsen om djurplågeri (16 kap. 13 §). Det förekommer även i bestämmelserna om mord (3 kap. 1 §) och synnerligen grov misshandel (3 kap. 6 §). I dessa bestämmelser torde både psykiskt och fysiskt lidande avses.

⁴ Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken (maj 2023, Version 22, JUNO), kommentaren till 17 kap. 2 §. Se även Westerlund (1990) s. 177.

anses vara fullt legitima. Uttrycket medger därför att hänsyn tas till omständigheter som gör att handlingen framstår som i viss mån ursäktlig eller förklarlig. Genom otillbörlighetskravet utesluts sådana fall där det inte är påkallat med straffansvar.

Om gärningen eller hotet om en gärning avser en i sig brottslig gärning, föreligger en presumtion för att agerandet är otillbörligt. Begreppet används inte i bestämmelsen om övergrepp i rättssak eftersom angrepp på vittnen och andra förhörspersoner praktiskt taget aldrig kan vara tillbörliga. Någon reell skillnad mellan bestämmelserna torde dock inte vara avsedd.⁵

Straffrättskommittén uttalade (SOU 1944:69 s. 180):

Att såsom tvång eller hämnd mot en ämbetsman tillgripa en gärning som innefattar brott eller hot om brott är alltid otillbörligt. Förgripelse mot ämbetsman föreligger sålunda, om någon söker förmå honom att uppfylla sin tjänsteplikt genom att hota med misshandel, skadegörelse eller annat brott. Huruvida hot med en i och för sig laglig gärning skall anses innefatta förgripelse mot ämbetsman får däremot, liksom vid utpressning, bero på en avvägning mellan mål och medel.

Departementschefen hänvisade till kommitténs exempel om att det måste anses legitimt och tillbörligt att hota en domare med anmälan till justitieombudsmannen för att domaren inte iakttar föreskrivna expeditionstider i syfte att åstadkomma rättelse. Det kunde dock vara otillbörligt att hota med en sådan anmälan om avsikten i stället var att förmå domaren att i ett mål döma på visst sätt (prop. 1948:80 s. 158). Bedömningen av ett hot om en i och för sig laglig gärning ska anses utgöra förgripelse mot tjänsteman får alltså avgöras genom en avvägning mellan mål och medel.

Framför allt är det bestämmelsens nästa led, och bedömningen av i vilket syfte en gärning vidtagits, som närmare avgränsar det straffbara området. Det har inte ansetts vara av avgörande betydelse om en gärning är brottslig ifall den leder till någon typ av skada och vidtas med avsikt att tvinga fram, hindra eller hämnas för någons myndighetsutövning.

⁵ Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken (maj 2023, Version 22, JUNO), kommentaren till 17 kap. 10 §.

8.2.4 Kravet på visst syfte

För att förgripelse mot tjänsteman ska föreligga måste gärningen ha skett i ett särskilt syfte, nämligen för att tvinga eller hindra någon i hans eller hennes myndighetsutövning, eller för att hämnas en åtgärd i myndighetsutövningen. Till skillnad från vad som gäller enligt 17 kap. 1 § är det alltså inte tillräckligt med ett angrepp mot någon i dennes myndighetsutövning, utan ansvar förutsätter alltid ett över-skjutande uppsåt att tvinga, hindra eller hämnas. Något krav på att effekten inträtt, dvs. att tjänstemannen verkligen gjort eller under-låtit vad som avsetts, ställs inte upp.⁶

8.2.5 Grov förgripelse mot tjänsteman

Den särskilda brottsbeteckningen för brottets grova grad infördes den 1 juli 2016, och samtidigt moderniserades bestämmelsen språk-ligt. Vidare kriminaliserades försök, förberedelse och stämpling till grov förgripelse mot tjänsteman (17 kap. 16 §).

Bestämmelsen anger inte vad som särskilt ska beaktas vid bedöm-ningen av om brottet är grovt. Allvaret i hotet eller tvånget samt hur det framställts och hur allvarligt menat det framstått måste beaktas och kan innebära att brottet anses som grovt. Detsamma anses gälla tjänstemannens tjänsteställning.⁷ Som exempel på situationer då det enligt förarbetena kan vara fråga om grovt brott anges hot om re-pressalier mot anhöriga eller hot om att utsprida förtal i syfte att framtvunga en viss utnämning eller ett visst utslag från domstol (se NJA II 1948 s. 309). I litteraturen har även anförts att gärningsman-nens avsikt med gärningen och vilken slags myndighetsutövning det är fråga om påverkar bedömningen.⁸

8.2.6 Konkurrens

Vid förgripelse mot tjänsteman kan ett flertal konkurrenssituationer uppstå. Grunderna för konkurrensläran finns beskriven i avsnitt 7.2.4.

Utgångspunkten torde vara att domstolen ska döma för förgri-pelse mot tjänsteman och inte för t.ex. det ofredande eller olaga hot

⁶ Se Roos, *Brottsbalk* (1962:700), 17 kap. 2 §, Lexino 2023-01-15 (JUNO).

⁷ Se Roos, *Brottsbalk* (1962:700), 17 kap. 2 §, Lexino 2023-01-15 (JUNO).

⁸ Ulväng m.fl. (2014) s. 234.

som har begåtts. Ulväng anför att brott enligt 17 kap. 1 och 2 §§ konsumerar brott enligt 3–4 kap. brottsbalken som inte har en strängare straffskala.⁹ Som utgångspunkt bör dock gälla att om gärningen riktas mot någon annan än tjänstemannen – men i syfte att tvinga fram, hindra eller hämnas för myndighetsutövning – bör dömas för förgripelse mot tjänsteman i brottskonkurrens med det andra brottet som gärningen kan innebära, t.ex. misshandel av en anhörig till tjänstemannen.

Om gärningen riktar sig mot tjänstemannens egendom blir det en bedömning i det enskilda fallet utifrån hur framträdande angreppet mot respektive skyddat intresse framstår. När det gäller konkurrens mellan förgripelse mot tjänsteman och skadegörelsebrott har i doktrinen uttalats att förgripelse mot tjänsteman konsumerar ringa skadegörelse, bildar verklig lagkonkurrens (dvs. att det ska dömas bara för det ena brottet även om båda straffbestämmelserna bör åberopas) med skadegörelse av normalgraden samt att det ska dömas i brottskonkurrens med grov skadegörelse.¹⁰ Slutsatsen kan diskuteras och det är inte uteslutet att döma för förgripelse mot tjänsteman och skadegörelse av normalgraden i brottskonkurrens eller att enbart döma för grov skadegörelse om skadegörelsemomentet är klart överordnat angreppet mot tjänstemannen.¹¹

8.3 Utsattheten för olika typer av trakasserier

Som framkommit av genomförda undersökningar utgör trakasserier den vanligaste formen av utsatthet bland offentliganställda. Det är också den bild som förmedlats till oss vid våra kontakter med anställda vid en rad olika myndigheter. Dessa typer av ageranden upplevs som särskilt svåra att hantera eftersom de har stor påverkan på den enskilde, samtidigt som det kan uppstå tveksamhet om huruvida agerandet är brottsligt eller inte.

Trakasserier som enhetligt begrepp förekommer inte i brottsbalken. Brå har definierat trakasserier som förtal, ofredande, subtila hot som inte är olaga hot, och andra icke-strafrättsliga påtryckningar.¹²

⁹ Se Ulväng (2013) s. 511

¹⁰ Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken (maj 2023, Version 22, JUNO), kommentaren till 17 kap. 2 §.

¹¹ Se Roos, Brottsbalk (1962:700), 17 kap. 2 §, Lexino 2023-01-15 (JUNO). Se mer i Westerlund (1990) s. 275 f. och NJA II 1948 s. 309 f.

¹² Brå, Att förebygga och hantera påverkansförsök – en handbok, 2017, s. 5.

De vanligaste formerna av trakasserier angavs i Brås rapport 2016:13 vara obehagliga telefonsamtal, okvädningsord och att påverkaren hotar att ta sitt liv om tjänstemannen utför sin tjänsteutövning.

Eftersom begreppet trakasserier inte har någon enhetlig definition kan det användas för att beskriva många olika typer av beteenden och ageranden. Det kan avse ageranden som knappast kan vara brottsliga i sig, men som uppfattas ske i trakasserande syfte. Det kan också avse mycket grova kränkningar som helt klart utgör brott. Vår bild är att begreppet trakasserier ofta används för att beskriva ageranden som uppfattas som angrepp mot tjänstemannen, inte sällan på ett personligt plan och som sker för att få tjänstemannen ur balans, ofta i syfte att hämnas eller på annat sätt påverka exempelvis handläggningen i ett ärende. Det används också för att beskriva upprepade ageranden – brottsliga och inte brottsliga – av en och samma person riktade mot en tjänsteman.

Nedan följer en exemplifiering av ageranden som ofta benämns som trakasserier och som förekommer mot offentliganställda:

- Hot om självmord inför eller efter ett beslut
- Upprepade kontakter per e-post och telefon, ibland även privat. Telefonsamtalen kan vara obehagliga och e-postmeddelanden kan t.ex. innehålla stötande innehåll
- Förolämpningar och nedsättande tillmälen
- Obefogade enskilda åtal, orosanmälningar och polisanmälningar
- Uthängningar av tjänstemän på sociala medier
- Filmning, fotografering och inspelningar av tjänstemän i och utanför tjänsten
- Markeringar genom närvaro i tjänstemannens privatliv, t.ex. krypkörning utanför bostaden, förföljelse och filmning utanför arbetstid
- Skadegörelse på tjänstemannens egendom, t.ex. genom skada eller klotter på bilar och annan egendom
- Användning av tjänstemannens identitet genom att folkbokföring sker på dennes adress, att någon ansöker om kreditprövning eller beställer varor i tjänstemannens namn.

De ageranden som räknas upp ovan kan utgöra brott enligt flera olika bestämmelser i brottsbalken. Det kan exempelvis röra sig om ofredande, förolämpning, förtal, skadegörelse, hemfridsbrott, olaga integritetsintrång och olovlig identitetsanvändning. Gärningarna kan också rubriceras som förgripelse mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § brottsbalken om de vidtas i visst syfte och handlandet lett till lidande, skada eller annan olägenhet hos tjänstemannen.

Genomgående har det beskrivits för oss att upplevelsen bland offentliganställda är att denna typ av trakasserier är mycket vanligt förekommande och att det har ökat över tid. Kriminalstatistiken tyder dock på att 17 kap. 2 § brottsbalken tillämpas relativt sällan. Det totala antalet lagföringar har under den senaste tioårsperioden varit cirka 270 per år. Det kan jämföras med lagföringar om våld eller hot mot tjänsteman som i snitt varit omkring 2 500 per år. En ökning av antalet lagföringar för förgripelse mot tjänsteman med drygt 20 procent kan dock noteras för 2021 (332). Ökningen fortsatte under 2022 (349). En viss ökning går också att se över tid, från 2013 och framåt. Samma mönster syns också tydligt i Åklagarmyndighetens statistik över inkomna brottsmisstankar. Även om antalen skiljer sig något från år till år har antalet inkomna brottsmisstankar ökat från 374 till 752 mellan åren 2014 och 2022.

När det gäller misstanke om grov förgripelse mot tjänsteman har de inkomna brottsmisstankarna ökat från 2 till 40 mellan åren 2014 och 2022. År 2022 lagfördes 28 fall av grov förgripelse mot tjänsteman, vilket kan jämföras med åren dessförinnan när det inte förekom någon eller enbart någon enstaka lagföring för brottet.

Undersökningar visar att anmälningsbenägenheten för olika typer av trakasserier är lägre än för t.ex. våld, skadegörelse och tydligt uttalade hot (se bl.a. Jusek 2018 och Brå 2016:13). Det har bekräftats under vårt utredningsarbete. Det kan bero på att anmälningsbenägenheten minskar om det bedöms röra ett mindre allvarligt brott, men det kan också bero på att det råder viss oklarhet kring vad som är kriminaliserat och inte. Sannolikt kan även en viss normförskjutning påverka vad en tjänsteman upplever att man behöver tåla i tjänsten.

8.4 Allmänna överväganden om reformbehovet av 17 kap. 2 §

Bedömning: Det behövs ett starkare straffrättsligt skydd för trakasserier som riktar sig mot tjänstemän. Bestämmelsen i 17 kap. 2 § brottsbalken behöver förtydligas, moderniseras och anpassas till dagens problembild. Relationen till andra, underliggande brott behöver förtydligas.

Utifrån genomgången av förarbetena till 17 kap. 2 § om förgripelse mot tjänsteman kan det konstateras att bestämmelsen uppkom i en annan tid. Den utsatthet och problembild som beskrivs bland tjänstemän i dag är till stor del en annan. Antalet kontaktvägar och nya sätt att kommunicera utgör en stor skillnad. Även andra samhällsförändringar, t.ex. utvecklingen av den organiserade och gängrelaterade brottsligheten samt påverkanskampanjer av olika slag, är av betydelse. Det talar i sig för behovet av en översyn och en allmän modernisering av bestämmelsen.

För utredningen står det vidare klart att det som beskrivs som trakasserier mot offentliganställda till stor del utgör helt oacceptabla kränkningar, inte sällan kopplade till tjänstemannens frid eller integritet. Handlingarna tar sig många olika uttryck, men innebär ofta att den enskilde tjänstemannen hamnar i fokus, och därigenom angräps också allmän verksamhet.

Sedan tillkomsten av 17 kap. 2 § brottsbalken har det, som nämnts i avsnitt 5.3.3, tillkommit ett flertal brott, inte minst i 4 kap. brottsbalken om brott mot frihet och frid. Flera brott har också ändrats, vilket väcker frågan om brottens relation till varandra. För att straffskyddet i 17 kap. 2 § ska vara ändamålsenligt måste det vidare säkerställas att bestämmelsen fungerar som en kvalificerad form av andra brott, när brottsliga gärningar riktas mot en tjänsteman i syfte att påverka eller hämnas myndighetsutövningen.

8.4.1 Relationen till andra brott

Förgripelse mot tjänsteman i 17 kap. 2 § brottsbalken kan omfatta en mängd olika gärningar. Det kan omfatta både sådana som kan vara brottsliga enligt andra bestämmelser i brottsbalken och andra gär-

ningar, som i sig inte är kriminaliserade, men som omfattas av bestämmelsen om de vidtas i visst syfte. Bestämmelsen är vid i sitt tillämpningsområde. Det kan därför ifrågasättas varför antalet lagföringar är så pass få.

En förklaring kan vara, som nämnts tidigare, att anmälningsbenägenheten för denna typ av brott är lägre än för t.ex. våld. En annan förklaring kan möjligen vara bestämmelsens relation till andra brott i brottsbalken. I förarbetena uttrycks inte någon begränsning avseende vilka brottsliga handlingar som kan omfattas av bestämmelsen. Det får förstås som att alla gärningar – som i och för sig är straffbara enligt andra bestämmelser – kan omfattas av 17 kap. 2 § brottsbalken under förutsättning att de riktar sig mot en tjänsteman med visst syfte (tvinga, hindra eller hämnas) och leder till lidande, skada eller annan olägenhet. Det gäller även brott som riktas mot någon närstående till tjänstemannen. Brottet är konstruerat som ett eget brott, med egna rekvisit. Detta medför att det uppstår en rad konkurrensfrågor om hur förgripelse mot tjänsteman förhåller sig till andra brott. I princip varje gång bestämmelsen aktualiseras ställs domstolen inför frågan om den ska döma för ett eller flera brott, och i sådant fall vilket.

I det följande redogör vi för några sådana frågor, som kan medföra praktiska tillämpningsproblem.

Olika straffskalor

Vid sammanträffande av brott gäller allmänna regler om konkurrens och en bedömning måste alltid göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Bedömningen kan bero på gärningens karaktär, hur framträdande angreppet mot olika skyddade intressen framstår och brottens straffskalor. Typiskt sett konsumeras brott enligt exempelvis 4 kap. brottsbalken som inte har en strängare straffskala än 17 kap. 2 § (se avsnitt 7.2.4 och 8.2.6).

En praktiskt viktig fråga är hur man ska se på ageranden som utgör ofredande enligt 4 kap. 7 § brottsbalken och dess förhållande till 17 kap. 2 § brottsbalken. Många av de ageranden som beskrivs som trakasserier i undersökningar och i våra möten med myndighetsrepresentanter är straffbara, inte sällan som ofredande. Bestämmelsen moderniserades 2018 och som exempel på straffbart handlande

är bl.a. mängder av kontakter, kontakter med nedsättande eller kränkande innehåll, att filma någon på ett påträngande sätt, att följa efter någon eller återkommande stå utanför någons bostad m.m. (se prop. 2016/17:222 s. 62). Moderniseringen syftade till att anpassa bestämmelsen så att den tydligt täcker de skyddsbehov som uppkommer med nya sätt att kommunicera. Straffskalan för ofredande är böter eller fängelse i högst ett år.

Förhållandet mellan ofredande och förgripelse mot tjänsteman tycks dock vålla en del praktiska problem i rättstillämpningen. Det är inte ovanligt att det åtalas för det ena eller andra med ett alternativyrkande. Som exempel rubriceras spottning i ansiktet på en tjänsteman ibland som ofredande och ibland som förgripelse mot tjänsteman trots att omständigheterna är likartade.¹³ Detta kan bl.a. bero på att det i doktrinen har uttalats att exempelvis spottning bör bedömas som ofredande eftersom straffskalan för ofredande är högre än straffskalan för förgripelse mot tjänsteman. Det hänger samman med den ovan nämnda konkurrensrättsliga principen att domstolen regelmässigt dömer för brott med strängare straffskala.¹⁴

Samma resonemang får betydelse också för en rad andra brott som kan aktualiseras samtidigt som förgripelse mot tjänsteman. I många fall har andra brott strängare straffskalor än förgripelse mot tjänsteman t.ex. hemfridsbrott enligt 4 kap. 6 § och skadegörelse enligt 12 kap. 1 § brottsbalken. Även om det kan finnas förutsättningar för att döma för båda brotten i konkurrens tycks det inte alltid ske. Det kan i sin tur medföra att det åtalas och döms för det underliggande brottet i brottsbalken i stället för förgripelse mot tjänsteman.

För att det straffrättsliga skyddet i 17 kap. 2 § brottsbalken – som värnar både enskilda och allmänna intressen – ska få fullt genomslag behöver därför straffskalan ses över och förhållandet till andra brott tydliggöras (se mer nedan och avsnitt 11.7.3 om brottets straffskala).

¹³ Se bl.a. NJA 2013 s. 1090 (spottning bedömdes som förgripelse mot tjänsteman) och NJA 2005 s. 738 (spottning bedömdes som ofredande). Även om rubriceringsfrågan inte var föremål för bedömning visar rättsfallen att liknande gärningar rubricerats olika.

¹⁴ Se Roos, Brottsbalk (1962:700), 17 kap. 2 §, Lexino 2023-01-15 (JUNO) och däri gjorda hänvisningar. Frågan berördes inte i förarbetena när straffmaximum för ofredande höjdes från fängelse sex månader till fängelse ett år, se prop. 1992/93:141.

Olika konstruktioner och rekvisit

Utöver frågan hur 17 kap. 2 § brottsbalken förhåller sig till andra brott och dess straffskalor, har bestämmelserna som kan aktualiseras också olika konstruktioner och rekvisit. Det väcker frågan hur 17 kap. 2 § förhåller sig till andra brott och dess brottskonstruktioner.

Avsikten med konstruktionen av 17 kap. 2 § brottsbalken var just att träffa många olika typer av gärningar. Det har inte ansetts spela någon roll om gärningen i sig är brottslig eller inte. Om den sker med avsikt att hindra eller tvinga tjänstemannen i myndighetsutövningen eller att hämnas densamma kan gärningen utgöra förgripelse mot tjänsteman. Liksom många andra brott har bestämmelsen här till konstruerats som ett s.k. *effektbrott*, dvs. det finns ett uttryckligt krav på att en effekt ska ha uppstått för att en gärning ska kunna utgöra brott enligt bestämmelsen. Förgripelse mot tjänsteman förutsätter att gärningen medför lidande, skada eller annan olägenhet.

Utöver effektbrott kan brott delas in i konkreta farebrott, abstrakta farebrott och handlingsbrott. Hemfridsbrott enligt 4 kap. 6 § brottsbalken (där handlandet består i att någon olovligen tränger in eller stannar kvar i någon annans bostad) kan betecknas som ett *handlingsbrott*. Framkallande av fara för annan enligt 3 kap. 9 § brottsbalken (där den fara som ska framkallas är livsfara eller fara för svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom) kan betecknas som ett *konkret farebrott*. Olaga hot (att hota om brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid) kan betecknas som ett *abstrakt farebrott*.¹⁵

Särskilt om abstrakta farebrott ...

Flera brott i 4 kap. brottsbalken utgör s.k. abstrakta farebrott. Det gäller t.ex. för ofredande sedan moderniseringen 2018.

För att utgöra ett straffbart ofredande krävs 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.

¹⁵ Se Ågren, Straffansvar (2023, Version 11), JUNO och Norstedts Juridik, s. 49 f.

I förarbetena (prop. 2016/17:222 s. 59) konstaterades att fridskränkningar kan komma till uttryck hos den enskilde genom känslor som t.ex. obehag, kränkthet och oro. Sådana känslotillstånd och psykiska effekter skiljer sig åt mellan olika människor. En reglering med utgångspunkt i effekten kunde därför leda till en bristande förutsebarhet, särskilt om bestämmelsen i övrigt är relativt öppet formulerad. Dessutom kunde det enligt motiven finnas ett intresse av att genom lagstiftningen upprätthålla en norm för vilka beteenden som utgör oacceptabla fridskränkningar för att avgränsa det straffbara området. Det ansågs därför inte lämpligt att låta den angräpnings subjektiva upplevelser och uppfattningar ensam definiera vad som utgör en straffbar fridskränkning. Genom en avgränsning till typiska effekter undantas gärningar som kan vara ovälkomna, otrevliga eller obehagliga men som den enskilde rimligen ska kunna tåla.

Straffbestämmelsen om ofredande konstruerades därför som ett abstrakt farebrott. Av samma skäl kom olaga integritetsintrång (4 kap. 6 c §) och förolämpning (5 kap. 3 §) att konstrueras som abstrakta farebrott (se a. prop. s. 39 och s. 74). Konstruktionen gäller även t.ex. olaga hot (4 kap. 5 §), sexuellt ofredande (6 kap. 10 § andra stycket) och förtal (5 kap. 1 §).

... och förhållandet till 17 kap. 2 §

Förgripelse mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § brottsbalken förutsätter att en gärning vidtas i visst syfte och leder till en effekt (lidande, skada eller annan olägenhet) för tjänstemannen. Bestämmelsen vållar mindre bekymmer i förhållande till underliggande effektbrott som innehåller något av skaderekvisiten i 17 kap. 2 §. Så är fallet för t.ex. skadegörelse (förutsätter skada) och olovlig identitetsanvändning (förutsätter skada eller olägenhet).

Vid abstrakta farebrott ska däremot en annan prövning göras än den enligt 17 kap. 2 § brottsbalken. Den praktiska betydelsen av brottens olika konstruktioner illustreras i doktrin och av ett antal rättsfall avseende två typer av ageranden som är vanligt förekommande mot tjänstemän.

Brottskonstruktionen i 17 kap. 2 § är ett skäl till att spottning i ansiktet på en tjänsteman ibland rubriceras som ofredande i stället för förgripelse mot tjänsteman. I doktrinen har nämligen anförts att

en sådan gärning inte kan anses medföra lidande, skada eller annan olägenhet utan i stället bör bedömas som ofredande.¹⁶ Detta har av andra inte ansetts helt övertygande som i stället anser att sådant spottande torde kunna medföra såväl lidande som annan olägenhet och följaktligen utgöra förgripelse mot tjänsteman.¹⁷

Samma fråga uppstår i förhållande till uttalade hot om självmord. Ett sådant hot riktat till en tjänsteman har i ett äldre hovrättsfall som fått genomslag i praxis inte ansetts kunna medföra sådan olägenhet som förutsätts enligt 17 kap. 2 § (se RH 1990:82). Det obehag det innebär för en tjänsteman att en rättssökande sätter ett sådant hot i verket kunde enligt hovrättens mening inte medföra sådan olägenhet för tjänstemannen som åsyftas i 17 kap. 2 §.¹⁸ I NJA 2022 s. 667 ("Det obehagliga mejlet") ansåg emellertid Högsta domstolen att ett hot om självmord (som inte var riktat till en tjänsteman) i ett visst fall kunde föranleda ansvar för ofredande. Domstolen kom fram till att agerandet var hänsynslöst och att det var ägnat att kränka målsägandens frid på ett kännbart sätt. De båda rättsfallen visar på betydelsen av skaderekvisiten och att skillnader däremellan kan påverka vilket agerande som kan bedömas utgöra brott och inte.

Trots att det i andra lagstiftningssammanhang har ansetts olämpligt att ställa upp krav på påvisad effekt vid fridsbrott finns ett sådant krav när ett fridsbrott riktas mot en tjänsteman och 17 kap. 2 § aktualiseras. Ett sådant krav föranleder en mer omfattande bevisföring och större krav på målsäganden att blotta sin personlighet och sitt känsloliv för att åklagaren ska kunna styrka åtalet. Målsägandens psykiska upplevelse av gärningen kan därmed få stort fokus i domstolsprocessen. Sådana effekter skiljer sig också åt mellan olika människor, och regleringen kan därför leda till bristande förutsebarhet. Enligt vår bedömning kan det ifrågasättas om en sådan prövning är lämplig vid brott som riktar sig mot en enskild men även mot allmän verksamhet. Brottens olika konstruktioner får också till följd att vissa fridsbrott riktade mot tjänstemän, som t.ex. ofredande, inte med självklarhet faller under 17 kap. 2 §, trots att det skett i påverkans- eller hämndsyrfte.

¹⁶ Se Westerlund m.fl. (2020) Ordningsstörande brott, 5 uppl., Bruun Juridik, s. 278. Se även rättsfallen NJA 1984 s. 898 och NJA 1999 s. 725 där spottning i samband med omhändertaganden bedömts som ofredande. Även i NJA 2005 s. 738 dömdes för ofredande då en person spottat en polis i ansiktet sedan han gripits av polis.

¹⁷ Se Roos, Brottsbalk (1962:700), 17 kap. 2 §, Lexino 2023-01-15 (JUNO).

¹⁸ I målet hade den tilltalade hotat med att han skulle ta sitt liv om inte tjänstemannen vidtog en viss åtgärd. Den tilltalade hade samtidigt hållit upp en flaska med brandfarlig vätska och en cigarrettändare.

Särskilt om ärekränkingsbrotten

Kränkande tillmälen, okvädningsord och förolämpningar är vanligt förekommande mot anställda i offentlig verksamhet. En särskild fråga är om en gärning som i sig utgör förolämpning (5 kap. 3 §) också kan utgöra förgripelse mot tjänsteman om den tilltalade haft sådant särskilt syfte med gärningen som anges i bestämmelsen.

Förolämpning mot en tjänsteman kunde tidigare utgöra missfirmelse mot tjänsteman. Det brottet avskaffades 1976. Några ändringar gjordes inte i straffbestämmelsen om förgripelse mot tjänsteman i samband med det. Att förolämpa en tjänsteman i dennes myndighetsutövning har därför inte ansetts vara ett sådant handlande som kan vara att bedöma som förgripelse mot tjänsteman (se RH 2013:61 och mer i avsnitt 9.3.3). Som utredningen återkommer till i avsnitt 9.7 behövs ett starkt straffrättsligt skydd avseende förolämpningar mot tjänstemän.

En annan fråga är om förtal i 5 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken kan utgöra en sådan otillbörlig gärning som avses i 17 kap. 2 § och därmed ses som förgripelse mot tjänsteman. Genom undersökningar och i våra möten med myndigheter har framkommit att internet och sociala medier används som ett medel för att trakassera eller kränka tjänstemän. Även rädslan för att bli uthängd på internet beskrivs i sig som ett problem som kan påverka tjänsteutövningen.

Av doktrin och praxis får det förstås som att förtal inte kan utgöra förgripelse mot tjänsteman, även om det sker i vedergällnings- eller tvångssyfte.¹⁹ Det har i den juridiska litteraturen hävdats att de särskilda åtalsreglerna för ärekränkingsbrotten torde innebära att man inte ska döma också för förgripelse mot tjänsteman om ärekränkingsbrottet samtidigt utgör t.ex. hämnd för åtgärd.²⁰ Detta kan jämföras med en gärning när någon uttalar *hot om förtal* i syfte att tvinga fram, hindra eller hämnas för viss myndighetsutövning. Det nämns i förarbetena som exempel på hot om en otillbörlig gärning som kan utgöra förgripelse mot tjänsteman (se prop. 1948:80 s. 42 f.).

¹⁹ Se t.ex. NJA 1974 s. 181. När missfirmelse mot tjänsteman samtidigt utgör förtalsbrott har konkurrens ansetts föreligga och såväl 5 kap. 1 § som 17 kap. 5 § brottsbalken tillämpats.

²⁰ Se Jareborg (1986) s. 164 och Ulväng (2013) s. 511. Att det i förarbetena till brottsbalken (prop. 1962:10 C s. 188) uttalar att åtal för förtal typiskt sett är påkallat ur allmän synpunkt om det riktas mot en tjänsteman talar också i denna riktning. Ett sådant uttalande hade varit överflödigt om brottet ansågs kunna falla under 17 kap. 2 § brottsbalken och därmed under allmänt åtal.

Enligt vår bedömning framstår det som inkonsekvent att ett hot om förtal omfattas av ett förstärkt straffrättsligt skydd i 17 kap. brottsbalken, medan att faktiskt utföra gärningen inte gör det.

8.5 Överväganden och förslag

8.5.1 17 kap. 2 § behöver förtydligas och moderniseras

De tillämpningsproblem som lyfts fram i tidigare avsnitt får till följd att vissa brottsliga gärningar som riktas mot tjänstemän inte omfattas av det förstärkta straffrättsliga skyddet för allmän verksamhet i 17 kap. brottsbalken. Det gäller i synnerhet gärningar där utsattheten bland offentliganställda är som störst, nämligen olika typer av kränkningar och trakasserier. Det talar för att 17 kap. 2 § brottsbalken behöver förändras.

Våra förslag i kommande avsnitt syftar till att göra bestämmelsen tydligare och mer förutsebar samt att klargöra den prövning som ska göras i förhållande till andra straffbestämmelser. Det bör tydliggöras att 17 kap. 2 § utgör en kvalificerad form av andra brott när gärningen syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning. Bestämmelsen bör på samma sätt som tidigare också omfatta andra otillbörliga gärningar, som inte i sig utgör brott men som vidtas i sådant syfte. Vidare bör gärningar som riktas mot tjänstemäns närstående i syfte att påverka eller hämnas tjänstemannen samt gärningar som sker efter att en tjänsteman lämnat sin anställning ges ett starkare straffrättsligt skydd.

Det bör införas kvalifikationsgrunder för grova brott och första-dier till brott bör kriminaliseras i större utsträckning. Slutligen bör bestämmelsen ges en ny, mer rättvisande brottsrubricering.

Ändringarna syftar sammantaget till att möta otillbörlig påverkan utifrån nuvarande behov och problembild.

I avsnitten som följer redogör vi för våra förslag avseende bestämmelsens nya utformning.

8.5.2 Gärningens anknytning till myndighetsutövning och vem som skyddas

Förslag: Bestämmelsen i 17 kap. 2 § brottsbalken ska omfatta gärningar som syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning. Det tydliggörs att gärningar som riktas mot tjänstemannens närstående i sådant syfte omfattas av bestämmelsen. Vidare ska gärningar som riktar sig mot en tjänsteman efter att denne lämnat sin anställning omfattas av straffansvar.

Gärningar ska även i fortsättningen syfta till att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning

Som vi konstaterat i avsnitt 6.5 ska skyddet för tjänstemän i 17 kap. brottsbalken alltså knytas till myndighetsutövning, även om vi föreslår vissa förtydliganden av skyddets omfattning.

Vi har bedömt att skyddsintresset i 17 kap. 2 § brottsbalken i stort bör vara oförändrat och formuleras på liknande sätt som i dag, men att anknytningen till myndighetsutövningen bör mjukas upp i lagtexten genom att ta sikte på *åtgärd vid myndighetsutövning*. På så sätt tydliggörs att den åtgärd som någon söker påverka eller hämnas för inte i sig behöver utgöra myndighetsutövning men åtgärden ska ha samband med eller utgöra ett led i myndighetsutövning.

Det som medför att vissa ageranden faller under bestämmelsen är att de riktar sig mot en tjänsteman för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövningen. Brottsliga och andra otillbörliga gärningar ”kvalificeras” av dessa omständigheter. Det är på detta sätt som agerandet utgör ett brott inte bara mot den enskilde, utan även mot allmän verksamhet.

Till skillnad från 17 kap. 1 § brottsbalken kan inte bestämmelsen om förgripelse mot tjänsteman tillämpas på ageranden i samband med tjänstgöring (vid myndighetsutövning) men utan syfte att tvinga fram, hindra eller hämnas. Utredningen har övervägt om en sådan förändring borde göras, men konstaterar att den typ av gärningar som kommer att omfattas av 17 kap. 2 § brottsbalken till sin karaktär är sådana att de typiskt sett sker med ett syfte att påverka eller hämnas tjänstemannen. Detta kan jämföras med hot och våld som i större utsträckning kan ske exempelvis i samband med ingripanden utan något särskilt syfte och som då ändå är så allvarliga att

de bör betraktas som brott mot allmän verksamhet. Det är enligt vår uppfattning en nödvändig avgränsning av det straffbara området för 17 kap. 2 §, och vi ser inte att det är motiverat att utsträcka det längre än så. Bestämmelsen ska alltså även i fortsättningen avse gärningar som syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd.

Skyddet ska omfatta även den som tidigare utövat myndighet

Bestämmelsen i 17 kap. 1 § om våld eller hot mot tjänsteman omfattar uttryckligen även angrepp mot en tjänsteman som tidigare utövat myndighet för vad han eller hon gjort eller underlåtit i myndighetsutövningen, vilket ger ett skydd mot hämndåtgärder även efter avslutad anställning. Något motsvarande reglering finns inte beträffande förgripelse mot tjänsteman.

I litteraturen har ifrågasatts om detta kan vara ett förbiseende.²¹ När straffbestämmelsen om förgripelse mot tjänsteman infördes i 10 kap. 2 § strafflagen uttalades att personkretsen som omfattades av straffbestämmelsen skulle bestämmas genom en hänvisning till våld eller hot mot tjänsteman i 10 kap. 1 § strafflagen (SOU 1944:69 s. 179). Så blev också fallet. Där framgick att även före detta befattningshavare omfattades. I samband med ämbetsansvarsreformen 1976 togs hänvisningen till personkretsen i 17 kap. 1 § brottsbalken bort i 17 kap. 2 §. Någon avsikt att inskränka skyddet i 17 kap. 2 § brottsbalken kan dock inte utläsas av förarbetena. Ändringen har ändå fått effekten att om den som angrips inte längre har ställning som myndighetsutövare, anses brott enligt 17 kap. 2 § inte föreligga.²²

I den mån gärningar riktas mot en person efter att han eller hon lämnat sin tjänst bör det enligt vår uppfattning omfattas av det förstärkta straffrättsliga skyddet, även om det avser andra brott än våld eller hot. Det är i lika stor utsträckning ett angrepp mot allmän verksamhet. Utredningen föreslår därför att personkretsen i 17 kap. 2 § brottsbalken ska utvidgas till att omfatta angrepp mot en tjänsteman som tidigare utövat myndighet för vad han eller hon har gjort eller inte gjort vid myndighetsutövning.

²¹ Se mer i Westerlund (1990) s. 92 f.

²² Straffrättskommittén hade förklarat att skyddet borde omfatta även den som tidigare utövat myndighet (SOU 1972:1 s. 192). I propositionen uttalades inte någonting som kan tolkas som att skyddet för före detta befattningshavare var avsett att upphävas genom 1976 års reform (se prop. 1975:78). Se även Ulväng (2014) s. 234.

Gärningar riktade mot tjänstemannens närstående bör uttryckligen omfattas av bestämmelsen

Bestämmelsen i 17 kap. 2 § brottsbalken omfattar även brott som är riktade mot närstående, även om det inte framgår uttryckligen av lagtexten. Det förutsätter att gärningen som riktas mot den närstående (t.ex. misshandel av en anhörig med anledning av tjänstemannens myndighetsutövning) medfört skada, lidande eller annan olägenhet för tjänstemannen.

Angrepp mot närstående som en följd av tjänstemannens myndighetsutövning är ytterst allvarliga och utgör ett angrepp även på allmän verksamhet. Även om undersökningar, såvitt vi kunnat bedöma, inte primärt tagit sikte på i vad mån närstående utsatts för brott framstår det klart för oss att det upplevs ha blivit vanligare att t.ex. uttala hot riktade mot anhöriga. Vi har också tagit del av exempel när anhöriga har utsatts för brott i syfte att påverka tjänstemannen.

Denna aspekt berördes när ett förstärkt skydd för brott mot förtroendevalda och journalister sågs över (se prop. 2018/19:154 s. 26 och prop. 2022/23:106 s. 22). I förarbetena konstaterades att brott mot närstående kan få samma faktiska konsekvenser som om ett brott begåtts direkt mot den förtroendevalde eller journalisten. Sådana brott kan utgöra ett lika allvarligt hot mot demokratin varför de särskilda straffskärpningsgrunderna i 29 kap. 2 § brottsbalken, som tar sikte på brott mot förtroendevalda och journalister, även omfattar brott mot deras närstående.

Samma skäl kan göras gällande i förhållande till tjänstemän. Brottslighet som riktas mot närstående utgör ett allvarligt angrepp både mot den enskilde tjänstemannen och innebär särskilda risker för allmän verksamhet. Skyddet för angrepp som riktas mot närstående bör därför tydligare lyftas fram i författningstexten. Det gäller även angrepp mot närstående till en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet. Även i fortsättningen ska domstolen döma särskilt för brottet riktat mot den närstående. Det är således två olika brott som begås i dessa situationer.

8.5.3 Förhållandet till andra brottsliga gärningar bör tydliggöras

Förslag: Bestämmelsen i 17 kap. 2 § brottsbalken ska omfatta brottslig gärning som begås mot en tjänsteman eller dennes närstående om gärningen syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning. Vid brottsliga gärningar som vidtas i sådant syfte ska det inte krävas att gärningen *härutöver* har lett till lidande, skada eller annan olägenhet.

Gärningar som utgör brott enligt andra bestämmelser i brottsbalken

Enligt gällande rätt förutsätter straffansvar enligt 17 kap. 2 § brottsbalken att någon otillbörligen utför en gärning. Om gärningen eller hotet om en gärning avser en i sig brottslig gärning, föreligger en presumtion för att agerandet är otillbörligt. Bestämmelsen är dock konstruerad som ett eget brott – med egna skaderekvisit – och är på så sätt fristående från andra brottsliga gärningar i brottsbalken och vad som enligt de bestämmelserna konstituerar brott. Även i förhållande till andra brott ställer 17 kap. 2 § upp krav på lidande, skada eller annan olägenhet. Som utredningen konstaterat i avsnitt 8.4.1 leder detta i vissa fall till tillämpningsproblem som kan medföra att det förstärkta straffrättsliga skyddet inte får fullt genomslag, eftersom det i stället åtalas och döms för det underliggande brottet.

Utredningen anser därför att det bör tydliggöras att 17 kap. 2 § brottsbalken utgör en kvalificerad form av andra brottsliga gärningar när de begås mot tjänstemän. Det som kvalificerar brottet är förhållandet att det riktas mot en tjänsteman i syfte att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning. Vid brottsliga gärningar som vidtas i sådant syfte bör det inte krävas att gärningen *härutöver* har lett till lidande, skada eller annan olägenhet. Det gäller oavsett om den brottsliga gärningen har riktat sig mot tjänstemannen eller en närstående till tjänstemannen. Den praktiskt viktigaste skillnaden från dagens ordning är att domstolen på detta sätt i den inledande prövningen ska ta ställning till om brott har begåtts utifrån den underliggande brottsbestämmelsen och dess brottsförutsättningar. Om så är fallet har domstolen att pröva om den brottsliga

gärningen har syftat till att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövningen.

Syftet med regleringen är att säkerställa att brott som begås med sådant syfte omfattas av ett förstärkt straffrättsligt skydd.

Bestämmelsens konstruktion och hänvisningen till brottsliga gärningar

När det gäller den lagtekniska konstruktionen av vilka brottsliga gärningar som ska omfattas av 17 kap. 2 § brottsbalken har vi övervägt olika alternativ.

För att tydliggöra konkurrensförhållanden och det straffbara området har vi övervägt att införa en uppräknig av de specifika brott som kan begås mot tjänstemän eller deras närstående. En sådan uppbyggnad skulle ha likheter med t.ex. olaga förföljelse (4 kap. 4 b §) som också utgör en kvalificerad form av andra brott.

Det kan inledningsvis konstateras att 17 kap. 2 § brottsbalken enligt nuvarande lydelse inte innehåller någon begränsning av vilka otillbörliga, och därmed brottsliga, handlingar som kan omfattas av bestämmelsen. En uppräknig av möjliga brott skulle därför bli mycket omfattande. En sådan reglering skulle därför inte kunna utgöra en fullständig konkurrensreglering likt olaga förföljelse.²³ Eftersom brott enligt 17 kap. brottsbalken skyddar allmänna och enskilda intressen behöver man även i fortsättningen kunna döma särskilt för gärningar, i den mån det enskilda intresset inte beaktas i tillräcklig mån. Domstolen skulle med en reglering bestående av uppräknig av brott alltså ändå ställas inför frågeställningar rörande konkurrens mellan brott.

Vi bedömer därför att en uppräknig av brott inte låter sig göras. Det skulle enligt vår bedömning inte underlätta förståelsen av bestämmelsen eller tydliggöra det straffbara området.

Även i fortsättningen bör 17 kap. 2 § brottsbalken kunna omfatta alla handlingar som utgör brott enligt andra bestämmelser i brottsbalken och som riktar sig mot en tjänsteman, dennes närstående eller en tidigare tjänsteman, för vad han eller hon gjort i tjänsten. Att det

²³ I den bestämmelsen anges uttryckligen de enskilda brottstyper som kan utgöra olaga förföljelse, och några andra brottstyper kan inte ingå. Om brottsligheten mot målsäganden innefattat andra brottstyper ska dömas särskilt för dessa. Å andra sidan är avsikten att om ett brott som anges i paragrafen har ingått i brottsligheten ska detta omfattas av den olaga förföljelsen och det saknas då anledning att överväga om det i stället borde dömas särskilt för det brottet.

förhåller sig på det viset bör framgå uttryckligen av bestämmelsen. En hänvisning till brottsliga gärningar får enligt vår bedömning anses mest lämplig, trots att vissa brottstyper knappast torde kunna utföras med det särskilda syfte som 17 kap. 2 § brottsbalken förutsätter. Det straffbara området avgränsas i tillräcklig grad genom just det särskilda syfte som förutsätts enligt bestämmelsen. En sådan ordning innebär också att bestämmelsen automatiskt kommer att kunna följa brotts- och rättsutvecklingen, och omfatta nya brott och ändringar.

Något om brotten som kan omfattas av 17 kap. 2 §

Bedömning: Bestämmelsens nya konstruktion medför att förtal och grovt förtal enligt 5 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken som riktas mot en tjänsteman i syfte att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning kan utgöra brott enligt 17 kap. 2 § brottsbalken. Den särskilda åtalsregleringen i 5 kap. 5 § brottsbalken gäller då inte.

Allmänt

Bestämmelsen i 17 kap. 2 § brottsbalken kommer även i fortsättningen att vara subsidiär till våld eller hot mot tjänsteman i 17 kap. 1 § brottsbalken. Som vi återkommer till i kapitel 9 föreslår vi också ett särskilt brott om förolämpning mot tjänsteman. Dessa brott faller därför utanför bestämmelsens tillämpningsområde. I övrigt gäller inte någon begränsning avseende vilka brottsliga gärningar som kan omfattas.

Brott enligt 4 kap. brottsbalken

Det finns inte behov av en redogörelse för alla brottstyper i brottsbalken som kan komma att utgöra brott enligt 17 kap. 2 §. Som tidigare framhållits ser vi dock att bestämmelsen har ett stort praktiskt tillämpningsområde avseende fridsbrotten i 4 kap. brottsbalken. Det gäller t.ex. olaga tvång (4 kap. 4 § första stycket), hemfridsbrott (4 kap. 6 § första stycket), olaga intrång (4 kap. 6 § andra stycket), olovlig identitetsanvändning (4 kap. 6 b §), olaga integritetsintrång

(4 kap. 6 c §) och ofredande (4 kap. 7 §). Genom vårt förslag kommer 17 kap. 2 § brottsbalken inte att ställa upp ytterligare krav på effekt i form av lidande, skada och annan olägenhet för tjänstemannen vid brottsliga gärningar. Det är av särskild betydelse för fridsbrotten eftersom sådana prövningar i dessa sammanhang typiskt sett är olämpliga. I avsnitt 11.7.3 föreslår vi också att straffskalan för brottet ska skärpas, vilket ytterligare bör klargöra konkurrensförhållandena i förhållande till dessa brott och säkerställa att det förstärkta straffrättsliga skyddet får genomslag.

Brott enligt 5 kap. brottsbalken

En särskild fråga är i vad mån förtal kan omfattas av den nya konstruktionen som vi föreslår att 17 kap. 2 § brottsbalken ska ha, om brottet vidtas i syfte att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning. En anslutande fråga är vilken åtalsregel som då ska gälla (se avsnitt 8.4.1 ovan).

Sedan 2022 kan förtal och grovt förtal ingå som ett led i fridskränkning, grov kvinnofridskränkning, olaga förföljelse och hedersförtryck (4 kap. 4 a § första och andra stycket, 4 kap. 4 b § och 4 kap. 4 e §).²⁴ En utredare fick i samband med det i uppdrag att se över om åtalsreglerna i 5 kap. brottsbalken behövde ändras för att säkerställa att det är möjligt för åklagare att åtala för fridskränkingsbrotten, olaga förföljelse och hedersförtryck som består bl.a. av förtal, grovt förtal eller förolämpning utan särskild åtalsprövning. Uppdraget har redovisats i promemorian *Straffansvar för psykiskt våld* (Ds 2022:18).

Efter en analys av åtalsregeln i 5 kap. 5 § brottsbalken har utredaren funnit att åtalsbestämmelsen – som bl.a. innebär att förtal är ett målsägandebrott och att åklagaren bara får väcka åtal om detta anses påkallat från allmän synpunkt – inte gäller i fall där åtal väcks för *ett annat brott* i vilket förtal eller förolämpning ingår, eller om sådana brott begås som ett led i ett annat brott. Åtalsregeln i 5 kap. 5 § brottsbalken följer så att säga inte med och åklagaren är oförhindrad att väcka åtal för ett brott i vilket t.ex. förtal ingår utan någon särskild prövning. Någon förändring av åtalsregeln ansågs därför inte påkallad

²⁴ I de fall ett förtalsbrott ingår i en förundersökning avseende dessa brott borde det enligt förarbetena ofta kunna anses att ett åtal är påkallat från allmän synpunkt enligt den särskilda åtalsregeln i 5 kap. 5 § brottsbalken, eftersom det regelmässigt måste anses finnas starka skäl med hänsyn till målsäganden att det allmänna medverkar (se prop. 2020/21:217 s. 19 och prop. 2021/22:138 s. 19).

eftersom brotten i 4 kap. brottsbalken hör under allmänt åtal. Förslagen i promemorian har remitterats och bereds i Regeringskansliet.

På samma sätt som konstaterats i lagstiftningssammanhang rörande fridskränkningens brotten i 4 kap. brottsbalken kan förtal på internet och i sociala medier användas som ett medel för att trakassera eller kränka tjänstemän. Det måste självfallet finnas långtgående möjligheter att ifrågasätta och kritisera tjänstemäns myndighetsutövning. Ett agerande som utgör förtal kan dock inte vara legitimt. Det utgör ett angrepp på den enskilde tjänstemannen men även på allmän verksamhet. Förtal bör därför kunna utgöra en sådan brottslig gärning som omfattas av bestämmelsen i 17 kap. 2 §. För att medföra straffansvar enligt bestämmelsen förutsätts att det sker i syfte att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd som har samband med myndighetsutövningen.

Vårt ställningstagande innebär alltså att bestämmelsen i 17 kap. 2 § brottsbalken bör ses som en kvalificerad form av andra brottstyper, med egna rekvisit, där förtal kan ingå. När ett förtal sker i visst syfte utgör det ett eget brott enligt 17 kap. 2 § brottsbalken som hör under allmänt åtal. I enlighet med slutsatserna i promemorian Ds 2022:18 bör alltså den särskilda åtalsregeln i 5 kap. 5 § brottsbalken inte gälla i dessa fall och åklagaren är oförhindrad att väcka åtal utan någon särskild prövning.

Redan i dag gäller att när en tjänsteman utsätts för förtal som avser hans eller hennes åtgärder i tjänsten är åtal normalt påkallat från allmän synpunkt.²⁵ Förändringen bör därför inte leda till några större praktiska förändringar eller konsekvenser i detta avseende.

8.5.4 Även andra otillbörliga gärningar kan utgöra brott

Förslag: Straffansvar gäller även för den som på annat sätt än genom brottslig gärning angriper en tjänsteman eller hans eller hennes närstående genom *annan otillbörlig gärning* som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hot om en sådan gärning, under förutsättning att gärningen syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning.

²⁵ Se prop. 1962:10 C s. 188. Se även Förtal och förolämpning, Rättslig vägledning 2022:02, Utvecklingscentrum, Åklagarmyndigheten, januari 2022.

Våra förslag syftar till att göra bestämmelsen i 17 kap. 2 § brottsbalken tydligare och mer förutsebar, samt att klargöra prövningen som ska göras i förhållande till andra straffbestämmelser. Utredningen ser ändå behov av att bestämmelsen – på samma sätt som tidigare – ska omfatta även annat otillbörligt agerande som sker i syfte att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning, samt hot om sådana gärningar.

När bestämmelsen om förgripelse mot tjänsteman infördes var målsättningen att skapa ett brett skydd. Det ansågs inte avgörande huruvida gärningen var brottslig eller inte, under förutsättning att gärningen innebar en kränkning av det skyddade intresset. Dessa skäl gör sig gällande även i dag, inte minst utifrån problembilden om offentliganställdas utsatthet. Det finns ageranden som inte i sig behöver vara brottsliga, men som görs i syfte att på ett otillbörligt sätt påverka eller hämnas tjänstemannen. Det kan röra sig om hot om annat än brottslig gärning eller andra ageranden som sker för att hindra, tvinga eller hämnas någons myndighetsutövning. Även sådana otillbörliga gärningar bör alltså omfattas av straffansvar. För att avgränsa det straffbara området bör gärningen leda till lidande, skada eller annan olägenhet i enlighet med gällande rätt.

När det gäller andra otillbörliga gärningar har tidigare förarbetsuttalanden och praxis alltså bäring. Exemplet som nämns i förarbetena om vissa hot om anmälan till JO har fortfarande betydelse, även om det aktuella exemplet sällan torde aktualiseras. Otillbörlighetsbedömningen är viktig för att avgränsa mot legitima ageranden som sker för att t.ex. kontrollera att handläggningen i ett ärende går rätt till, vilket aldrig kan utgöra brott.

Man tänka sig att ett visst agerande som inte uppfyller eller når upp till förutsättningarna för ett brott enligt brottsbalken ändå kan vara otillbörligt. Det skulle kunna avse att någon lägger ut privat information om tjänstemannen tillsammans med annat kränkande innehåll på internet för att hämnas ett beslut eller en annan myndighetsåtgärd, eller gör mängder av uppenbart obefogade anmälningar eller liknande i samma syfte. Det skulle också kunna avse brott i hämnsyfte som riktas mot någon som inte kan anses som närstående till tjänstemannen i bestämmelsens mening, t.ex. någon som tjänstemannen tidigare har varit gift eller sammanbott med.

Hot om annan otillbörlig gärning

I avsnitt 7.3.5 föreslår vi att hot om brottslig gärning ska falla under 17 kap. 1 § brottsbalken som hot mot tjänsteman. Det innebär därmed även en förändring av det nuvarande tillämpningsområdet för 17 kap. 2 § brottsbalken. På samma sätt som tidigare bör dock bestämmelsen även i fortsättningen omfatta hot om annat än brottslig gärning, dvs. *hot om annan otillbörlig gärning*. Det kan liksom tidigare avse hot att åtala eller ange någon för brott och hot att lämna menligt meddelande om någon, likt vad som gäller för bl.a. olaga tvång i 4 kap. 4 § och utpressning i 9 kap. 4 § brottsbalken (se prop. 1948:80 s. 157 f.).

För att avgränsa det straffbara området bör det i dessa fall förutsättas en effekt på samma sätt som i dag. Prövningen bör även i fortsättningen utgå från att hotet om en gärning, om hotet fullföljdes, skulle medföra lidande, skada eller annan olägenhet för tjänstemannen.

8.5.5 Brottet ska betecknas angrepp mot tjänsteman

Förslag: Brottsbeteckning moderniseras och ska betecknas *angrepp mot tjänsteman*.

Brottet förgripelse mot tjänsteman infördes 1948. Begreppet förgripelse används i 18 kap. 2 § brottsbalken om förgripelse mot Konungen eller annan medlem av konungahuset samt i 19 kap. 11 § brottsbalken om förgripelse å främmande makts statsöverhuvud eller representant här i riket.

Brottsbeteckningen förgripelse mot tjänsteman är enligt vår uppfattning ålderdomlig och den framstår inte heller lika inarbetad som våld eller hot mot tjänsteman i 17 kap. 1 § brottsbalken.

I och med våra förslag kommer bestämmelsen att få en delvis annan uppbyggnad än tidigare. Brottet kommer att omfatta och utgöra en kvalificerad form av en rad allvarliga brottsliga gärningar som t.ex. hemfridsbrott, skadegörelse och ofredande. Det är ett brott som syftar till att befattningshavare inte ska hindras från att fullgöra för det allmänna viktiga funktioner. Brottet bör därför ges en ny brottsbeteckning för att inskräpa allvaret i brottet.

En brottsbeteckning bör utformas så att den är kort, informativ och inte förväxlingsbar med andra brottsbeteckningar. Brott enligt 17 kap. 2 § brottsbalken föreslås därför rubriceras *angrepp mot tjänsteman*. Det överensstämmer också med de andra språkliga moderniseringar som vi föreslår i bestämmelserna i 17 kap. 1, 2, 4 och 5 §§ brottsbalken och i vårt förslag om förolämpning mot tjänsteman, genom vilka begreppet ”förgriper” genomgående tas bort och ersätts med begreppet ”angriper”.

8.5.6 Kvalifikationsgrunder för grovt brott

Förslag: Särskilda kvalifikationsgrunder införs i 17 kap. 2 § brottsbalken avseende grovt angrepp mot tjänsteman. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har innefattat våld eller hot av allvarligt slag mot tjänstemannens närstående, har avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada, eller annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Hur allvarligt ett visst brott är framgår dels av brottets straffskala, dels av dess gradindelning. I vissa straffbestämmelser finns omständigheter angivna, s.k. kvalifikationsgrunder, som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott ska anses som grovt. Kvalifikationsgrunderna ska enbart ses som vägledande exempel. Domstolen måste göra en helhetsbedömning av samtliga omständigheter vid brottet. I lagstiftningsärenden framhålls ofta att det är en fördel om det finns kvalifikationsgrunder i straffbestämmelser. Det gör bestämmelserna mer informativa och ger bättre vägledning vid tillämpningen. Kvalifikationsgrunder har dessutom ett värde genom att de påminner om den helhetsbedömning som ska göras vid bedömningen av vilken grad en gärning ska placeras i.

Tidigare överväganden

År 2016 infördes kvalifikationsgrunder för ett flertal brott, däribland våld eller hot mot tjänsteman i 17 kap. 1 § brottsbalken (se prop. 2015/16:113 Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet).

Utredningen som låg till grund för ändringarna hade föreslagit att kvalifikationsgrunder skulle införas även i 17 kap. 2 § brottsbalken om förgripelse mot tjänsteman (se SOU 2014:63 Organiserad brottslighet förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m.). Det konstaterades att bestämmelsen tillämpades tämligen sällan, och för att göra den mer informativ ansågs det finnas skäl att lägga till en exemplifiering av vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Utredningen föreslog att det vid bedömningen särskilt skulle beaktas om gärningen innefattat våld eller hot av allvarligt slag mot tjänstemannens närstående, om skada drabbat egendom av betydande värde eller annars varit särskilt kännbar, om gärningen utförts med understöd av skjutvapen, sprängämne, vapenattrapp eller annat sådant hjälpmedel, om gärningsmannen anspelat på ett våldskapital, eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art (se SOU 2014:63 s. 259 f.).

I den efterföljande propositionen konstaterade regeringen att bestämmelsen om grovt brott sällan torde tillämpas. Mot den bakgrunden ansågs den praktiska betydelsen av de föreslagna ändringarna vara liten. Med tanke på att det straffbara området omfattar så väsensskilda gärningar var det enligt regeringen också svårt att utforma ändamålsenliga kvalifikationsgrunder för det grova brottet. När det gällde fall med våld eller hot mot någon annan än tjänstemannen, dvs. de typiskt sett allvarligaste fallen av förgripelse mot tjänstemannen, torde det enligt regeringen normalt dömas både för det andra brottet och för förgripelse mot tjänsteman i s.k. brottskonkurrens. De föreslagna ändringarna i bestämmelsen genomfördes därför inte. Den särskilda brottsbeteckningen grov förgripelse mot tjänsteman kom dock att införas (se prop. 2015/16:113 s. 76 f.).

Det bör införas kvalifikationsgrunder för grovt brott

Genom våra förslag kommer 17 kap. 2 § brottsbalken att få en delvis ny och tydligare utformning. Även om brottet är subsidiärt till våld eller hot mot tjänsteman innefattar det ett flertal allvarliga gärningar, t.ex. hemfridsbrott, skadegörelse, ofredande samt brott som riktar sig mot tjänstemannens närstående i syfte att tvinga fram, hindra eller hämnas för någons myndighetsutövning. Utredningen kommer med anledning av detta att se över straffskalan för brottet (se av-

snitt 11.7.3). Det finns också anledning att göra nya överväganden angående införandet av kvalifikationsgrunder.

Problembilden visar att den typ av brottslighet som omfattas av 17 kap. 2 § brottsbalken måste tas på stort allvar. Den brottslighet som omfattas av 17 kap. 2 § brottsbalken kan medföra samma risker för allmän verksamhet som när hot och våld riktas mot en tjänsteman. Brottsligheten kan få allvarliga konsekvenser om den leder till att tjänstemän räds att fatta beslut, eller ingripa eller påverkas på annat sätt. Detta bör, tillsammans med de allvarliga konsekvenser brottet kan få för den enskilde, återspeglas i särskilda kvalifikationsgrunder.

Straffbestämmelsen i 17 kap. 2 § brottsbalken omfattar förvisso en rad olika gärningar men utredningen anser ändå att det är möjligt att urskilja relevanta kvalifikationsgrunder. Med ledning av de kvalifikationsgrunder som bl.a. gäller för våld eller hot mot tjänsteman, olaga tvång och skadegörelse föreslås att det vid bedömningen av om angrepp mot tjänsteman är grovt särskilt ska beaktas om gärningen har innefattat våld eller hot om allvarligt slag mot tjänstemannens närstående, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada, eller annars varit av särskilt hänsynslös eller farlig art. På samma sätt som för andra kvalifikationsgrunder är det dock inte givet att enbart dessa omständigheter i avsaknad av andra försvårande inslag bör medföra att ett brott ska bedömas som grovt. Det är inte heller utslutet att bedöma brottet som grovt när dessa inte är för handen. Frågan får avgöras med beaktande av samtliga omständigheter.

Våld eller hot av allvarligt slag mot tjänstemannens närstående

Våld eller hot mot någon annan än tjänstemannen är en allvarlig typ av brottslighet som faller under 17 kap. 2 § brottsbalken. Även om domstolen i ett sådant fall ska döma särskilt t.ex. för den misshandel eller det olaga hot som den närstående utsatts för, utgör ett sådant brott också ett allvarligt angrepp på tjänstemannen och offentlig verksamhet om brottet begås för att påverka eller hämnas myndighetsutövningen. Det skapar särskilda risker i förhållande till allmän verksamhet. Om det rör sig om våld eller hot av allvarligt slag bör det därför anses som försvårande även såvitt avser brott enligt 17 kap. 2 § brottsbalken.

Betydande värde eller synnerligen kännbar skada

Det förekommer att skadegörelse och andra förmögenhetsbrott riktas mot tjänstemän i syfte att påverka eller hämnas myndighetsutövning. Om gärningen avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada bör det beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Vad som ska avses med betydande värde och synnerligen kännbar skada blir en fråga för rättstillämpningen, bl.a. med beaktande av den innebörd som motsvarande kvalifikationsgrund getts i fråga om förmögenhetsbrott (jfr prop. 2016/17:131 s. 70). Värdet bör överstiga i vart fall ett prisbasbelopp för att ensamt ha betydelse för rubriceringen (jfr a. prop. s. 55). Med tanke på brottets dubbla skyddsintressen bör värdegränsen möjligen kunna ligga lägre än för förmögenhetsbrotten.

Även andra omständigheter, exempelvis att något har ett stort subjektivt värde för målsäganden eller att gärningen skett på ett sådant sätt som i sig är integritetskränkande, bör kunna tillmätas betydelse vid bedömningen.

Det bör i sammanhanget framhållas att i relation till de underliggande brotten så kan en gärning utgöra grovt angrepp mot tjänsteman i fler och andra fall än vad som gäller för de underliggande brotten, eftersom brotten delvis värnar olika intressen och olika omständigheter ska beaktas vid bedömningen av vad som utgör grovt brott. Skadegörelse av normalgraden som vidtas i syfte att hämnas en åtgärd vid myndighetsutövningen kan alltså vara att betrakta som grovt angrepp mot tjänsteman beroende på omständigheterna i övrigt.

Särskilt hänsynslös eller farlig art

Att en gärning har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art utgör en försvårande omständighet vid våld eller hot mot tjänsteman i 17 kap. 1 §, men även vid t.ex. olaga tvång i 4 kap. 4 § (se prop. 2015/16:113 s. 82 f.). Uttrycken omfattar en mängd tänkbara kvalificerande omständigheter. Till gärningar av *särskilt hänsynslös art* bör enligt tidigare förarbeten hänföras främst sådana där det försvårande inslaget rör brottsoffrets situation eller karaktären på angreppet mot honom eller henne. Hit hör bl.a. gärningar som utförs mot en person som befinner sig i en skyddslös ställning, är i beroendeställning till gärningsmannen eller befinner sig i numerärt

underläge. Det skulle i detta sammanhang exempelvis kunna avse brottslighet som riktar sig mot en tjänsteman utanför arbetstid i uppenbart trakasserande syfte eller brottslighet som innehåller särskilt kränkande inslag.

Kvalifikationsgrunden att gärningen varit av *särskilt farlig art* ger utrymme att beakta försvårande omständigheter som t.ex. är hänförliga till det sammanhang i vilket gärningen företagits. Kvalifikationsgrunden kan t.ex. användas för att fånga upp flera kvalificerande omständigheter som förekommer inom ramen för organiserad brottslighet. Det kan handla om omständigheter som innebär att gärningen ytterst kan bli systemhotande, att gärningen på annat sätt kan påverka samhällets funktionssätt, att gärningen på grund av gärningssmännens organisationsgrad utövas på ett skickligare sätt och med större resurser än annars eller att gärningen är mer svårupptäckt på grund av att den delvis sker inom ramen för legala strukturer. Det förhållandet att gärningen ingår som ett led i en särskilt kvalificerad brottslig verksamhet bör, om gärningen har ett påtagligt samband med verksamheten, kunna föranleda att brottet bedöms som grovt. Denna kvalifikationsgrund bör också kunna omfatta gärningar som sker systematiskt och upprepat. Det kan avse brottslighet där ett visst tillvägagångssätt upprepats ett flertal gånger av antingen en ensam gärningsman eller av flera personer i samförstånd.

Kvalifikationsgrunden har därutöver ett värde genom att den påminner om den helhetsbedömning som ska göras vid bedömningen av vilken grad en gärning ska placeras i.

8.5.7 Förstadier till brott

Förslag: Försök, förberedelse och stämpling till angrepp mot tjänsteman av normalgraden kriminaliseras.

Ansvar för försök, förberedelse och stämpling till brott i 17 kap. brottsbalken regleras i 17 kap. 16 §. Sedan 2016 är försök, förberedelse och stämpling till grov förgripelse mot tjänsteman kriminaliserat, men inte brott av normalgraden (se prop. 2015/16:113 s. 47 f.). Frågan är om de överväganden vi har gjort och de förslag vi lämnat beträffande 17 kap. 2 § brottsbalken bör föranleda att förstadier till brott av normalgraden kriminaliseras.

Nedan följer först en kort beskrivning av regleringen kring förstadier till brott och utgångspunkter för kriminalisering. I ett avslutande avsnitt finns våra överväganden i frågan.

Om förstadier till brott

Det är främst fullbordade brott som föranleder straffansvar men det har ansetts nödvändigt att även straffbelägga vissa gärningar på vägen mot ett fullbordat brott. Detta har skett genom kriminalisering av de osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse och stämpling till brott. Straffansvar förutsätter att det för brottet är särskilt föreskrivet att brottet är straffbelagt på dessa förstadier.

Om någon har påbörjat utförandet av ett visst brott utan att det kommit till fullbordan, ska han eller hon dömas för *försök* till brottet enligt 23 kap. 1 § brottsbalken. För ansvar krävs att det förelegat fara för att handlingen skulle leda till brottets fullbordan eller att sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter. Försök är kriminaliserat i relativt stor omfattning.

Ansvar för *förberedelse* kan enligt 23 kap. 2 § första stycket brottsbalken dömas ut när det inte är fråga om fullbordat brott eller försök till brott men någon, med uppsåt att utföra eller främja brott, tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott. För förberedelse döms också den som skaffar, tillverkar, lämnar, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer eller tar annan liknande befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott. Om faran för att brottet skulle fullbordas var ringa eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är mindre allvarig, ska ansvar inte dömas ut.

Att exempelvis komma överens med någon om ett brott rubriceras enligt 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken som *stämpling*. Enligt bestämmelsen är det straffbart att i samråd med någon annan besluta att en brottslig gärning ska begås, att söka anstifta någon annan eller att åta sig eller erbjuda sig att utföra gärningen. Precis som i fråga om förberedelse ska ansvar inte dömas ut om faran för att brottet skulle fullbordas var ringa eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är mindre allvarig. Se mer härom i prop. 2015/16:113 s. 34 f.

Utgångspunkter för kriminalisering av förstadier till brott

För att kriminalisering ska vara befogad gäller som en allmän utgångspunkt att beteendet som ska kriminaliseras är straffvärt. Kriminalisering av förstadier till brott är dessutom tänkt att förbehållas brott av visst allvar. En utgångspunkt för bedömningen av om ett brott bör straffbeläggas på försöks-, förberedelse- eller stämplingsstadiet är därför det fullbordade brottets abstrakta straffvärde. Därutöver bör det också i praktiken finnas fall av brottet som är så allvarliga att ett ingripande redan på förstadiet framstår som motiverat.

Vid bedömningen måste hänsyn vidare tas till det självständiga brottets konstruktion. Som regel finns starkare skäl för en kriminalisering om det självständiga brottet är konstruerat som ett skadebrott än som ett farebrott.

Liksom vid annan kriminalisering måste det i fråga om förstadier till brott finnas skäl att anta att kriminaliseringen har någon effekt. Det innebär att det måste undersökas om det för den aktuella brottsypen finns något reellt tillämpningsområde för den tänkta osjälvständiga brottsformen. Det måste också krävas att införandet av straffansvar skulle få praktisk betydelse och att det blir möjligt att i praktiken upprätthålla kriminaliseringen.

Utrymmet för att straffbelägga försök till brott är slutligen något större än beträffande förberedelse och stämpling eftersom de senare brottsformerna avser gärningar som i regel befinner sig på ett längre avstånd från fullbordat brott. Vad gäller stämpling till brott har det uttalats att stämpling som huvudregel inte bör betraktas som mindre allvarligt än förberedelse till samma brott. Det talar för att kriminalisera stämpling när förberedelse kriminaliseras. Se prop. 2015/16:113 s. 39 f.

Förstadier till brott av normalgraden bör kriminaliseras

Våra förslag i detta kapitel syftar till att klargöra att angrepp mot tjänsteman i 17 kap. 2 § brottsbalken ska utgöra en kvalificerad form av andra brottsliga gärningar när de begås mot en tjänsteman i visst syfte. Vi har också föreslagit att det ska införas kvalifikationsgrunder som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt, vilket syftar till att betona allvaret i brottet och att säkerställa att försvårande omständigheter får ett tydligt genomslag. I avsnitt 11.7.3 föreslår vi slutligen att straffskalan ska skärpas på så sätt att straffet för brott

av normalgraden bör vara böter eller fängelse i högst två år. För grovt angrepp mot tjänsteman föreslår vi en skärpt straffskala om fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Avsikten med förslagen som helhet är att markera allvaret i brottsligheten och att säkerställa att brott som riktar sig mot tjänstemän i påverkans- eller hämndsyfte omfattas av ett förstärkt straffrättsligt skydd. Försök, förberedelse och stämpling till grovt angrepp mot tjänsteman kommer – liksom i dag – att omfattas av straffansvar.

Brotten mot tjänstemän i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken har till sina konstruktioner stora likheter med övergrepp i rättssak i 17 kap. 10 § brottsbalken. I allt väsentligt överensstämmer de gärningar som är straffbara mellan bestämmelserna. Även brottens skyddsintressen har stora likheter med varandra. Vi lägger därför fram förslag om att straffskalorna för brotten mot tjänstemän bör skärpas för att i större utsträckning överensstämma med straffskalan för övergrepp i rättssak, men också andra brott med hot-, våld- och tvångsinslag som exempelvis utpressning och olaga tvång.

Försök, förberedelse och stämpling till övergrepp i rättssak av normalgraden och grovt övergrepp i rättssak i 17 kap. 10 § brottsbalken är sedan 2016 kriminaliserat (se prop. 2015/16:113 s. 48 f.). Det kan tala för att samma sak bör gälla angrepp mot tjänsteman av normalgraden. Vidare är den föreslagna straffskalan för brottet, dvs. böter till fängelse i högst två år, i sig tillräckligt omfattande för att motivera kriminalisering på förstadiet. Det motsvarar den nuvarande straffskalan för våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden, för vilket förstadier till brott redan är kriminaliserat. Det motsvarar också straffskalan för exempelvis skyddande av brottsling av normalgraden i 17 kap. 11 § som sedan den 1 juli 2022 är kriminaliserat på förstadiet (se prop. 2021/22:186 s. 50 f.).

Bestämmelserna om brott mot tjänstemän är väsentliga för tilltron till och funktionen hos allmän verksamhet. Det talar enligt utredningen för att det är befogat att kriminalisera förstadier av brott enligt 17 kap. 2 § brottsbalken, även vid brott av normalgraden. Att på ett tidigt stadium kunna ingripa mot allvarligare brott har ansetts viktigt bl.a. i arbetet mot organiserad brottslighet. Sådan brottslighet föregås många gånger av noggrann planering där flera personer deltar. Bestämmelserna om osjälvständiga brott har därför ansetts av särskild betydelse för möjligheterna att motverka densamma (prop. 2015/16:113 s. 39). De påverkansförsök som sker mot tjänste-

män kan vara såväl planerade som beställda av andra personer. Regleringen skulle därför ha praktisk betydelse t.ex. vid förstadier till skadegörelse eller brott mot en närstående med det syfte som anges i bestämmelsen. I fråga om angrepp mot tjänsteman som begås genom hot är, i likhet med olaga hot och övergrepp i rättssak, utrymmet för försök begränsat eftersom brottens konstruktion kräver att den hotade nåtts av hotet. Det finns dock fall där en försökskriminalisering ändå kan få praktisk betydelse, t.ex. när ett hot har uttryckts men, av skäl som legat utanför gärningsmannens kontroll, inte kommit till den hotades kännedom (se a. prop. s. 44).

Det kan i och för sig invändas att angrepp mot tjänsteman av normalgraden kommer att innefatta såväl allvarliga som mindre allvarliga gärningar. Det är i sig inget ovanligt. I sådana fall kan kriminalisering av förstadier till brott framstå som befogat i förhållande till de allvarligare gärningarna, samtidigt som den omständigheten att brottstypen har ett lågt straffminimum och därmed även omfattar mindre allvarliga gärningar talar emot en sådan kriminalisering. För att säkerställa att straffansvaret för förberedelse och stämpling endast träffar klart straffvärda gärningar har ansvarsfrihetsregeln i 23 kap. 2 § brottsbalken, utöver fall där faran för brottets fullbordan var ringa, kompletterats med en ventil som innebär att mindre allvarliga gärningar undantas från straffansvar. På så sätt undantas gärningar för vilka ett förberedelse- eller stämplingsansvar inte framstår som motiverat (se a. prop. s. 38 f.).

Mot denna bakgrund anser utredningen sammantaget att det finns skäl att utvidga kriminaliseringen av angrepp mot tjänsteman till att också omfatta försök, förberedelse och stämpling till brott av normalgraden i 17 kap. 16 § brottsbalken. Genom att utsträcka straffansvaret på det sätt som angetts ges bättre möjligheter för de rättsvårdande myndigheterna att tidigt ingripa mot personer som är i färd att begå angrepp mot tjänsteman. Det kan därför utgöra en del för att ytterligare stärka det straffrättsliga skyddet för tjänstemän.

Förslaget får genomslag även för yrkesgrupperna i 17 kap. 5 § brottsbalken för vilka straffskyddet i bl.a. 17 kap. 2 § har utsträckts. Enligt 17 kap. 6 § brottsbalken är också tjänstemän vid Internationella brottmålsdomstolen skyddade i sin tjänsteutövning på motsvarande sätt som om det hade varit fråga om svensk myndighetsutövning. Där anges att för försök eller förberedelse till brott enligt 1 § (våld mot tjänsteman) mot en sådan person tilläm-

pas 17 kap. 16 § brottsbalken. Som en följd av våra förslag bör en hänvisning till 17 kap. 2 § läggas till i 17 kap. 6 §.

8.5.8 Konkurrensfrågor

Våra förslag syftar till tydliggöra konkurrensförhållandena mellan brott enligt 17 kap. 2 § brottsbalken och andra brott. Vi bedömer att den typen av konkurrensfrågor som regelmässigt uppstår i dag kommer att aktualiseras i betydligt mindre utsträckning. Även i fortsättningen kommer dock sådana frågor att kunna uppstå, och allmänna straffrättsliga konkurrensregler gäller alltså. Normalt sett torde detta innebära att, när det är fråga om konkurrens mellan brott enligt 17 kap. 2 § brottsbalken och ett annat brott med strängare straffskala, så ska domstolen döma särskilt för det senare brottet. Så kan också bli fallet när det enskilda intresse som trätts för när inte kan beaktas i tillräcklig grad inom ramen för 17 kap. 2 §.

Samtidigt är brott enligt 17 kap. brottsbalken ett angrepp både mot enskilda och allmänna intressen. I de fall en strängare straffskala innebär att ett annat brott har företräde är det ändå möjligt att döma även för 17 kap. 2 § brottsbalken i konkurrens. Eftersom brotten mot tjänstemän är konstruerade som egna straffbestämmelser, och inte en straffskärpningsgrund i 29 kap. brottsbalken, finns det anledning att särskilt erinra om detta. Enligt vår uppfattning bör det i sådana fall regelmässigt kunna dömas till ansvar även enligt 17 kap. 2 § brottsbalken för att säkerställa att skyddsintresset för det allmänna tillgodoses. Det är särskilt viktigt att beakta vid brott av mycket allvarligt slag.

När det gäller närstående innebär bestämmelsen att domstolen ska döma särskilt för brottet riktat mot den närstående och brottet i 17 kap. 2 § brottsbalken som avser brott mot tjänstemannen.

Se mer i avsnitt 11.7.3.

8.6 Ett starkare skydd mot upprepade trakasserier

Bedömning: Det straffrättsliga skyddet för tjänstemän mot brott som sker upprepat i trakasserande syfte behöver stärkas.

Förslag: Bestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman (17 kap. 1 §), angrepp mot tjänsteman (17 kap. 2 §) samt utredningens förslag om förolämpning mot tjänsteman (17 kap. 3 §) läggs till i uppräknningen av brott som kan utgöra olaga förföljelse enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken. Förslaget får betydelse även för personer som omfattas av 17 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken.

8.6.1 Olaga förföljelse och brott i 17 kap. brottsbalken

En särskild fråga är hur man bör se på upprepade trakasserier som riktas mot en tjänsteman och hur bl.a. 17 kap. 2 § brottsbalken ska förhålla sig till olaga förföljelse i 4 kap. 4 b § brottsbalken.

Olaga förföljelse tar sikte på den som förföljer en person genom brottsliga gärningar som utgör misshandel, olaga tvång, olaga hot, hemfridsbrott eller olaga intrång, kränkande fotografering, olovlig identitetsanvändning, olaga integritetsintrång, ofredande, uppmaning till självmord eller oaktsam uppmaning till självmord, förtal eller grovt förtal, sexuellt ofredande, skadegörelse eller försök till sådant brott, ringa skadegörelse, eller överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning eller överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud. Om var och en av dessa gärningar har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet, döms för olaga förföljelse till fängelse i högst fyra år.

Bestämmelsen infördes 2011 i syfte att förstärka det straffrättsliga skyddet mot trakasserier och förföljelse. Vid införandet konstaterades att en höjd straffnivå var angelägen för brottstyper som enligt då gällande praxis ledde till förhållandevis lindriga påföljder trots att de skett upprepat eller systematiskt. Bestämmelsen omfattar sådana brottstyper som typiskt sett ingår i ett förföljelsebeteende. Brottstyper som framstår som påtagligt allvarligare eller som väsentligen syftar till att skydda ett annat intresse än den enskildes personliga integritet omfattas inte. I dessa fall bör domstolen i stället döma särskilt för dessa brott (se prop. 2010/11:45 s. 68).

I Stalkningsutredningens betänkande som låg till grund för förslaget hade föreslagits att även våld eller hot mot tjänsteman samt förgripelse mot tjänsteman skulle omfattas av den särskilda straffbestämmelsen om olaga förföljelse. Att undanta sådana brott kunde enligt utredningen innebära att tjänstemän, som annars anses särskilt skyddsvärda, i vissa fall hamnade i ett sämre läge än andra brottsoffer (SOU 2008:81 s. 132). Regeringen konstaterade dock att brottstyperna i 17 kap. brottsbalken främst värnar intresset av att allmän verksamhet ska kunna fortgå ostörd. För den som utsätts för förföljelse i sin myndighetsutövning ansåg regeringen att gärningarna redan kvalificerats genom en strängare straffskala i förhållande till straffbestämmelserna om misshandel, olaga hot och ofredande. Brott enligt 17 kap. brottsbalken kom därför inte att ingå i brottskatalogen som kan utgöra olaga förföljelse (se prop. 2010/11:45 s. 70).

8.6.2 Ett eller flera brott vid upprepat brottslighet?

I NJA 2019 s. 747 prövade Högsta domstolen frågan om upprepat brottsligt handlande mot en målsägande avseende övergrepp i rättsak enligt 17 kap. 10 § brottsbalken. Det brottets brottsbeskrivning och skyddsintresse har stora likheter med 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken och uttalandena är därför av intresse även för dessa brott.

Målet rörde upprepade fall av övergrepp i rättsak begångna mot samma målsägande under en tremånadersperiod och frågan gällde bl.a. om det skulle ses som ett eller flera brott. Högsta domstolen konstaterade att den bedömningen beror på flera olika faktorer, bl.a. tids- och rumssamband samt antalet brottsobjekt eller angreppsobjekt. Betydelsen av denna typ av faktorer kan skifta mellan brottstyper. Vid brott mot person gäller som utgångspunkt att vad som utgör ett sammanhängande händelseförlopp mot en och samma person utgör *ett brott*. Ytterst sätts gränserna för vad som är möjligt att samla under en brottsenhet av den handlingsbeskrivning som straffbestämmelsen anger. Som huvudregel innebär detta att så snart de i brottsbeskrivningen angivna rekvisiten är för handen är det fråga om ett fullbordat brott och därmed också en färdig brottsenhet. I fråga om brottsenhet vid övergrepp i rättsak uttalade Högsta domstolen följande.

22. Övergrepp i rättssak är ett brott som, även om brottet utgör ett brott mot staten som regleras i 17 kap. BrB, förutsätter ett angrepp på en enskild individ. När angreppet består i våldsgärningar kan det därför vara närliggande att söka ledning i hur brottsenheten brukar avgränsas vid brotten mot person. Det skulle innebära att brottsenheten bestäms av antalet drabbade personer och utifrån vad som kan bedömas som ett sammanhängande händelseförlopp.

23. Med hänsyn till att brottet förutsätter att angreppet sker i ett visst syfte kan det emellertid finnas ett visst utrymme att vidga brottsenheten och låta flera gärningar vidtagna i samma syfte konstituera en brottsenhet. Detta måste emellertid förutsätta att gärningarna är så nära kopplade till varandra att det, med beaktande av brottsbeskrivningens utformning, finns skäl att se dem som en enhet. En sådan koppling kan tänkas bestå i att gärningarna begås inom en begränsad tidsrymd (jfr t.ex. NJA 2017 s. 966). Det kan också förhålla sig så att gärningsmannen redan från början har haft en tydlig plan som innebär att gärningen be-
gåtts i flera steg.

I det aktuella målet hade den tilltalade under en period om tre månader med en eller ett par veckors mellanrum satt sig på och hållit fast målsäganden. Vid ett tillfälle hade han också tagit upprepade strypgrepp på målsäganden. Gärningarna syftade till att förmå målsäganden att gå till polisen och återta sin berättelse för att den tilltalade på så sätt skulle undkomma en utdömd fängelsedom. Högsta domstolen konstaterade att gärningarna var för sig var sådana att de uppfyllde rekvisiten för övergrepp i rättssak. Mellan de gärningar som innefattat våld eller tvång hade det förelegat klara tidsmässiga uppehåll. Även om gärningarna hade vidtagits i ett och samma syfte ansåg domstolen inte att de hade ingått i eller utgjort ett led i någon från början sammanhållen brottsplan. Mot denna bakgrund bedömdes var och en av gärningarna som ett särskilt fall av övergrepp i rättssak.

Med ledning av rättsfallet skulle alltså upprepade brott mot en tjänsteman i vissa fall kunna utgöra en brottsenhet, men typiskt sett är det att se som separata brott när brottsbeskrivningen och de angivna rekvisiten är uppfyllda.

8.6.3 Brott mot tjänstemän bör kunna utgöra olaga förföljelse

Upprepade trakasserier mot tjänstemän är enligt vår uppfattning särskilt problematiska. Det förekommer att tjänstemän utsätts för upprepade brott av en och samma person exempelvis efter det att ett ärende har avslutats. Som konstaterades när brottet olaga förföljelse

infördes kan ett sådant agerande i förlängningen vara så påträngande att den utsattes liv påverkas mycket starkt och att denne mer eller mindre bryts ned (prop. 2010/11:45 s. 72). Förutom lidandet hos den enskilde innebär det också särskilda risker för offentlig verksamhet. Enligt vår mening måste det även för tjänstemän kunna beaktas att ett brottsligt agerande sker upprepat eller systematiskt. I annat fall ska domstolen döma enskilt för de olika brottstyperna. Även om brotten i 17 kap. brottsbalken kvalificerats genom strängare straffskalor leder en sådan ordning ofta till lindrigare påföljder eftersom helheten inte beaktas särskilt. På detta sätt riskerar skyddet för tjänstemän vid upprepade brott att bli svagare än för andra enskilda.

Ett alternativ för att beakta upprepade trakasserier skulle vara att olaga förföljelse enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken anses utgöra en sådan brottslig gärning som kan konstituera brott enligt 17 kap. 2 § brottsbalken under förutsättning att bestämmelsens övriga rekvisit är uppfyllda. Olaga förföljelse inrymmer dock en rad brottsliga handlingar, däribland misshandel och olaga hot. Om sådana brott riktas mot en tjänsteman faller de typiskt sett under 17 kap. 1 § brottsbalken, som har företräde framför 17 kap. 2 §. Det alternativet framstår därför inte som lämpligt.

Utredningen anser i stället, på samma sätt som föreslogs av Stalkningsutredningen i SOU 2008:81, att brott mot tjänstemän i 17 kap. brottsbalken bör läggas till i brottskatalogen för olaga förföljelse.

Enligt vårt förslag kommer 17 kap. 2 § brottsbalken att utgöra en kvalificerad form av majoriteten av de brott som räknas upp i 4 kap. 4 b § brottsbalken. Bestämmelsen kommer enligt vårt förslag även att omfatta gärningar som vidtas mot t.ex. närstående och andra otillbörliga gärningar som i sig inte behöver vara brottsliga. Bestämmelsen i 17 kap. 2 § brottsbalken omfattar alltså fler gärningar än de som i nuläget räknas upp i 4 kap. 4 b §. Även den typen av ageranden kan vidtas i trakasserande syfte som ett led i en förföljelse och bör därför kunna konstituera brott enligt bestämmelsen om olaga förföljelse.

Även våld eller hot mot tjänsteman enligt 17 kap. 1 § brottsbalken bör läggas till i uppräknningen av brott som föreskriver straffansvar för olaga förföljelse. Samma bedömning görs beträffande försök till våld mot tjänsteman och försök till angrepp mot tjänsteman av normalgraden.

Utredningen föreslår i avsnitt 9.7 att ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman ska införas. Det finns ett förslag om att föro-

lämpning enligt 5 kap. 3 § brottsbalken ska läggas till i brottskatalogen i 4 kap. 4 b § brottsbalken (se Ds 2022:18). Förslaget har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet. I enlighet med detta föreslår vi att även förolämpning mot tjänsteman bör läggas till i uppräknningen av brott i 4 kap. 4 b §.

Straffskalan för olaga förföljelse är tillräckligt vid för att det inom ramen för straffmätningen kan beaktas att brotten har begåtts mot allmän verksamhet. Vid bedömningen ska särskild hänsyn tas till den samlade brottslighetens allvar och intensitet. Att straffvärdet ska anses vara högre vid olaga förföljelse än om det hade fastställts ett gemensamt straffvärde för de ingående gärningarna har bekräftats av Högsta domstolen i NJA 2020 s. 216. Olaga förföljelse har en straffskala om fängelse i högst fyra år. Därför kan endast brott av normalgraden enligt 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken komma i fråga. Vid grova brott bör domstolen, på samma sätt som gäller för t.ex. grov misshandel, grovt olaga hot och grov skadegörelse, döma särskilt för dessa brott.

Olaga förföljelse utgör förvisso inte i sig ett artbrott. Avgörande för om det ska anses föreligga en presumtion för fängelse i det enskilda fallet är i stället om något av de brott som ingår i förföljelsen varit av sådan art att fängelse som utgångspunkt bör väljas. Om ett sådant brott ingår i förföljelsen kommer fängelsepresumtionen att gälla den samlade brottslighet som ingått i den olaga förföljelsen (se NJA 2020 s. 216 p. 19 och 20). Om brott enligt 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken utgör en del av förföljelsen får brottens artvärde alltså ändå nödvändigt genomslag.

Slutligen bör förslaget i denna del också omfatta de personkategorier som avses i 17 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken i den utsträckning som bestämmelserna om brott mot tjänstemän gäller för dem.

De förändringar som vi föreslår avseende våld eller hot mot tjänsteman (17 kap. 1 §) och angrepp mot tjänsteman (17 kap. 2 §) får betydelse även för de personkategorier som enligt 17 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken ska ha samma skydd som tjänstemän. För grupperna som i detta avseende ska anses jämställda med utövare av myndighet och tjänstemän vid Internationella brottmålsdomstolen (17 kap. 5 § första stycket och 17 kap. 6 §) utsträcks kriminaliseringen även beträffande vårt förslag om förolämpning mot tjänsteman i 17 kap. 3 §, se avsnitt 9.8.

En hänvisning till 17 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken bör därför läggas till i brottskatalogen för olaga förföljelse.

9 Ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman

9.1 Inledning

Utredningen ska se över det straffrättsliga skyddet för förolämpningar och ta ställning till om det behöver stärkas. Enligt direktiven ska vi, oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag som innebär att ett nytt brott som tar sikte på förolämpningar mot tjänstemän införs.

Tidigare fanns ett särskilt brott om missfirmelse mot tjänsteman. Avsnittet innehåller därför en särskild redogörelse för detta brott och för hur regleringen om förolämpning i 5 kap. 3 § brottsbalken ser ut i dag. För det brottet gäller också en särskild åtalsregel i 5 kap. 5 § brottsbalken. En särskild fråga är hur ett nytt straffrättsligt ansvar för förolämpning mot tjänsteman ska förhålla sig till denna regel. Avsnittet innehåller därför en genomgång av åtalsregeln. Slutligen redogör vi för våra överväganden och förslag.

9.2 Missfirmelse mot tjänsteman

Fram till 1976 fanns det en särskild bestämmelse i 17 kap. brottsbalken om förolämpningar mot tjänstemän. Angrepp på den som utövade allmän tjänst var kriminaliserat som våld eller hot mot tjänsteman (1 §), förgripelse mot tjänsteman (2 §) och missfirmelse mot tjänsteman (5 §). Samtliga brott låg under allmänt åtal. Innan bestämmelsen i 17 kap. 5 § brottsbalken avskaffades hade den följande lydelse.

Förolämpar man någon, som åtnjuter skydd enligt 1 §, i eller för hans befattning, dömes för missfirmelse mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst sex månader.

Straffrättskommittén som lämnade förslag till nya brottsbalken ville kriminalisera dels fall att någon förtalade myndighet eller annat organ som ägde besluta i allmänna angelägenheter, dels fall att någon förgrep sig med ärekränkning mot en ämbetsman. Begreppet ärekränkning skulle enligt förslaget innefatta förtal, vanryktande och förolämpning (se SOU 1953:14 s. 304 f.).

Departementschefen anförde, i likhet med uppfattningen beträffande andra brott mot allmänheten, att en enklare och bättre ordning vore att tillämpa de allmänna straffbestämmelserna om ärekränkning i 5 kap. brottsbalken. Vid bestämmande av påföljden kunde man enligt departementschefen beakta förhållandet att brottet begåtts mot en ämbets- eller tjänsteman (se prop. 1962:10 B s. 241 f.).

Lagrådet ansåg å sin sida att de särskilda brotten mot allmän verksamhet skulle vara kvar, så även missfirmelse mot tjänsteman. I förhållande till straffrättskommitténs förslag ansåg Lagrådet dock att någon särbestämmelse för andra fall av ärekränkning än förolämpning inte behövdes. Förolämpning i eller för någons befattning innebar enligt Lagrådet ofta ett störande av tjänsteförrättning som borde beivras som brott mot allmän verksamhet. Förtal borde dock inte bedömas som missfirmelse mot tjänsteman enligt Lagrådet bl.a. eftersom det kunde leda till missförstånd i förhållande till brottet om beljugande av myndighet (dåvarande 17 kap. 6 §). Lagrådet föreslog därför att missfirmelse mot tjänsteman i 17 kap. 5 § brottsbalken skulle ta sikte på ”den som förolämpar någon i eller för hans befattning” (a. prop. s. 459 f.).

I det slutliga förslaget till brottsbalken hade man beaktat Lagrådets invändningar på så sätt att brottsbeskrivningen helt anknöt till förolämpningsbrottet i 5 kap. 3 § brottsbalken.

9.2.1 Upphävandet av missfirmelse mot tjänsteman

Före den s.k. ämbetsansvarsreformen 1976 gällde ett långtgående, särskilt straffrättsligt ansvar för anställda i kommunala och statliga myndigheter. För i princip varje fel eller försummelse i tjänsten kunde ansvar för tjänstefel utdömas. Bestämmelserna omfattade flertalet tjänstemän i offentlig verksamhet. Genom reformen kom straffansvaret enligt 20 kap. brottsbalken om tjänstefel att begränsas till den del av den offentliga verksamheten som innefattade myndig-

hetsutövning. Motsvarande inskränkning gjordes även avseende det straffrättsliga skyddet i 17 kap. brottsbalken (se avsnitt 6.2.1).

I och med ämbetsansvarsreformen föreslog ämbetsansvarskommittén (SOU 1972:1) att den särskilda brottstypen missfirmelse mot tjänsteman skulle utgå och att sådana gärningar i stället skulle bestraffas endast som förolämpning enligt 5 kap. 3 § brottsbalken. Kommittén ansåg att det gick att argumentera för att det saknades behov av särskilda straffrättsliga bestämmelser i 17 kap. brottsbalken eftersom det i straffskalorna i de allmänna bestämmelserna i 3–5 kap. brottsbalken fanns utrymme för straffskärpning när gärningarna riktade sig mot offentliga funktionärer. Trots det fanns det enligt kommittén ändå behov av särreglering i vissa fall även i fortsättningen.

Regleringen om tjänstefel i myndighetsutövning var enligt kommittén nödvändig för medborgarnas intresse av att den offentliga verksamheten fullgörs på ett riktigt sätt utan ovidkommande hänsyn. Samma intresse gjorde sig gällande när myndighetsutövningen utsätts för angrepp utifrån i form av våld eller hot. Enligt kommitténs mening borde därför särskilt straffansvar stadgas för den som med våld eller hot förgriper sig mot någon i dennes myndighetsutövning liksom vid förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd. Kommittén föreslog dock, som nämnts, att den särskilda brottstypen missfirmelse mot tjänsteman skulle avföras ur kapitlet och att sådana gärningar skulle bestraffas enbart som förolämpning enligt 5 kap. 3 § brottsbalken. Eftersom missfirmelse mot tjänsteman hade legat under allmänt åtal föreslogs att åtalsregeln i 5 kap. 5 § brottsbalken om att förolämpning inte får åtalas av annan än målsäganden skulle försees med en undantagsbestämmelse om att förolämpning mot någon i eller för hans utövande av offentlig myndighet fick åtalas av åklagare om det av särskilda skäl var påkallat ur allmän synpunkt (se SOU 1972:1 s. 191 f.).

De flesta remissinstanserna tillstyrkte förslaget eller lämnade det utan erinran. Ett fåtal avstyrkte förslaget och förde fram att det förelåg behov av ett särskilt ämbetskydd även för förolämpning, främst för sådan personal som utför polisära exekutiva arbetsuppgifter (prop. 1975:78 s. 138).

Departementschefen anslöt sig till kommitténs förslag och ansåg att behovet av straffskydd mot missfirmelse av någon i dennes myndighetsutövning kunde tillgodoses genom tillämpning av den allmänna straffbestämmelsen om förolämpning i 5 kap. 3 § brotts-

balken under förutsättning att den bestämmelsen kompletterades med föreslagen åtalsregel (a. prop. s. 152 f.).

9.3 Förolämpning enligt 5 kap. 3 § brottsbalken

9.3.1 Gällande rätt

Den som, i annat fall än som avses i förtalsbestämmelserna i 5 kap. 1 eller 2 § brottsbalken, riktar beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot någon annan döms, om gärningen är ägnad att kränka den andres självkänsla eller värdighet, för förolämpning till böter, eller om brottet är grovt, till böter eller fängelse i högst sex månader (5 kap. 3 § brottsbalken).

En straffbar handling kan uttryckas både genom ord och genom andra handlingar, till exempel tecken, gester eller imitationer. Det vanligaste är att förolämpning sker genom muntliga eller skriftliga yttranden. Också skymfliga beteenden kan leda till förolämpningsansvar, t.ex. obscena gester. Några exempel i rättspraxis på fall när detta bedömts som förolämpning är dock svåra att finna. Även s.k. realinjurier, dvs. handlingar riktade mot någons kropp, har förutsatts kunna leda till ansvar för förolämpning. Med hänsyn till att sådana handlingar numera i stor utsträckning är straffbara som t.ex. ofredande torde det dock vara mycket sällsynt.

Utmärkande för förolämpningsbrottet är att uttalandena riktar sig till den berörda personen själv. Det är alltså inte möjligt att förolämpa någon genom att fälla ett yttrande till tredje person i förhoppningen att denne ska vidarebefordra yttrandet till den berörde. I sådant fall kan ansvar för förtal komma i fråga.

Inte alla uttalanden som syftar till att förgära eller reta upp någon omfattas av straffansvar utan det bör krävas att uttalandet på ett mer personligt plan kan träffa den angripna. Så kan t.ex. vara fallet om uttalandet anspelar på en persons etniska ursprung, sexuella läggning, könstillhörighet eller på något särpräglat drag i utseendet. Straffansvaret avgränsas på så sätt till de mest straffvärda fallen.

9.3.2 2019 års ändringar av förolämpningsbrottet

Straffbestämmelsen om förolämpning i 5 kap. 3 § brottsbalken moderniserades 2019 och hade dessförinnan varit oförändrad sedan brottsbalkens tillkomst. Den straffbara gärningen bestod tidigare i att smäda annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom. Det ansågs oklart om begreppet ”smädar annan” skulle uppfattas som en beskrivning av det brottsliga handlandet eller av en effekt som måste uppkomma för att gärningen ska vara straffbar, eller möjligen både och. Kravet på att gärningen ska vara ägnad att kränka den andras självkänsla eller värdighet infördes därför.

I propositionen som låg till grund för ändringen (prop. 2016/17:222 Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten) konstaterade regeringen att förolämpningsbrottet ska ge ett straffrättsligt skydd för den egna känslan av att vara aktad och ansedd. I olika sammanhang hade det förts fram att dessa begrepp var otidsenliga och inte längre intressen som behöver skyddas.¹ Enligt regeringen fanns det dock alltså ett behov av ett straffrättsligt skydd mot förolämpningar. Samhällsutvecklingen beskrevs sådan att tonen mellan människor allt oftare blivit nedsättande och förråad, inte minst på internet. Enligt regeringen vore det därför olyckligt från normbildningssynpunkt om lagstiftaren skulle avkriminalisera förolämpande uttalanden och gester. Kränkande uttalanden som riktas direkt till en annan person kan orsaka allvarligt personligt lidande hos den utpekade. Enligt regeringen fanns det därför goda skäl att behålla ett straffrättsligt skydd mot sådana uttalanden. Förolämpningsbrottet skulle därför inte avskaffas utan moderniseras och utformas så att det motsvarar det skyddsintresse som finns i dag (a. prop. s. 72).

Vidare konstaterade regeringen att den utveckling som skett av förolämpningsbrottet i praxis och doktrin över tid visar på en viss förskjutning så att det som skyddas snarast kan sägas vara angrepp på någons självkänsla. Den utvecklingen framstod enligt regeringen som rimlig och borde återspeglas i lagtexten.

Bestämmelsen omfattar därför gärningar som är ägnade att kränka den andres självkänsla eller värdighet. Med en sådan utformning har

¹ I exempelvis utredningen Vad bör straffas? (SOU 2013:38 s. 508 f.) framfördes att det kunde övervägas att upphäva bestämmelsen om förolämpning med hänsyn till samhällsutvecklingen och bestämmelsens smala tillämpningsområde med anledning av åtalsregeln.

det tydliggjorts att någon kränkning inte behöver ha uppkommit i det enskilda fallet utan det avgörande är i stället om gärningen typiskt sett varit sådan att den kan orsaka en kränkning av sådant slag. Bedömningen ska alltså göras utifrån de faktiska förhållandena i det enskilda fallet och med hänsyn till den enskilda målsäganden. Av betydelse är, utöver själva uttalandet, bl.a. sådant som parternas relation och normala språkbruk mellan varandra och om ett kränkande uttalande framstår som ett opåkallat angrepp på mottagaren. Uttalandet måste således på ett mer personligt plan kunna träffa den angripne, inte bara vara något som enligt en social norm rent allmänt kan anses som förargande och därför olämpligt att uttala till andra. Genom en avgränsning till typiska reaktioner på vissa uttalanden, undantas smärre angrepp på självkänslan eller värdigheten som den enskilde rimligen ska kunna tåla och som därför inte bör omfattas av straffansvar. Enligt regeringen återspeglar det dagens skyddsintresse och avgränsar straffansvaret på ett ändamålsenligt sätt till de mest straffvärda fallen (se prop. 2016/17:222 s. 71 f. och s. 101).

Någon anledning att förändra det straffbara handlandet i sak ansåg regeringen inte att det fanns. För att underlätta förståelsen av vilka gärningar som är straffbara moderniserades bestämmelsen och tar nu sikte på att rikta beskyllning, nedsättande uttalanden eller förödmjukande beteende mot någon annan.

9.3.3 Praxis avseende förolämpningar mot tjänstemän

Allmänt

De ändringar som gjordes av förolämpningsbrottet 2019 motsvarade till stor del den förskjutning som redan skett i praxis och doktrin. Den lagtekniska konstruktionen innebär ändå att bedömningen ska göras på ett delvis annat sätt än tidigare. Äldre praxis måste läsas i ljuset av detta. Det är dock svårt att se att ändringen i praktiken medför någon egentlig ändring av straffansvaret; den mer objektiva bedömningen av uttalandet eller agerandet som ändringen markerar tycks i allt väsentligt ha gjorts redan tidigare. Tidigare praxis är därför fortfarande relevant.²

² Se Nilsson, Brottsbalk (1962:700), 5 kap. 3 §, Lexino 2019-01-01 (JUNO).

Huruvida ett visst yttrande är att bedöma som förolämpning eller inte måste bedömas utifrån den enskilda situationen och med beaktande av vem uttalandet riktar sig till.

Som Högsta domstolen uttalat i NJA 1994 s. 557 bör det exempelvis hos polismän i tjänsteutövning finnas en viss tolerans mot att personer som blir föremål för ingripande ger uttryck för sina känslor i mindre väl valda ordalag. I rättsfallet fann emellertid domstolen att vad den tilltalade uttalat till polismännen i samband med att de ingripit mot honom när han korsat en körbana vid sidan av ett övergångsställe, nämligen ”Era jävla as, jag hatar er, era jävla fascistjävlar”, överskridit vad som kan godtas. I ett annat mål, NJA 2004 s. 331, anförde Högsta domstolen att de ord som omfattades av åtalet, nämligen ”grisar” och ”svin” kan användas för att smäda och kan då föranleda straffansvar för förolämpning. Även det åtalet avsåg ett polis-ingripande och domstolen fann att den tilltalade uttalat orden mera för att ge uttryck för egen ilska och fysisk smärta i ett handgemäng när polismännen försökte belägga den tilltalade med handfängsel. Enligt domstolen kunde därför inte polismännens ärekänsla anses ha blivit sårad på det sätt som förutsätts för straffansvar.

I praxis blir frågan i förhållande till tjänstemän ofta om den tilltalade har överskridit gränsen för vad som kan godtas eller inte. En omständighet som tycks vara av betydelse är om kränkande tillmälen i form av t.ex. könsord uttalats upprepat mot målsäganden i samband med myndighetsutövning (se bl.a. dom från Hovrätten för Västra Sverige den 2 april 2008 i mål B 2312-07, dom från Svea hovrätt den 22 mars 2016 i mål B 9216-15 och dom från Hovrätten över Skåne och Blekinge den 8 februari 2022 i mål B 3959-21). Det finns vidare flera rättsfall som rör kränkande tillmälen med rasistiska inslag som har bedömts som förolämpning (se bl.a. RH 2006:16 och dom från Hovrätten för Västra Sverige den 15 januari 2013 i mål B 4465-12).

Förhållandet till förgripelse mot tjänsteman

Att förolämpa en tjänsteman i dennes myndighetsutövning har inte ansetts vara ett sådant handlande som kan utgöra förgripelse mot tjänsteman. I stället är sådant handlande att bedöma enbart som förolämpning enligt 5 kap. 3 § brottsbalken.

I RH 2013:61 åtalades en person som till en polis uttalat att hon var en ”jävla hora, horjävvel och jävla polisjävvel”. Åklagaren hade väckt åtal för förgripelse mot tjänsteman. Hovrätten, som ogillade åtalet, anförde att den straffbelagda gärningen i 17 kap. 2 § brottsbalken inte beskrivs på annat sätt än att den för den angripne ska medföra lidande, skada eller annan olägenhet (eller utgör hot om sådan gärning). Språkligt sett synes beskrivningen alltså i och för sig kunna innefatta förolämpning. Hovrätten konstaterade dock att det i samband med att missfirmelsebrottet avskaffades inte gjordes någon ändring i bestämmelsen om förgripelse mot tjänsteman utöver beskrivningen av skyddsobjektet. Avsikten var att frågor som rör den brottsliga handlingens olika beståndsdelar skulle bedömas på samma sätt som tidigare. Enligt hovrätten stod det därför klart att lagstiftaren inte avsett att förolämpning skulle falla in under förgripelse mot tjänsteman i 17 kap. 2 § brottsbalken.

Hovrättens tolkning av bestämmelsen har fått stort genomslag i praxis. Det finns flera exempel på avgöranden när åklagaren åtalat för förgripelse mot tjänsteman, men domstolarna i stället ansett att gärningen varit att bedöma som förolämpning. I flera fall har det då inte ansetts finnas förutsättningar att pröva om gärningen i stället bör bedömas som förolämpning eftersom det kräver angivelse, särskild åtalsprövning och att det för den tilltalade stått klart att bestämmelsen kan komma att tillämpas (jfr NJA 2015 s. 405). Följden har i stället blivit att åtalen ogillats.

9.4 Den särskilda åtalsregeln vid förolämpningsbrott

9.4.1 Inledning

Av 5 kap. 5 § brottsbalken framgår att brottet förolämpning som huvudregel inte får åtalas av någon annan än målsäganden. Om målsäganden anger brottet till åtal (målsägandeangivelse) får dock åklagaren väcka åtal om det anses påkallat från allmän synpunkt (särskild åtalsprövning) i vissa fall. Det gäller bl.a. om åtalet avser förolämpning mot någon i eller för hans eller hennes myndighetsutövning. Den särskilda åtalsregeln avseende tjänstemän kom till i samband med att missfirmelsebrottet avskaffades.³ Åklagaren får också väcka

³ Då fick förolämpning mot någon i eller för hans utövande av offentlig myndighet åtalas av åklagare om det av *särskilda skäl* var påkallat ur allmän synpunkt.

åtal om förolämpningen skett med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck, under förutsättning att det anses påkallat från allmän synpunkt. Målsägandens angivelse krävs inte om målsäganden är under 18 år.

9.4.2 Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning

Åklagarmyndigheten publicerar rättslig vägledning i vissa fall, däribland för förtal och förolämpning (se RÄV 2022:02, Utvecklingscentrum, januari 2022). Vägledningen tar sikte på handläggningen av ärenden om ärekränkingsbrott och på tillämpningen av åtalsprövningsregeln i 5 kap. 5 § brottsbalken.

För att allmänt åtal ska komma i fråga och åklagare ska föra talan anges i vägledningen att det bör krävas förolämpning av allvarligare slag, med ett relativt högt straffvärde. Gränsen mellan brott av normalgraden respektive grovt brott kan tjäna som utgångspunkt. För förolämpningsbrott som inte bedöms som grovt anges att åtal bara undantagsvis är påkallat från allmän synpunkt. Om ett förolämpningsbrott bedöms vara så allvarligt att straffvärdet ligger på fängelsenivå är det, å andra sidan, normalt påkallat att brottet utreds och lagförs av det allmänna.

I vägledningen konstateras att allmänt åtal i vissa fall kan vara påkallat vid återkommande förolämpningar. Det kan exempelvis avse rasistiska uttalanden som återkommande eller vid upprepade tillfällen har riktats mot en ung målsägande i dennes skolmiljö och drabbat honom eller henne särskilt hårt. Här konstateras också att upprepade förolämpningar på arbetsplatsen eller i bostadsområdet i förarbetena nämnts som exempel på sådana kvalificerade fall där allmänt åtal kan vara påkallat (se prop. 1981/82:58 s. 24).

Vid enstaka fall av förolämpande uttalanden anges att allmänt åtal normalt inte är påkallat men att bedömningen kan bli en annan vid enstaka allvarliga förolämpningar av särskilt kvalificerat slag, dvs. när förolämpningen är särskilt grov. Det kan vara såväl situationen i vilken förolämpningen framförs som innehållet i själva förolämpningen som gör brottet särskilt allvarligt. Om en person förolämpar någon annan på ett mycket allvarligt sätt genom utstuderade och förnedrande uttalanden kan allmänt åtal vara påkallat.

Att en person vid ett enstaka tillfälle kallat t.ex. en polis, åklagare, domare eller annan myndighetsperson för ett nedsättande skällsord anges i vägledningen inte i sig vara tillräckligt för att åtal ska anses påkallat från allmän synpunkt. Detsamma bör gälla om någon vid ett enstaka tillfälle använder ett rasistiskt tillmäle. I vissa fall kan dock omständigheterna vara sådana att den typen av uttalanden, sedda i sitt sammanhang, får betraktas som särskilt allvarliga och kränkande för den som utsatts. Som exempel nämns att en åklagare blir uppsökt av vänner eller anhöriga till den tilltalade i samband med en huvudförhandling. En förolämpning i ett sådant sammanhang kan leda till att åklagaren kommer ur balans eller blir påverkad på annat sätt. I ett sådant fall kan omständigheterna sammantaget göra förolämpningen så allvarlig att det är påkallat att brottet lagförs av det allmänna.

Att ett uttalande gjorts i affekt eller annars i en upprörd situation talar enligt vägledningen normalt mot att åtal är påkallat från allmän synpunkt. Om en person i upprört tillstånd gör förolämpande uttalanden mot en polis i samband med ett ingripande eller mot en åklagare direkt efter avslutad huvudförhandling där personen dömts för brott, finns sällan skäl för allmänt åtal (se NJA 2004 s. 331). Här framhålls att en bedömning måste göras av samtliga omständigheter och det är inte uteslutet att åtal någon gång kan vara påkallat för uttalanden som gjorts i affekt.

9.4.3 Förändringar av åtalsregeln

Särskilda åtalsregler har sin grund i den äldre svenska straffprocessen när straffets utkrävande ansågs vara målsägandens enskilda angelägenhet. På 1800- och 1900-talen ändrades synen och att straffa någon ansågs inte längre vara en sak för den enskilde utan en uppgift för samhället. Genom att låta åklagarväsendet svara för åtalen skulle rättegången också kunna förberedas på ett bättre sätt, utredningarna bli mer fullständiga och materialet presenteras bättre.

I mindre mål överlämnades det även fortsättningsvis till målsäganden att väcka åtal. Det gällde vissa brott när det allmännas intresse av brottens beivrande ansågs mindre framträdande samtidigt som brotten riktade sig mot rättigheter av sådan art att en reaktion från målsägandens sida framstod som naturlig. Det fanns också

situationer där hänsyn till målsäganden och det lidande en rättegång kunde medföra gjorde att kravet på angivelse ansågs lämpligt.⁴

Ärekränkingsbrotten har i vart fall sedan strafflagen infördes varit målsägandebrott. Mycket förenklat var möjligheten att väcka allmänt åtal beroende av om ärekränkningen skett mot någon i visst ämbete, tjänst eller annan allmän befattning och dylikt. I samband med brottsbalkens införande ändrades åtalsregeln för ärekränkingsbrott. I propositionen fann departementschefen, om än med viss tvekan, att den allmänna åtalsrätten borde vidgas. Gällande förtalsbrottet kunde det vara befogat att allmän åklagare gavs en rätt att ingripa i särskilt kvalificerade fall, nämligen om det av särskilda skäl ansågs påkallat ur allmän synpunkt. Förolämpningsbrotten skulle alltså vara målsägandebrott. Ärekränkning mot ämbets- eller tjänsteman kunde dock i vissa fall bestraffas som missfirmelse mot tjänsteman i 17 kap. 5 § brottsbalken och där föreslogs inte någon begränsning i åtalsrätten (se prop. 1962:10 C s. 187 f.).

Efter brottsbalkens införande har frågan om det allmänna bör ta ett större ansvar för att lagföra ärekränkingsbrotten aktualiserats vid flera tillfällen och förändringar har skett i 5 kap. 5 § brottsbalken.

Som framgått utgick brottet missfirmelse mot tjänsteman ur brottsbalken genom en lagändring 1976 och i samband med det infördes en möjlighet för åklagare att väcka allmänt åtal vid förolämpning mot någon i eller för hans myndighetsutövning.

Rätten att väcka allmänt åtal för förolämpning med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse infördes 1982. Ändringen berodde på att det hade blivit vanligt att enskilda personer blev trakasserade enbart på grund av sitt etniska ursprung, och det ansågs att samhället i större utsträckning skulle stödja den som blev angripen på sådan grund (prop. 1981/82:58 s. 18 f.). Grunden sexuell läggning lades till 1987 (prop. 1986/87:124 s. 38 f.) och grunden könsöverskridande identitet eller uttryck lades till den 1 juli 2018. Sedan dess gäller också att förolämpningen inte längre behöver anspela på något faktiskt förhållande hos den förolämpade utan kan avse s.k. misstagsfall och anspelningar på omständigheter som gäller en annan person än den förolämpade, t.ex. en förälder (prop. 2017/18:59 s. 39 f.).

⁴ För en mer utförlig redogörelse av åtalsrätten och dess utveckling, se Ds 2022:18 avsnitt 11.3 och 11.4.

Sedan 2003 kan ärekränkingsbrott som riktar sig mot personer som inte fyllt 18 år åtalas av åklagare utan krav på angivelse från målsäganden. Ändringen syftade till att göra det möjligt att väcka åtal utan vårdnadshavarens medverkan (prop. 2002/03:53 s. 73 f.).

Tidigare förutsatte åtal för ärekränkingsbrott att åtal av *särskilda skäl* kunde anses påkallat från allmän synpunkt. Kravet på särskilda skäl togs bort 2014 (se prop. 2013/14:47 s. 24 f.). Regeringen konstaterade i samband med detta att samhället hade förändrats sedan åtalsregeln tidigare övervägts. Mot bakgrund av bl.a. möjligheten som internet ger för att snabbt sprida uppgifter, ansåg regeringen att det allmänna i något större utsträckning skulle ges ansvar för att dessa brott beivras straffrättsligt. Syftet med att ta bort kravet på särskilda skäl var enligt regeringen att utvidga den allmänna åtalsrätten något och att rätten inte skulle begränsas till de mest kvalificerade fallen.

Åtalsregelns nuvarande utformning innebär att allmänt åtal ska väckas om fällande dom kan förväntas och det antingen finns ett klart samhällsintresse av att brottet beivras eller starka skäl med hänsyn till målsäganden att det allmänna medverkar. Ett sådant samhällsintresse kan föreligga om en brottstyp tar sig särskilt grova uttryck eller får en stor spridning i samhället, medan ett exempel på det sistnämnda kan vara att en enskild drabbas mycket hårt av att bli förtalad eller förolämpad, åtminstone om det framstår som en naturlig insats från samhällets sida att beivra brottet. Hänsyn bör tas till den ärekränkande uppgiftens karaktär och vilken spridning den fått. Även det förhållande att brottet riktats mot en ung person kan ha betydelse.

9.4.4 Förolämpning som ett led i fridsbrotten

Förtal och grovt förtal kan, som nämnts tidigare, numera ingå som ett led i grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning, olaga förföljelse och hedersförtryck (se prop. 2020/21:217 och prop. 2021/22:138). Regeringen konstaterade i samband med lagändringarna att användningen av internet och sociala medier ökat markant och att förtal kan användas som ett medel för att systematiskt trakassera eller kränka någon. Brotten lades därför till i brottskatalogerna. De skäl som talade för att inkludera förtalsbrotten ansågs i och för sig gälla även för förolämpning. Enligt regeringen skulle det dock förutsätta en

ändring av åtalsbegränsningsreglerna som möjliggör allmänt åtal i fler fall. Något sådant beredningsunderlag fanns inte.

En utredare fick därefter i uppdrag att se över om åtalreglerna i 5 kap. brottsbalken behöver ändras för att säkerställa att åklagare kan väcka åtal för fridskränkingsbrotten, olaga förföljelse och hedersförtryck som består av bl.a. förtal, grovt förtal eller förolämpning. Uppdraget redovisades i promemorian Straffansvar för psykiskt våld (Ds 2022:18). I promemorian föreslås att förolämpning enligt 5 kap. 3 § brottsbalken ska fogas till brottskatalogerna för de nämnda brotten i 4 kap. 4 a, b och e §§. Efter en analys av åtalsregeln i 5 kap. 5 § brottsbalken fann utredaren att bestämmelsen inte gäller i fall där åtal väcks för *ett annat brott* i vilket förtal eller förolämpning ingår, eller om sådana brott begås som ett led i ett annat brott. Någon förändring av åtalsregeln ansågs därför inte påkallad eftersom brotten i 4 kap. brottsbalken hör under allmänt åtal. Förslagen i promemorian har remitterats och bereds i Regeringskansliet.

9.5 Kriminalstatistik

9.5.1 Allmänt

Av särskilt intresse är kriminalstatistik avseende förolämpning i 5 kap. 3 § brottsbalken. Sedan missfirmelse mot tjänsteman upphävdes döms för förolämpning även i de fall det har skett i eller för någons myndighetsutövning. Nedan följer tillgänglig statistik avseende inkomna brottsmisstankar till Åklagarmyndigheten och lagföringar avseende förolämpning.⁵

⁵ För en beskrivning av vad kriminalstatistiken avser, se avsnitt 5.2.1 och 5.2.2.

Inkomna brottsmisstankar – förolämpning

Tabell 9.1 Inkomna brottsmisstankar, Åklagarmyndigheten, 2014–2022, Förolämpning – Antal

År	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Förolämpning	1 113	1 566	1 510	1 267	1 220	1 220	1 119	1 029	813

Källa: Statistik från Åklagarmyndigheten, inhämtad maj 2023.

Lagförda brott – förolämpning

Tabell 9.2 Antal lagförda brott – Förolämpning

År	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Förolämpning	107	86	52	78	55	51	60	45	52	40	67
Grovt brott	-	-	-	2	1	-	-	-	2	-	-

Källa: Kriminalstatistik, Brå, uttagen juni 2023.

Kommentar – inkomna brottsmisstankar och lagföringar angående förolämpning

Anmälningssstatistiken för ärekränkingsbrott är inte uppdelad i olika brottstyper. Den redovisas därför inte. Av tabell 9.1. framgår dock antalet inkomna brottsmisstankar till Åklagarmyndigheten avseende förolämpning. Antalet har varierat över tid. För år 2022 var antalet 813 brottsmisstankar. Av tabell 9.2 framkommer antalet lagföringar avseende förolämpning. För år 2022 var antalet lagförda brott 67. Det begränsade antalet lagföringar beror sannolikt till stor del på den särskilda åtalsregel som gäller för brottet, och att allmänt åtal endast förekommer i undantagsfall. När det gäller lagföringar för förolämpning kan det antas att de till största del avser brott där åklagaren beslutat att väcka åtal, dvs. för brott som skett i eller för någons myndighetsutövning eller förolämpningar med hatbrottsmotiv.

9.5.2 Åtalsregelns praktiska betydelse

En åklagares beslut att inte inleda eller att lägga ner en förundersökning kan bland annat ha stöd i reglerna om förundersökningsbegränsning. Enligt 23 kap. 4 a § rättegångsbalken får en förunder-

sökning läggas ner bl.a. om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse i 20 kap. rättegångsbalken eller om särskild åtalsprövning samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned. Om det finns förutsättningar för att lägga ned en förundersökning redan innan en sådan har inletts, får det beslutas att förundersökning inte ska inledas.

Av åklagarnas beslut under 2022 om att inte inleda förundersökning avser cirka 49 procent beslut om förundersökningsbegränsning. Dessa rör oftast åtalsprövningar för ärekränkingsbrott.⁶ Särskild åtalsprövning innebär en uttrycklig presumtion mot åtal för vissa särskilt angivna brottstyper. Den prövningen ska ske *innan* man bedömer förutsättningarna för förundersökningsbegränsning eller åtalsunderlåtelse. Om åklagaren bedömer att åtal är påkallat från allmän synpunkt är det praktiska utrymmet att avstå från utredning och åtal med stöd av reglerna om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning i regel litet, särskilt i de fall där det finns ett starkt målsägandeintresse som gör ett åtal påkallat.⁷ Av vad som framkommit i de möten vi har haft med Åklagarmyndigheten finns det därför ofta *skäl för åtal* vid förolämpningar riktade mot tjänstemän i samband med myndighetsutövning, och det blir sällan fråga om förundersökningsbegränsning eller åtalsunderlåtelse. Det kan bli aktuellt när det står klart att det brott som kräver särskild åtalsprövning kommer att sakna betydelse för påföljden.

9.6 Några straffteoretiska utgångspunkter

Utredningen ska se över och ta ställning till om det straffrättsliga skyddet för tjänstemän mot förolämpningar behöver stärkas. Efter- som vi ska överväga straffrättsliga åtgärder som innebär en nykriminalisering lämnas i avsnitten nedan en beskrivning av allmänna utgångspunkter och principer för kriminalisering.

⁶ Åklagarmyndighetens årsredovisning 2022 s. 19. Det är en minskning med fem procent från året innan. Enligt årsredovisningen kan det vara den nya lagregleringen som innebär att förtal och grovt förtal sedan den 1 januari 2022 kan ingå i fridskränkingsbrotten och olaga förföljelse som medfört att besluten att inte inleda förundersökning för ärekränkingsbrotten minskat och att åklagare i stället inleder förundersökning inom ramen för ett brott mot frihet och frid.

⁷ Riksåklagarens riktlinjer beslutade 10 september 2021, Förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse, RÅR 2021:1 s. 3

9.6.1 Principer för kriminalisering

Regeringen gav 2011 en särskild utredare i uppdrag att bl.a. analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad. Utredningen, som tog namnet Straffrättsanvändningsutredningen, lämnade betänkandet Vem bör straffas? (SOU 2013:38). Utredningen kom med utgångspunkt i kärnstraffrätten fram till att följande kriterier, eller principer, bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad.

1. Det tänkta straffbudet måste avse ett identifierat och konkretiserat intresse som är skyddsvärt (godtagbart skyddsintresse).
2. Det beteende som avses bli kriminaliserat måste kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset.
3. Endast den som har visat skuld – varit klandervärd – bör träffas av straffansvar, vilket innebär att kriminaliseringen inte får äventyra tillämpningen av skuldprincipen.
4. Det får inte finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse.
5. Det får inte finnas någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet.

Kriterierna kan sammantaget sägas betona såväl att det beteende som ska kriminaliseras verkligen bör vara straffvärt (beteendet bör vara så allvarligt att kriminalisering med åtföljande bestraffning är en rimlig åtgärd) som att kriminalisering ytterst har ett preventivt syfte (det ska finnas skäl att anta att en kriminalisering har någon effekt).

Vad som anses utgöra en skada eller en fara för skada, liksom vilka intressen som är så skyddsvärda att det kan vara aktuellt med en kriminalisering, varierar med tiden och samhällsutvecklingen. En kriminalisering är också ett indirekt påstående om att gärningen är socialt förkastlig och därmed har en kriminalisering alltid en viss symbolfunktion. Kriminalisering bör dock inte tillgripas endast på grund av dess symbolvärde, men det kan vara ett skäl av flera. Genom lagstiftning definieras slutligen gränserna för vad som är tillåtet respektive otillåtet bland medborgarna. En kriminalisering har därför också en viss morallbildande effekt, även om det är osäkert hur stor denna är.

9.6.2 Dubbla kriminaliseringar

Ett av straffrättsanvändningsutredningens grundläggande kriterier för att kriminalisering ska komma i fråga är att det inte finns någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet.

Kriteriet innebär bl.a. att man noga måste undersöka om det redan finns en handlingsdirigerande regel som är effektiv för den tänkta situationen. Det mest uppenbara fallet är när beteendet i fråga redan är kriminaliserat. De främsta motiven för att dubbla kriminaliseringar bör undvikas är enligt utredningen att de leder till att straffsystemet som helhet blir svårare att överblicka samt att konsekvenserna av att införa en viss specialreglering kan vara svåra att förutse. När det finns flera straffbud som enligt ordalydelsen ser ut att vara tillämpliga på ett beteende, men domstolen endast ska döma för ett brott, kan det dessutom uppstå oklarhet angående vilket straffbud som ska ha företräde.

Dubbla kriminaliseringar bör enligt utredningen därför undvikas, om det inte finns särskilda skäl för sådana. Det kan avse det skyddsintresse som de olika kriminaliseringarna avser att skydda. Skälet till dubbla kriminaliseringar är många gånger att lagstiftaren med nya straffbestämmelser har velat markera att samhället tar avstånd från eller reagerar kraftfullt mot ett visst beteende. Se SOU 2013:68 s. 493 f. och s. 516 f.

9.6.3 Hur bör kriminalisering ske?

När frågan kommer till hur kriminalisering bör ske sätter legalitetsprincipen en grundläggande ram. Principen innebär att straff inte får dömas ut utan direkt stöd i skriven lag. Legalitetsprincipen ska säkerställa att rättssäkerheten garanteras genom att ställa sådana krav på lagstiftningen att det blir förutsebart för medborgarna vad som är en straffbar gärning och vad som inte är det. Det innebär bl.a. att den lagtext som finns på det straffrättsliga området inte får vara för allmänt hållen utan bör innehålla ett visst mått av precision vid beskrivningen av vad som är straffbart. Därmed inte sagt att den straffrättsliga lagstiftningen inte kan bli föremål för tolkning.

När det väl beslutats att ett visst beteende ska beläggas med straff måste det även bestämmas hur straffhotet ska utformas. Se mer i av-

snitt 11.2 och 11.3 om allmänna utgångspunkter avseende straffskalor, straffmätning och påföljdsbestämning.

9.7 Överväganden och förslag

9.7.1 Problembilden

I Arbetsgivarverkets hemställan till regeringen, se avsnitt 5.3.1, lyfts det ökade problemet med förolämpningar mot anställda inom den statliga förvaltningen. Även Polismyndigheten har lyft frågan inom ramen för projekt Medarbetarskydd.⁸ Såväl enkätresultatet som de fördjupningsintervjuer som genomfördes inom ramen för projektet signalerar att det är vanligt att förolämpningar samt grovt nedlåtande kommentarer och beteenden riktas mot polisanställda. Det beskrivs som att allmänhetens respekt för polispersonalen, främst bland unga kriminella, synes ha minskat till en nivå som utgör ett problem för utförandet av polisverksamheten i vissa områden. Särskilt kvinnliga medarbetare beskrivs utsättas för grova förolämpningar med anspelning på kön.

Den här bilden bekräftas av andra undersökningar. Av Brås rapport 2016:13 framkommer att kränkande yttranden och tillmälen utgör en av de vanligaste formerna av trakasserier som offentligt anställda utsätts för. Det stora flertalet av de myndigheter som utredningen har träffat bekräftar den bilden.

Enligt polisanställda är förolämpningar i form av kränkande yttranden och tillmälen inte isolerat till ingripandesituationer utan kan också förekomma helt provocerat i samband med t.ex. patrullering. Det uppges skapa osäkerhet hos allmänheten när personer uttalar grova förolämpningar utan att polisen ingriper. Ofta är dessa situationer eskalerande, dvs. det börjar med förolämpningar och övergår sedan i hot och ibland även våld. Flera poliser som vi mött har också gett uttryck för att det i sådana situationer är svårt att veta när man kan ingripa, och vilka rättsliga verktyg som finns. Detsamma gäller för andra yrkeskategorier som blir utsatta för förolämpningar per telefon eller i direkta möten. Förolämpningarna består ofta av att angriparen anspelar på den enskilde tjänstemannens utseende eller andra mer personliga förhållanden, i syfte att påverka tjänstemannen

⁸ Se avsnitt 3.5.2.

eller få denne ur balans. Det rör sig ofta om direkta personangrepp som kan innehålla inslag av sexuella trakasserier eller anspela på etnicitet.

Som framkommit av kriminalstatistiken förekommer relativt få lagföringar för förolämpning varje år (67 lagföringar under 2022). Lagföringarna avser inte enbart brott riktade mot tjänstemän. Utifrån den problembild som har beskrivits för oss finns det anledning att tro att anmälningsbenägenheten för den här typen av brottslighet är låg.

9.7.2 Behovet av ett förstärkt skydd mot förolämpningar

Bedömning: Det behövs ett förstärkt straffrättsligt skydd för tjänstemän mot förolämpningar.

Det särskilda brottet missfirmelse mot tjänsteman upphävdes 1976. Behovet av straffrättsligt skydd mot missfirmelse av någon i dennes myndighetsutövning ansågs tillgodosett genom den allmänna straffbestämmelsen om förolämpning i 5 kap. 3 § brottsbalken. Ändringen och förarbetsuttalandena har fått till följd att förolämpning inte heller bedöms som förgripelse mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § brottsbalken (se RH 2013:61). Det medför att förolämpning fått en särställning i förhållande till andra brott som riktas mot tjänstemän. Praktiskt taget alla andra brott kan nämligen utgöra förgripelse mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § brottsbalken om en gärning vidtas i syfte att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning. En annan begränsning som får stor praktisk betydelse är den särskilda åtalsregeln i 5 kap. 5 § brottsbalken som innebär att åtal för förolämpning som riktats mot tjänstemän bara får väckas om det anses påkallat från allmän synpunkt. Åtalsregeln påverkar naturligtvis antalet lagföringar.

Det förstärkta straffrättsliga skyddet får alltså inte genomslag för förolämpningar, trots att det är ett stort problem som påverkar och försvårar arbetet för många tjänstemän.

Straffrättsliga åtgärder är motiverade

Det finns trots allt redan i dag ett straffrättsligt skydd mot förolämpningar genom de allmänna bestämmelserna i brottsbalken om ärekränkingsbrott. För att ytterligare kriminalisera redan straffbelagda gärningar bör det krävas särskilda skäl (se avsnitt 9.6.2).

Bestämmelserna om brott mot tjänstemän i 17 kap. brottsbalken är till sina konstruktioner sådana att de kriminaliserar och kvalificerar gärningar som redan kan vara straffbara enligt andra bestämmelser i brottsbalken. Det har att göra med att många offentliganställda som utövar myndighet befinner sig i en utsatt situation. Bestämmelserna skyddar därför intresset av att det allmännas verksamhet ska kunna fortgå ostörd och att myndighetsutövningen är effektiv och opartisk.

Problembilden avseende förolämpningar mot tjänstemän följer samhällsutvecklingen i övrigt där tonen mellan människor allt oftare blivit nedsättande och förrådd, inte minst på internet (se prop. 2016/17:222 s. 72). Utöver det personliga lidande som kränkande uttalanden kan orsaka hos den utpekade medför det särskilda risker för allmän verksamhet. Förolämpningar riktar sig ofta mot tjänstemän i samband med myndighetsutövning, t.ex. i samband med ett ingripande eller andra verkställande åtgärder, eller när enskilda delges besked eller annan information. Det kan vara fråga om grovt nedsättande uttalanden som skapar ordningsstörningar och försvårar för den enskilda tjänstemannen att utföra sitt arbete i en viss situation. Syftet kan vara att påverka, att hämnas eller att få tjänstemannen ur balans i samband med tjänsteutövningen. Grovt kränkande yttranden och innehåll förekommer också genom e-postmeddelanden och brev som en följd av myndighetsutövning, eller som en hämnd för densamma. Teknikutvecklingen gör vidare att tjänstemän trakasseras och kränks på andra sätt än tidigare, exempelvis genom fler kanaler eller genom mängder av meddelanden.

Många tjänstemän beskriver utvecklingen som mycket obehaglig, och risken för att bli uthängd eller trakasserad är en realitet som många offentliganställda tvingas förhålla sig till, exempelvis inför beslutsfattande eller viktigare handläggningsåtgärder. Det har beskrivits som att dessa ageranden nöter ner de anställda. Osäkerheten kring vad som är brottsligt eller inte riskerar vidare att spå på den normförskjutning som många anställda i offentlig verksamhet beskriver. Det finns enligt vår bedömning också en risk att anställda

undviker vissa situationer eller ytterst åtgärder för att undvika att utsättas för denna typ av angrepp.

Enligt vår uppfattning visar utvecklingen att förolämpningar utgör ett angrepp i tjänsten som försvårar myndighetsutövningen. Förolämpningarna innebär därmed inte bara ett angrepp på tjänstemannens självkänsla och värdighet utan även mot verksamheten i sig. Det utgör ett störande av allmän verksamhet på samma sätt som våld, hot och andra angrepp i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken. Som konstaterats i äldre förarbeten kan förolämpningar, hot och våld i praktiken övergå i varandra utan någon skarp gräns (se SOU 1944:69 s. 177). Vi anser därför att förolämpningar mot tjänstemän bör ses som brott mot både enskilda och allmänna intressen. Att stärka skyddet för tjänstemän mot förolämpningar ligger även i linje med de förändringar som har föreslagits för bl.a. de grova fridskränkingsbrotten i 4 kap. brottsbalken avseende förolämpningar som vidtas i trakasserande syfte (se avsnitt 9.4.4 ovan).

Även om en minskning av utsattheten för förolämpningar bland tjänstemän inte enbart kan uppnås med hjälp av straffrättsliga åtgärder, bedömer vi att det kan bidra till att tryggheten hos och respekten för de personer som arbetar med myndighetsutövning inom offentlig verksamhet kan öka. Det kan även bidra till att minska utsattheten för sådana brottsliga angrepp. Ett förstärkt skydd är också motiverat för att lagstiftningen fullt ut ska återspegla allvaret avseende brottsligheten. Vidare har kriminalisering alltid en normbildande funktion och ett symbolvärde som visar på att det är en samhällelig och straffrättslig angelägenhet.

9.7.3 Ett nytt brott i 17 kap. brottsbalken

Förslag: Ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman införs i brottsbalken.

Utredningen anser alltså att det behövs ett förstärkt straffrättsligt skydd för tjänstemän mot förolämpningar i 17 kap. brottsbalken för att det ska kunna beaktas att det är ett angrepp både mot enskilda och allmänna intressen. Frågan är då hur skyddet ska konstrueras.

Ett alternativ är att låta förolämpningar utgöra en del av utredningens förslag om en ny lydelse i 17 kap. 2 § brottsbalken, och alltså

ingå som en sådan brottslig gärning som omfattas av den bestämmelsen. Ett annat alternativ är att förolämpning mot tjänsteman blir ett nytt brott och en egen bestämmelse i 17 kap. brottsbalken. Enligt vår uppfattning framstår det senare alternativet som lämpligast. Det har flera skäl.

Inledningsvis kan konstateras att det tidigare har funnits ett motsvarande brott innan missfirmelse mot tjänsteman avskaffades, vilket innebär att vårt förslag närmast blir ett återinförande av det brottet. Vidare bör ett förolämpningsbrott ha en egen straffskala, eftersom det typiskt sett är fråga om lindrigare brottslighet än den som avses i 17 kap. 2 § brottsbalken. Konstruktionen av ett förolämpningsbrott behöver också delvis vara en annan än i 17 kap. 2 §. Det är viktigt att 17 kap. brottsbalken innehåller ett skydd mot förolämpningar som äger rum *vid* myndighetsutövning, eftersom en stor del av utsattheten finns just i samband med myndighetsutövningen (se mer nedan).

Sammantaget bör alltså ett nytt brott om *förolämpning mot tjänsteman* införas i 17 kap. brottsbalken.

9.7.4 Vad ska vara brottsligt?

Förslag: Straffansvar ska gälla för den som angriper en tjänsteman vid hans eller hennes myndighetsutövning genom att rikta beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot tjänstemannen, om gärningen är ägnad att kränka hans eller hennes självkänsla eller värdighet. Detsamma bör gälla om någon på ett sådant sätt angriper en tjänsteman för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning.

Det brottsliga agerandet

Vi anser inte att det finns skäl att utvidga det kriminaliserade området som sådant, dvs. vilket agerande som ska utgöra brott. Förolämpningsbrottet i 5 kap. 3 § brottsbalken har nyligen setts över och moderniserats och det saknas skäl att i förhållande till tjänstemän göra någon annan prövning av vad som ska utgöra brott. Att placera det nya brottet i 17 kap. brottsbalken syftar i stället främst till att

förtydliga brottets dubbla skyddsintressen; både enskilda och allmänna. Brottetsbeskrivningen för det nya brottet ska därför utgå från rekvisiten för förolämpning i 5 kap. 3 § brottsbalken. Prövningen bör ske på samma sätt som enligt den bestämmelsen och tar sikte på angrepp i form av beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot en tjänsteman, som är ägnad att kränka hans eller hennes självkänsla eller värdighet.

Det skulle kunna invändas att många tjänstemän arbetar med och nära människor som befinner sig i utsatta situationer, att det kan finnas koppling till exempelvis missbruk eller psykisk ohälsa, och att det därför är mindre lämpligt med ett särskilt brott som tar sikte på förolämpningar mot tjänstemän. Det är emellertid inte fråga om att kriminalisera några andra gärningar än vad som redan gäller i dag. I likhet med vad som gäller för förolämpning enligt 5 kap. 3 § brottsbalken måste ett uttalande eller beteende alltid bedömas utifrån sitt sammanhang. Gärningen ska vara ägnad att kränka tjänstemannens självkänsla eller värdighet. Alla uttalanden som syftar till att förarga eller reta upp någon bör inte omfattas av straffansvar utan det bör krävas att det på ett mer personligt plan träffar den angripne. Smärre angrepp på självkänslan eller värdigheten som den enskilde rimligen ska kunna tåla omfattas således inte. Straffansvaret är därigenom avgränsat till de mest straffvärda fallen (jfr prop. 2016/17:222 s. 72 f.).

Likt förolämpningsbrottet i 5 kap. brottsbalken kommer straffrättsligt ansvar att avgöras utifrån en bedömning av de faktiska förhållandena i det enskilda fallet, och med hänsyn till den enskilda målsäganden. Bedömningen av vilka ageranden som ska utgöra brott kommer även i fortsättningen att kunna påverkas av att gärningen riktas mot en tjänsteman, se avsnitt 9.3.3 och där angiven praxis. Precis som tidigare får det förutsättas en viss toleransnivå i tjänsteutövningen, t.ex. att personer som blir föremål för ingripanden eller andra beslut ger uttryck för sina känslor i mindre väl avvägda ordalag. Enstaka uttalanden i affekt som snarare ger uttryck för egen ilska eller exempelvis fysisk smärta bör inte heller i fortsättningen utgöra brott (se NJA 1994 s. 557 och NJA 2004 s. 331). Likt vid bedömningen av förolämpning enligt 5 kap. 3 § bör det typiskt sett förutsättas att det är fråga om opåkallade angrepp som träffar tjänstemannen på ett mer personligt plan, inte bara framstå som förargande och därmed olämpligt (jfr prop. 2016/17:222 s. 101). Bedömningen påverkas av situationen men också vad uttalandet rör. Enstaka uttalan-

den kan, sedda i sitt sammanhang, vara så allvarliga och kränkande att det utgör brott. Även mindre allvarliga uttalanden men som sker upprepat under en viss tid kan komma att utgöra förolämpning mot tjänsteman.

Avsikten är alltså inte att den nya bestämmelsen ska förstås på något annat sätt eller innebära någon förändring av etablerad praxis om vad som konstituerar brott. Inte heller innebär bestämmelsen någon förändring i fråga om de grundläggande förutsättningarna för att hålla någon straffrättsligt ansvarig. Frågor om ansvarsförmåga får lösas på sedvanligt sätt i rättstillämpningen.

Anknytningen till myndighetsutövning

Förolämpning mot tjänsteman bör ses som en kvalificerad form av förolämpning, nämligen om det finns ett visst samband till myndighetsutövningen på samma sätt som i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken. Missfirmelse mot tjänsteman avsåg förolämpningar som skedde ”i eller för” någons befattning. Med det åsyftades enligt straffrättskommittén detsamma som i bestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman, dvs ”i tjänsteutövning eller för att tvinga honom till tjänsteåtgärd, hindra honom därifrån eller hämnas därför” (SOU 1944:69 s. 177). Detsamma bör gälla för det nya brottet som vi nu föreslår.

I likhet med våld eller hot mot tjänsteman bör bestämmelsen om förolämpning mot tjänsteman omfatta ageranden som sker *vid* myndighetsutövning. Här torde den nya bestämmelsen ha sitt främsta tillämpningsområde. Det är särskilt i samband med myndighetsutövning som angreppen kan vara ordningsstörande. Förolämpningar kan också ske i syfte att söka påverka tjänstemannen genom att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning, vilket också bör omfattas av straffansvar.

9.7.5 Åtalsreglering för det nya brottet

Förslag: Förolämpning mot tjänsteman ska ligga under allmänt åtal utan någon särskild åtalsregel.

En viktig fråga är vilken åtalsregel som ska gälla för det nya brottet om förolämpning mot tjänsteman.

Missfirmelse mot tjänsteman låg under allmänt åtal utan någon särskild åtalsregel. Även sedan avskaffandet av missfirmelsebrottet har förolämpning i eller för någons myndighetsövning haft en särreglering i förhållande till brott riktade mot andra enskilda vad gäller åtalsrätten. Förolämpning mot en tjänsteman enligt 5 kap. 3 § brottsbalken förutsätter dock att målsäganden anger brottet till åtal och att åklagaren bedömer att åtal är påkallat ur allmän synpunkt.

Eftersom brottet som vi föreslår kan ses som ett återinförande av missfirmelse mot tjänsteman ligger det nära till hands att även det nya brottet bör ligga under allmänt åtal. Man kan dock ställa sig frågan om det är berättigat att förolämpningar mot tjänstemän får en särställning i detta avseende. Det skulle gälla i förhållande till enskilda som generellt är hänvisade till enskilt åtal, men även i förhållande till de personer som utsätts för förolämpning på grund av exempelvis etnicitet eller sexuell läggning, vilket förutsätter särskild åtalsprövning.

Ärekränkingsbrott har historiskt setts som angrepp på den personliga äran, självkänslan eller anseendet och har därför ansetts drabba främst ett enskilt intresse. Målsäganden har därför ägt åtalsfrågan fullt ut. I takt med samhällsförändringar har åtalsregeln förändrats successivt i sådana fall där det bedömts att det allmänna bör ta ett större ansvar för den enskildes rättsskydd trots att det är fråga om relativt lindrig brottslighet (se 9.4.3 ovan). Förtal och grovt förtal kan numera ingå i fridskränkingsbrotten och olaga förföljelse. Ett flertal utredningar har föreslagit att samma sak bör gälla även för förolämpning, nu senast i promemorian Ds 2022:18.⁹ I promemorian gjordes också bedömningen att den särskilda åtalsregeln i 5 kap. 5 § brottsbalken inte gäller när åtal väcks för *ett annat brott* som inkluderar ett ärekränkingsbrott. Åtalsregeln följer så att säga

⁹ Se även Ett särskilt hedersbrott (SOU 2020:57) och Stalking – ett allvarligt brott (SOU 2008:81).

inte med och åklagaren är oförhindrad att väcka åtal för ett brott i vilket t.ex. förolämpning ingår utan någon särskild åtalsprövning.

Förolämpning mot tjänsteman kommer enligt vårt förslag att utgöra ett särskilt brott som förutsätter att förolämpningen sker vid myndighetsutövning eller för att tvinga fram, hindra eller hämnas en åtgärd vid myndighetsutövning. Det föreslagna brottet innehåller på så sätt, i likhet med fridsbrotten i 4 kap. brottsbalken, fler gärningsmoment och kvalificerande omständigheter i förhållande till förolämpningsbrottet i 5 kap. 3 § brottsbalken. I enlighet med slutsatserna i ovan nämnda promemoria gör även vi bedömningen att den särskilda åtalsregeln i 5 kap. 5 § brottsbalken inte gäller för det nya brottet förolämpning mot tjänsteman.

Som vi tidigare har konstaterat utgör trakasserier i form av kränkande yttranden ett angrepp både mot den enskilde och mot allmän verksamhet. Brottet rör alltså per definition inte enbart ett enskilt intresse, utan även ett allmänt. Någon särskild åtalsregel bör därför inte ställas upp utan brottet bör – på samma sätt som gällde för missfirmelse mot tjänsteman – ligga under allmänt åtal. Det följer av att brottet placeras i 17 kap. brottsbalken, som inte innehåller några särskilda åtalsregler. Det bör inte heller krävas några särskilda villkor för åtal, till exempel angivelse från målsäganden.

Att brottet ska vara en del av 17 kap. brottsbalken och ligga under allmänt åtal är också av praktisk betydelse. Som statistiken visar lagförs få fall av förolämpning varje år. Poliser som utredningen samtalat med har påtalat att den särskilda åtalsregeln skapar en osäkerhet kring vad som är brottsligt och inte. Det kan medföra tveksamheter att agera och ”bryta” en eskalerande situation. Att förolämpning mot tjänsteman hör under allmänt åtal kan enligt utredningen bidra till att förslagen inte bara får ett symboliskt genomslag genom en särskild rubricering, utan även ett praktiskt.

Vi återkommer till den nuvarande åtalsregeln och dess betydelse för yttrande- och tryckfrihetsbrotten, se avsnitt 9.9 nedan.

9.7.6 Relationen till andra brott

Utredningens förslag avseende straffskalorna för brott enligt 17 kap. 1–4 §§ avhandlas i avsnitt 11.7. Där föreslår vi att straffskalan för förolämpning mot tjänsteman ska vara böter eller fängelse i högst sex månader.

Förolämpningar som sker i form av s.k. realinjurier (t.ex. att bespotta någon eller ge någon en örfil) bestraffas ofta som misshandel eller ofredande enligt 3 kap. 5 § och 4 kap. 7 § brottsbalken. I de fallen konsumeras förolämpning enligt 5 kap. 3 § brottsbalken av det andra brottet.¹⁰ Om ett uttalande riktar sig både till den som den nedsättande uppgiften avser, och är straffbar som förolämpning, och samtidigt sprids till andra personer – och därmed även är att bedöma som förtal – ska åtal bara väckas för förtal. Det framgår uttryckligen av 5 kap. 3 § brottsbalken att förolämpning är subsidiärt i förhållande till förtal.

Detsamma bör gälla för förolämpning mot tjänsteman. I den mån ett agerande utgör *ett annat, svårare brott* än förolämpning, och därmed uppfyller förutsättningarna i 17 kap. 2 § brottsbalken, ska dömas för det brottet. Konkurrenssituationer får i övrigt lösas enligt sedvanliga principer om konkurrens mellan brott.

9.8 Det nya brottet och förhållandet till övriga yrkesgrupper i 17 kap. brottsbalken

Förslag: Straffansvar för förolämpning mot tjänsteman utsträcks till att omfatta de personer som avses i 17 kap. 5 § första stycket och 17 kap. 6 § brottsbalken.

9.8.1 Ett utsträckt skydd

Skyddet i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken utgår från begreppet myndighetsutövning. I 17 kap. 5 § första stycket utsträcks kriminaliseringen enligt 1, 2 och 4 §§ till vissa ytterligare personkategorier som i detta avseende ska anses jämställda med utövare av myndighet. Det gäller dels den som enligt särskild föreskrift ska åtnjuta samma

¹⁰ Se Ulväng (2013) s. 488.

skydd som är förenat med myndighetsutövning (t.ex. väktare och taxichaufförer), dels den som är kallad att biträda förrättningsman vid åtgärd som omfattas av skydd som är förenat med myndighetsutövning. Särskilda föreskrifter om att personer ska åtnjuta samma skydd som är förenat med myndighetsutövning finns i lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning och i vissa andra författningar som reglerar särskilda verksamheter (se t.ex. 7 § lagen [1974:191] om bevakningsföretag). Enligt 17 kap. 6 § brottsbalken är tjänstemän vid Internationella brottmålsdomstolen skyddade i sin tjänsteutövning enligt bestämmelserna i 1, 2 och 4 §§ på motsvarande sätt som om det hade varit fråga om svensk myndighetsutövning.

Sedan den 1 augusti 2023 gäller – enligt 17 kap. 5 § andra stycket brottsbalken – straffbestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman (17 kap. 1 och 2 §§) också om någon, på sätt som anges i dessa bestämmelser, förgriper sig mot en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning. Med utövare av viss samhällsnyttig funktion avses hälso- och sjukvårdspersonal, socialtjänstpersonal, räddningstjänstpersonal och utbildningspersonal inom skolväsendet och högskolan. Vissa av dessa yrkesgrupper, t.ex. socialsekreterare, har arbetsuppgifter som till stor del innefattar myndighetsutövning och de omfattas därför sedan tidigare av det förstärkta straffrättsliga skyddet i 17 kap. brottsbalken. För socialtjänstens del tar den nya lagstiftningen sikte på andra delar av och andra yrkesgrupper inom socialtjänsten som inte ägnar sig åt myndighetsutövning.

Enligt direktiven har vi i uppdrag att se över hur det straffrättsliga skyddet mot förolämpningar mot *tjänstemän* är utformat och ta ställning till om det behöver förstärkas. Vidare ska vår översyn av 17 kap. brottsbalken göras med utgångspunkt i att det straffrättsliga skyddet även fortsättningsvis ska utgå från begreppet *myndighetsutövning*. Bestämmelsernas konstruktion är emellertid sådana att de förändringar som vi föreslår i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ får genomslag för personkategorierna i 17 kap. 5 och 6 §§ i olika utsträckning. Frågan är hur förslaget om ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman ska förhålla sig till personerna och yrkesgrupperna i 17 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken.

9.8.2 Yrkeskategorier med arbetsuppgifter som ska anses jämställda med utövare av myndighet

Bestämmelsen i 17 kap. 5 § första stycket brottsbalken och skyddet för vissa personkategorier som ska anses jämställda med utövare av myndighet fick sin nuvarande utformning 1976 i samband med den s.k. ämbetsansvarsreformen. Innehållet i bestämmelsen hade dessförinnan sin motsvarighet dels i ett andra stycke i 17 kap. 1 § (befattningar som var förenat med ämbetsansvar enligt förordnande), dels i 17 kap. 3 § (biträde vid förrättning).¹¹ Även före reformen var straffskyddet i 17 kap. brottsbalken alltså utsträckt till andra yrkeskategorier. Det gällde även missfirmelse mot tjänsteman.¹²

Vårt utredningsuppdrag tar sikte på tjänstemän och skyddet för myndighetsutövning. Skyddet för yrkesgrupperna enligt 17 kap. 5 § första stycket brottsbalken grundar sig i huvudsak på att de har arbetsuppgifter som helt eller i viss mån kan jämföras med myndighetsutövning. Skyddet gäller exempelvis för tulltjänstemän som omfattas av gränstullsamarbete enligt lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat och trafiktjänstemän liksom befattningshavare på bl.a. flygplatser, i den mån de upprätthåller ordning och säkerhet. Bestämmelsen gäller även den som på visst sätt biträder en förrättningsman som utövar myndighet. Det straffrättsliga skyddet för dessa personer är utsträckt beträffande samtliga bestämmelser om brott mot tjänstemän, dvs. i dagsläget 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken. Det framstår därför naturligt att det föreslagna brottet om förolämpning mot tjänsteman även ska träffa dessa personer. Det motsvarar också i huvudsak tillämpningsområdet som gällde för missfirmelse mot tjänsteman före 1976 (se ovan och SOU 1972:1 s. 191 f.). Vi föreslår därför att det nya brottet förolämpning mot tjänsteman bör utsträckas till att gälla de personer som ska anses jämställda med utövare av myndighet i 17 kap. 5 § första stycket. Detsamma bör gälla för de tjänstemän vid Interna-

¹¹ Innehållet i bestämmelserna fanns före brottsbalkens tillkomst i 10 kap. strafflagen i 1948 års lydelse. Genom prop. 1975:78 upphävdes 17 kap. 1 § andra stycket och 17 kap. 3 § och ersattes av en ny bestämmelse i 17 kap. 5 §. Se SOU 1972:1 s. 191 f., prop. 1975:78 s. 152 f. och s. 177 f. samt bet. 1975:JuU22.

¹² I och med att skyddet i 17 kap. brottsbalken i samband med reformen förändrades till att avse myndighetsutövning kom en tidigare kungörelse (1961:559) med förordnande om ämbetsskydd för vissa befattningshavare att ersättas med en ny lag; lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning. I allt väsentligt togs samma personkategorier som hade funnits i den tidigare kungörelsen in i den nya lagen (prop. 1975:78 s. 264 f.).

tionella brottmålsdomstolen som omfattas av skydd enligt 17 kap. 6 § brottsbalken.

Det får förstås som att dessa personer i dagsläget inte omfattas av den särskilda åtalsregeln som infördes vid avskaffandet av missfirmelsebrottet och som ger åklagaren en möjlighet att väcka åtal vid förolämpning i eller för någons myndighetsövning om det är påkallat ur allmän synpunkt.¹³ Att dessa personer nu kommer att omfattas av straffrättsligt skydd mot förolämpningar som hör under allmänt åtal innebär alltså en viss praktisk förändring från i dag. Det förändrar dock inte vår bedömning. Vi redogör samlat för konsekvenserna av våra förslag i avsnitt 15.2.5.

9.8.3 Utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner

När det gäller frågan om förolämpning mot tjänsteman bör utsträckas till att gälla även personer som utövar vissa samhällsnyttiga funktioner enligt 17 kap. 5 § andra stycket brottsbalken gör utredningen följande överväganden.

I förarbetena till 17 kap. 5 § andra stycket brottsbalken konstateras att de personalgrupper som pekas ut i bestämmelsen (hälso- och sjukvårdspersonal, socialtjänstpersonal, räddningstjänstpersonal och utbildningspersonal inom skolväsendet och högskolan) har samhällsnyttiga funktioner men att de i huvudsak inte utövar myndighet, och därför inte omfattas av det straffrättsliga skyddet för tjänstemän i 17 kap. brottsbalken. Det anförs vidare att dessa grupper utsätts för liknande angrepp som flertalet av de yrkesgrupper som utövar myndighet. Angreppen är ett brott inte bara mot den som utsätts utan i förlängningen även mot funktionen och samhället som sådant. Regleringens syfte är att skydda intresset av att utövare av viss samhällsnyttig funktion ska kunna utföra sin tjänst ostört (prop. 2022/23:106 s. 33 f.). Det straffrättsliga skyddet för dessa yrkesgrupper motsvarar därför skyddet i bestämmelserna om våld

¹³ Det finns inte något entydigt svar i prop. 1975:78. Kommittén hade föreslagit att det utsträckta ansvaret i 17 kap. 1 § andra stycket och 17 kap. 3 § skulle upphävas. I den mån det fanns behov av skydd kunde det enligt kommittén lösas genom att säkerhets- och ordningspersonal av vederbörande polismyndighet utrustades med polisinsatsbefogenheter att utöva myndighet. I övrigt ansågs det tillräckligt med skydd enligt 3–5 kap. brottsbalken (se SOU 1972:1 s. 192). Departementschefen var av annan uppfattning och bestämmelsen i 17 kap. 5 § kom till efter departementschefens förslag (se prop. 1975:78 s. 177 f.). Det för- anledde dock inte några särskilda överväganden i förhållande till åtalsregeln, utan den kvarstod i enlighet med kommitténs förslag.

eller hot respektive förgripelse mot tjänsteman i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken. I motiven konstateras att personal inom dessa verksamheter inte har arbetsuppgifter med sådana befogenheter som medför något praktiskt behov av skydd mot våldsamt motstånd. Tillämpningsområdet för bestämmelsen omfattar därför inte brott enligt 17 kap. 4 §.

Som nämnts tar vårt utredningsuppdrag sikte på tjänstemän och skyddet för myndighetsutövning. Det är utifrån dessa utgångspunkter som vi har gjort våra överväganden och lämnat förslag om ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman. Av undersökningar, men även genom vad som framkommit vid utredningens möten med olika aktörer, kan konstateras att förolämpningar är ett problem för många offentliganställda, inte bara för dem med myndighetsutövande funktioner. Exempelvis utsätts anställda inom skolan i hög grad för förolämpningar, framför allt av elever. Det talar för att även utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner kan vara i behov av ett starkare skydd mot förolämpningar. Det skulle kunna åstadkommas genom att vårt förslag om förolämpning mot tjänsteman läggs till i uppräknningen av brott i 17 kap. 5 § andra stycket brottsbalken. Brottet skulle då höra under allmänt åtal.

Förolämpning enligt 5 kap. 3 § brottsbalken är som nämnts primärt ett målsägandebrott. Till skillnad från förolämpning som sker i eller för någons myndighetsutövning kan åklagare enligt gällande rätt inte väcka åtal avseende personer som utövar viss samhällsnyttig funktion, annat än om vissa andra omständigheter också föreligger (t.ex. förolämpning med anspelning på ras, hudfärg m.m., se 5 kap. 5 § första stycket 3 brottsbalken). Det skulle innebära en stor praktisk förändring från i dag om bestämmelsen om förolämpning mot tjänsteman skulle omfatta även utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner, som till numerären omfattar stora delar av offentlig verksamhet.

En utvidgning till personer som omfattas av 17 kap. 5 § andra stycket väcker också frågan om hur man ska se på förolämpningsbrottet i förhållande till bl.a. journalister och förtroendevalda, som även de visar hög utsatthet för våld, hot och trakasserier där förolämpningar kan ingå (se prop. 2022/23:106 och prop. 2018/19:154). Även journalister och förtroendevalda är i dagsläget hänvisade till att väcka enskilt åtal. Målsägandebrotten har inte genomlysts på ett mer principiellt plan efter brottsbalkens införande, och det har framförts

att det kan finnas skäl att se över åtalsregeln för ärekränkingsbrotten med hänsyn till samhällsutvecklingen och samhällets deltagande i beivrandet av sådan brottslighet (Ds 2022:18 s. 357 f.).

Eftersom frågan om ett utsträckt ansvar för förolämpning mot tjänsteman till vissa samhällsnyttiga funktioner inte ingår i vårt uppdrag och konsekvenserna inte är möjliga att överblicka inom ramen för vårt arbete får frågan i stället hanteras i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Vi lämnar därför inte något förslag i denna del.

9.9 Förolämpning som yttrande- och tryckfrihetsbrott

Före 1976 fanns en bestämmelse i tryckfrihetsförordningen (TF) som svarade mot bestämmelsen om missfirmelse mot tjänsteman.¹⁴ I samband med ämbetsansvarsreformen föreslog kommittén en följdändring så att bestämmelsen om tryckfrihetsbrott skulle avse ”förolämpning mot någon i eller för hans utövning av offentlig myndighet” i likhet med den föreslagna åtalsregeln.¹⁵ Departementschefen förordade i stället att bestämmelsen i TF helt skulle utgå. Det fördes fram att en framställning i tryckt skrift som innefattar förolämpning mot någon i eller för dennes myndighetsutövning i stället skulle omfattas av samma bestämmelse som gällde för alla enskilda angående tryckfrihetsåtal på grund av ärekränkning (prop. 1975:78 s. 153). En sådan ändring ansågs dock kunna anstå till dess att massmedieutredningen (Ju 970:59) lagt sina förslag då detta förutsatte grundlagsändringar.

Massmedieutredningen konstaterade att eftersom den allmänna straffbestämmelsen om missfirmelse mot tjänsteman upphävts borde missfirmelse mot tjänsteman inte heller tas upp som särskilt yttrandefrihetsbrott, utan inrymmas i bestämmelsen om förolämpning. Tryckfrihetsbrottet missfirmelse mot tjänsteman togs därför bort i TF 1976 (prop. 1975/76:204 s. 162 f.). I motiven konstaterades att en förutsättning för straff enligt brottskatalogen i TF är att gärningarna också enligt vanlig lag utgör brott. Brottbeskrivningarna har därför i allmänhet sin motsvarighet i brottsbalkens bestämmelser. De ändringar som tidigare hade skett i brottsbalken skulle därför genomföras också i TF.

¹⁴ Enligt 7 kap. 4 § 7 TF ansågs som otillåtet yttrande i tryckt skrift sådan framställning som innefattade förolämpning mot någon som innehar eller har innehaft ämbete eller annan befattning, varmed ämbetsansvar är förenat, eller någon som enligt regeringens förordnande åtnjuter skydd som ämbetsman, om missfirmelsen sker i eller för hans befattning.

¹⁵ Se SOU 1972:1 s. 229.

9.9.1 Överväganden

Det ingår inte i utredningens uppdrag att föreslå ändringar i straffansvaret för brott som också utgör tryck- och yttrandefrihetsbrott enligt 7 kap. TF och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), inte heller för att uppnå en språklig och systematisk överensstämmelse. Ansvarsområdet för tryck- och yttrandefrihetsbrott kan inte utvidgas endast genom en ändring i brottsbalken, utan förutsätter grundlagsändring. Sådana överväganden ska göras i särskild ordning. Principen om dubbel straffbarhet innebär alltså att det nya brottet om förolämpning mot tjänsteman inte automatiskt blir ett tryck- och yttrandefrihetsbrott.

Förolämpning utgör dock ett tryck- och yttrandefrihetsbrott. Den särskilda åtalsregeln i 5 kap. 5 § brottsbalken gäller också när ärekränkingsbrott begås i medier som faller under TF och YGL. Även Justitiekanslern måste således förhålla sig till regeln i sin egen skap av ensam åklagare på dessa områden (9 kap. 7 § TF och 7 kap. 1 § YGL). Eventuella ändringar av åtalsregeln får alltså betydelse även på det området. Våra förslag innebär att det nya brottet förolämpning mot tjänsteman ska ligga under allmänt åtal. Det skulle kunna tala för att den särskilda åtalsregeln i 5 kap. 5 § första stycket 2 brottsbalken avseende tjänstemän inte längre behövs. Om bestämmelsen i den delen utgår skulle det dock medföra att Justitiekanslern inte längre kan väcka allmänt åtal vid förolämpningar i eller för någons myndighetsutövning vid tryck- och yttrandefrihetsbrott. Det skulle alltså innebära ett sämre skydd än tidigare. Även om den större delen av förolämpningar mot tjänstemän inte tycks förekomma inom de medier som skyddas av TF och YGL så bör skyddet enligt vår mening inte försvagas. Åtalsregeln bör alltså finnas kvar, men den får bara betydelse i tryck- och yttrandefrihetsmål. Huruvida förolämpning mot tjänsteman ska utgöra ett särskilt tryck- och yttrandefrihetsbrott och vad som då bör gälla för åtalsregeln i 5 kap. 5 § brottsbalken får ses över i särskild ordning.

10 En saklig och språklig översyn av våldsamt motstånd

10.1 Inledning

Utredningen ska göra en saklig och språklig översyn av bestämmelsen om våldsamt motstånd (17 kap. 4 § brottsbalken) och ta ställning till om skyddet behöver stärkas. Bestämmelsen utgör en viktig del för att skydda intresset av att det allmännas verksamhet ska kunna fortgå ostörd.

10.2 Gällande rätt

Bestämmelsen i 17 kap. 4 § brottsbalken har följande lydelse.

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 våldsamt motstånd till böter eller fängelse i högst sex månader.

Bestämmelsen är subsidiär i förhållande till våld eller hot mot tjänsteman (17 kap. 1 §) och förgripelse mot tjänsteman (17 kap. 2 §). Den brottsliga handlingen beskrivs med orden ”motvärn eller eljest med våld”. För straffbarhet krävs motstånd genom fysisk kraftutveckling. Agerandet behöver dock inte ha karaktären av våld på person. Då är i stället bestämmelsen om våld mot tjänsteman tillämplig. Kraftutvecklingen behöver inte heller vara våldsam. Under våldsamt motstånd faller i regel att tränga undan en befattningshavare, att rycka något från honom eller henne, att stänga in någon eller att rycka eller slita i en befattningshavares kläder. De vanligaste fallen av våldsamt motstånd är ageranden där våldet består i att någon som har om-

händertagits spjärnar emot med händer och fötter, klänger sig fast vid något föremål eller försöker rycka sig loss vid bortförandet.

Ordet *motvärn* används endast som anvisning om vilka situationer som är typiska för våldsamt motstånd. Termen har ingen självständig betydelse för gränsdragningen av det straffbara området eftersom det inte närmare anges på vilket sätt det ska ske och vad motväret ska bestå i. Att enbart göra passivt motstånd som inte innebär någon kraftutveckling utgör inte våld enligt bestämmelsen. Den som motsätter sig ett omhändertagande enbart genom att lägga sig på marken så att han eller hon måste bli buren kan därför inte dömas till ansvar (se prop. 1948:80 s. 160).

Bestämmelsen träffar den som söker hindra någon i hans myndighetsutövning. *Myndighetsutövning* har samma betydelse som i övriga bestämmelser i 17 kap. brottsbalken. I enlighet med vad som i allmänhet avses med uttrycket *söker* krävs att avsikten med gärningen varit att hindra myndighetsutövningen. Enligt Jareborg bör med detta förstås att någon ska ha direkt uppsåt (avsiktssuppsåt) att hindra myndighetsutövning. Det krävs däremot inte att myndighetsutövningen verkligen har hindrats. Det är inte heller nödvändigt att avsikten varit att omöjliggöra myndighetsutövningen utan det kan vara tillräckligt att avsikten varit att försvåra denna. Brottet är fullbordat redan genom att gärningsmannen sätter sig till motvärn eller annars använder våld.¹

Att *hindra* någon behöver inte vara mer än att försvåra utförandet av en åtgärd, exempelvis genom att försöka tvinga någon att göra eller att avstå från att göra något. Det kan också avse våld i syfte att hindra framtida myndighetsutövning. Även att söka hindra oriktig myndighetsutövning kan omfattas (se RH 1992:25). Paragrafen omfattar inte att tvinga någon. Den som söker tvinga någon till en åtgärd söker dock ofta i och med det hindra tjänstemannen i hans eller hennes myndighetsutövning, vilket är straffbart enligt paragrafen.²

Det är inte nödvändigt att gärningspersonen är den som är föremål för myndighetsutövningen, utan gärningen kan också vidtas exempelvis i syfte att hindra myndighetsutövning mot någon annan. Att hålla fast någon som ska gripas av polis kan utgöra våldsamt motstånd.³

¹ Se Jareborg (1986), s. 163. Se även NJA 1972 s. 167. I rättsfallet var fråga om tolkningen av uttrycket ”söker anstifta” brott i definitionen av en viss form av stämpling i 23 kap. 2 §. Högsta domstolen ansåg, med knapp majoritet, att ordet *söker* där borde förstås så att det innebär ett krav på direkt uppsåt (numera benämnt avsiktssuppsåt). Se även betydelsen av *söker hindra* i 16 kap. 4 § brottsbalken.

² Se Bäcklund m.fl. Brottsbalken (maj 2023, Version 22, JUNO), kommentaren till 17 kap. 4 §.

³ Se Roos, Brottsbalk (1962:700), 17 kap. 4 §, Lexino 2023-01-15 (JUNO).

Slutligen krävs uppsåt som täcker alla objektiva rekvisit. Uppsåtet ska omfatta att den som gärningen riktas mot utövar myndighet och gärningen ska gå ut på att hindra myndighetsutövning.

10.2.1 Förarbeten och doktrin angående begreppet motvörn

Före 1948 års strafflagsrevision stadgades straffansvar för våldsamt motstånd om någon vid offentlig förrättning gjorde våldsamt motstånd utan att förrättningsmannen våldfördes. Begreppet motvörn fanns inte med i bestämmelsen. Straffrättskommittén (SOU 1944:69) föreslog att begränsningen till offentliga förrättningar skulle tas bort, vilket även blev fallet. Kommittén hade också föreslagit att det för straffansvar inte skulle krävas någon kraftutveckling från gärningsmannens sida. Förslaget mötte viss kritik under remissbehandlingen och departementschefen ansåg att det straffbara området med en sådan justering skulle bli alltför vidsträckt. Att enbart lägga sig ner på marken, eller att låsa en dörr för att hindra någon i offentlig tjänsteförrättning, ansågs inte utgöra brott. För att begränsa det straffbara området infördes i stället uttrycket *motvörn* i lagrummet. På så sätt markerades att brott endast förelåg vid fysisk kraftutveckling som inte riktade sig direkt mot befattningshavaren (för då aktualiserades 1 och 2 §§), och att passivt motstånd inte omfattades. Enligt departementschefen torde de i praktiken vanligaste fallen vara att våldet inte riktade sig mot någon person utan exempelvis i att en anhållen vid bortförandet spjånade emot eller klängde sig fast vid något föremål (se prop. 1948:80 s. 158 f.).

I förarbetena till brottsbalken ansåg 1953 års straffrättskommitté att det rådde oklarhet angående innebörden av begreppet motvörn, eftersom det inte närmare framgick vad motvärnet skulle bestå i. Kommittén ansåg att begreppet borde utgå och att brottsbeskrivningen i stället skulle innebära att någon ”med våld söker hindra utövningen av tjänstebefattning”. Någon saklig ändring av innehållet avsågs inte. Efter viss remisskritik om att omformuleringen skulle göra gränsen mot våld mot tjänsteman mindre klar ansåg departementschefen att uttrycket motvörn skulle finnas kvar. Begreppet gav enligt honom en lämplig anvisning om vilka situationer som var typiska för brottsypen. Någon oklarhet om innebörden behövde inte finnas, efter-

som tillräcklig bestämning erhöles genom orden ”eljest med våld” (se prop. 1962:10 B s. 243).

I doktrinen har hävdats att ordet motvärn tycks sakna självständig betydelse och att det finns med i lagtexten endast för att markera att det måste vara fråga om ett aktivt motstånd av fysisk art.⁴ Termen används endast som exempel på vilka situationer som är typiska för våldsamt motstånd. Hänvisningen till våld i övrigt innebär att våldet kan rikta sig mot myndighetsutövarens person men även mot egendom, exempelvis egendom som ska tas i beslag. Våldet behöver dock inte vara riktat mot någon eller något. Det kan också bestå i att någon spjärnar emot, slår omkring sig eller håller fast i något.⁵ Som framgått behöver motståndet inte heller vara våldsamt.

I doktrinen har vidare anförts att eftersom det råder viss oklarhet angående innebörden av vad som åsyftas med motvärn skulle begreppet kunna utgå ur lagtexten och ersättas med ”aktivt motstånd”.⁶

10.2.2 Processuella frågor

I samband med mål om våldsamt motstånd kan fråga uppstå om vem som är målsägande. Med målsägande avses den mot vilken brott är begånget eller som därav blivit förnärmat eller lidit skada (20 kap. 8 § fjärde stycket rättegångsbalken). Vid brottet våldsamt motstånd har den fysiska kraftutvecklingen inte ansetts riktad mot tjänstemannen personligen. Angrepp genom ”våld å person” omfattas inte av brottet. När en gärningsman sätter sig till motvärn är det normalt av mindre allvarlig beskaffenhet, och brottet riktar sig främst mot allmän verksamhet. Typiskt sett är tjänstemannen därför inte att betrakta som målsägande vid dessa brott.⁷ Definitionen av målsägandebegreppet talar möjligen för att t.ex. en polisman eller ordningsvakt vid våldsamt motstånd ska höras som målsägande, eftersom han eller hon kan sägas ha blivit förnärmat av brottet. Uttrycket ”fornärmat av brottet” är dock inte helt tydligt. Vanligast vid våldsamt motstånd är därför att hålla vittnesförhör med personen.⁸

⁴ Westerlund (1990) s. 192 och s. 203 f.

⁵ Jareborg (1986) s. 163.

⁶ Westerlund (1990) s. 207.

⁷ Heuman (1973) Målsägande, P A Norstedt & Söners förlag, s. 462.

⁸ Se Holmgård, Bevisning i brottmål (2019, JUNO och Norstedts Juridik), s. 352 f.

10.2.3 Relationen till andra brott

Våldsamt motstånd är uttryckligen subsidiär till våld eller hot mot tjänsteman samt förgripelse mot tjänsteman och anses också subsidiär till brottet främjande av flykt (17 kap. 12 § samt RH 1981:38). Om våldet är av sådant slag som avses i 17 kap. 1 § brottsbalken ska alltså dömas för våld mot tjänsteman. När det gäller relationen till förgripelse mot tjänsteman (17 kap. 2 §) är skillnaden dem emellan att 17 kap. 2 § brottsbalken tar sikte på när olägenheterna är av mer personlig karaktär.⁹ Våldsamt motstånd anses konsumera ofredande enligt 4 kap. 7 §, vilket framstår som följdriktigt utifrån bestämmelsernas utformning och skyddssyfte.¹⁰

I 13 kap. 5 c § brottsbalken stadgas sedan den 1 januari 2020 ett särskilt ansvar för den som angriper eller på annat sätt stör bl.a. polisverksamhet genom att använda våld eller hot om våld mot verksamhetens personal eller mot personer som bistår verksamheten, tillgripa eller skada fordon eller annat hjälpmedel som används eller ska användas i verksamheten, eller vidta annan otillbörlig åtgärd. Om gärningen är ägnad att allvarligt försvåra eller hindra utryckningsverksamhet eller brottsbekämpande verksamhet, döms för sabotage mot blåljusverksamhet till fängelse i högst fyra år. Kriminaliseringen tar sikte på angrepp mot och störningar av den aktuella verksamheten som sådan. Systematiskt och terminologiskt handlar det om ett allmänfarligt sabotagebrott. Det utesluter dock inte att den som själv är föremål för ett ingripande kan göra sig skyldig till brottet. I vart fall mer typiska fall av ohörsamhet eller motvärn i samband med ett sådant ingripande får emellertid anses falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde (jfr prop. 2018/19:155 s. 22). I de fall gärningen inte anses ha inneburit en tillräcklig grad av menlig inverkan för att den ska anses ha varit ägnad att allvarligt försvåra eller hindra polisens brottsbekämpande verksamhet har gärningen i vissa fall i stället bedömts som våldsamt motstånd (jfr NJA 2021 s. 457 I samt bl.a. Hovrätten för Västra Sveriges dom den 8 april 2022 i mål B 3169-21).

⁹ Jfr prop. 1948:80 s. 158 f. Se även Heuman (1973) s. 496.

¹⁰ Ulväng (2013) s. 511.

10.3 Statistik om våldsamt motstånd

Antalet inkomna brottsmisstankar till Åklagarmyndigheten avseende våldsamt motstånd har legat på ungefär samma nivåer under de senaste tio åren (se avsnitt 5.2.1). Sett över längre tid har dock antalet anmälda brott för våldsamt motstånd stadigt ökat. År 2022 har högst antal anmälningar sedan kriminalstatistik började föras 1975, nämligen 4 863 anmälda brott. Motsvarande tendens syns inte lika tydligt i antal lagföringar. Antalet lagföringar per år för våldsamt motstånd tycks snarare ha minskat något över tid. År 2022 var antalet lagföringar 1 728 (se avsnitt 5.2.2).

I offentlig verksamhet är det ofta polismän som utsätts för våldsamt motstånd. Polisförbundet genomför regelbundet undersökningar om bland annat polisers utsatthet för hot och våld i arbetet. Medlemsundersökningen 2021¹¹ omfattade 2 138 slumpmässigt utvalda medlemmar. Motsvarande undersökningar har gjorts för 2019 och 2017. Högst utsatt är gruppen ingripandepoliser där hela 82 procent blivit utsatta för våld, hot och trakasserier de senaste 12 månaderna (en marginell nedgång från 2019 då motsvarande siffra var 84 procent). Bland ingripandepoliser är verbala hot och våldsamt motstånd fortsatt vanligast följt av spott, sparkar och slag. Inom gruppen har 64 procent utsatts för våldsamt motstånd. För 2019 var motsvarande siffra 69 procent av ingripandepoliserna.¹²

10.4 Överväganden och förslag

Våldsamt motstånd är en brottstyp som inte typiskt sett riktar sig mot den enskilde tjänstemannen utan mot allmän verksamhet och myndighetsutövningen som sådan. Det är en brottslighet som inte i samma utsträckning som andra brott bedrivs systematiskt eller instrumentellt. Det är vidare en brottstyp som bl.a. poliser är utbildade för att bemöta och som de ofta har en mental beredskap för (se Polisförbundets rapport, juni 2017).

Som framgått utgör dock våldsamt motstånd en stor del av det våld som viss personal utsätts för, framför allt polisanställda. Bestämmelsen

¹¹ "Polisman i tjänst ska tåla..." – en rapport om hot och våld mot poliser, Polisförbundet, december 2021.

¹² När de som ska skydda attackeras – en rapport om hot och våld mot poliser, Polisförbundet, oktober 2019. Se även Polisförbundets rapport Hot och våld mot poliser, juni 2017.

om våldsamt motstånd i 17 kap. 4 § brottsbalken utgör därför en viktig del för att skydda intresset av att det allmännas verksamhet ska kunna fortgå ostörd, och det är av vikt att skyddet är ändamålsenligt utformat. Bestämmelsen fyller också en viktig funktion avseende gärningar som inte bedöms ha en sådan menlig inverkan på verksamheter som omfattas av sabotage mot blåljusverksamhet i 13 kap. 5 c § brottsbalken, men som ändå försvårar och hindrar t.ex. polisens verksamhet.

10.4.1 Några sakliga ändringar bör inte göras

Bedömning: Några sakliga ändringar bör inte göras i bestämmelsen om våldsamt motstånd.

Den nu gällande brottsbeskrivningen är densamma som i 1948 års lydelse av 10 kap. 4 § strafflagen. Genom den reform som skedde 1976 har kretsen av dem som skyddas, i likhet med vad som skett i 17 kap. 1 och 2 §§, knutits till myndighetsutövning. I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

Som framgått har det över tid funnits en diskussion huruvida bestämmelsen är tillräckligt tydlig, *dels* angående begreppet motvärn som saknar självständig betydelse, *dels* rörande brottets rubricering som är våldsamt motstånd trots att kraftutvecklingen inte behöver vara våldsam.

Vår bedömning är dock att bestämmelsen inte tycks välla några större praktiska problem i tillämpningen. Det har över lång tid vuxit fram en tydlig praxis avseende bestämmelsens tillämpningsområde, begreppet motvärn är inarbetat och som konstaterades i samband med brottsbalkens införande så ger begreppet en lämplig anvisning om vilka situationer som är typiska för brottstypen. Det bör därför finnas kvar. Det finns inte heller anledning att överväga en ändring av brottsrubriceringen. Sedan införandet av brottet sabotage mot blåljusverksamhet kan också mer allvarliga former av angrepp på t.ex. polisverksamhet som är ägnade att allvarligt försvåra eller hindra brottsbekämpande verksamhet beivras genom den regleringen. Enligt utredningens uppfattning saknas det därför skäl att föreslå några sakliga ändringar i bestämmelsen om våldsamt motstånd.

10.4.2 En språklig modernisering

Förslag: Språket och strukturen i bestämmelsen om våldsamt motstånd ska moderniseras. Bestämmelsen ska omfatta gärningar där någon försöker hindra en tjänsteman *vid* hans eller hennes myndighetsutövning.

Bestämmelsen är i behov av en språklig översyn och modernisering. Vidare bör vissa språkliga justeringar göras för att bestämmelsen närmare ska stämma överens med hur skyddet är formulerat i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken samt i vårt förslag om förolämpning mot tjänsteman. Bestämmelserna i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken ändrades redaktionellt den 1 juli 2016 bl.a. genom att begreppet tjänsteman infördes i brottsbeskrivningarna för att beteckna den person som gärningen riktas mot (se prop. 2015/16:113 s. 91 f.). Ändringen syftade till att förenkla lagtexten och innebar inte någon saklig ändring. En likadan justering bör ske för våldsamt motstånd.

I enlighet med de förslag som lämnas i avsnitt 6.5 bör bestämmelsen ta sikte på angrepp *vid* myndighetsutövning, även om det torde ha mindre betydelse här eftersom brottsligheten typiskt sett sker i samband med ingripanden som i sig utgör myndighetsutövning.

Slutligen bör begreppet ”söker hindra” ändras till ”försöker hindra”. Någon saklig ändring är inte avsedd.

Relationen till andra brott förändras inte

Våldsamt motstånd är subsidiär till de föregående bestämmelserna i kapitlet. Om våldet är av sådant slag som avses i 17 kap. 1 § brottsbalken ska alltså dömas för våld mot tjänsteman även i fortsättningen. För det fall att en gripen person sätter sig till motvärn genom att försöka sparka någon kan det vara att bedöma som försök till våld mot tjänsteman och inte våldsamt motstånd.

Precis som tidigare är våldsamt motstånd också subsidiär till 17 kap. 2 § brottsbalken. Vi har lämnat förslag om en ny utformning av den bestämmelsen. När det gäller relationen mellan de båda brotten gäller alltså att 17 kap. 2 § brottsbalken tar sikte på angrepp som riktar sig mer personligen mot tjänstemannen.

11 Skärpta straff för vissa brott mot tjänstemän

11.1 Inledning

Samhället behöver reagera kraftfullt mot beteenden som innefattar angrepp på allmän verksamhet, myndighetsutövning och möjligheterna att upprätthålla en rättssäker förvaltning. Straffbestämmelserna till skydd för myndighetsutövning i 17 kap. brottsbalken är i det sammanhanget väsentliga. Det är av vikt att bestämmelserna är ändamålsenligt utformade och att straffskalorna återspeglar brottens allvar.

I den språkliga och sakliga översyn av straffbestämmelserna som utredningen har i uppdrag att utföra ska vi ta ställning till om skyddet behöver förstärkas. I det ingår att ta ställning till om straffnivåerna behöver höjas. Av tilläggsdirektiven följer att vi, oavsett ställningstagande i sak, ska lämna författningsförslag som innebär att straffet för våld eller hot mot tjänsteman skärps.

Avsnittet inleds med allmänna utgångspunkter avseende straffskalor, straffmätning och påföljdsbestämning. Därefter redovisas tidigare lagstiftningsåtgärder på området och tillgänglig kriminalstatistik. Slutligen redogör vi för våra överväganden avseende straffskalorna för brott mot tjänstemän.

Utredningen ska härutöver ta ställning till om straffet för sabotage mot blåljusverksamhet bör skärpas. Våra överväganden i den delen finns i kapitel 12.

11.2 Några straffrättsliga utgångspunkter

Vi har i avsnitt 9.6 behandlat principer för när kriminalisering bör ske. Principerna för kriminalisering har bäring även på straffnivåerna. Den allmänna repressionsnivån ska inte vara högre än nödvändigt. Att straff-

systemet bör orsaka så lite lidande som möjligt för enskilda kan också sägas följa av en princip om humanitet. Generella höjningar av straffnivån måste därför kunna motiveras med att strängare straff är nödvändigt för att brottsligheten ska kunna motverkas. Den grundläggande tanken bakom det moderna påföljdssystemet är vidare att påföljden ska vara rättvis sett till vad gärningsmannen har gjort sig skyldig till genom brottet eller brottsligheten. Den som döms för ett brott ska få en påföljd vars stränghet ska bestämmas utifrån hur allvarligt brottet är, dvs. samhällets syn på hur förkastlig gärningen är.¹

11.2.1 Straffskalor

Lagstiftarens syn på hur allvarlig en gärning är kommer framför allt till uttryck i straffskalan för aktuell straffbestämmelse. Vid fastställandet av straffskalan är utgångspunkten det skyddsintresse som ska värnas. Olika intressen har olika vikt. Som regel värderas exempelvis skyddet för liv och person högre än skyddet för egendom. Vid utformningen av straffskalan för ett visst brott måste det också göras en jämförelse med straffskalan för andra brottstyper på motsvarande nivå. Detta för att säkerställa att kraven på proportionalitet och ekvivalens upprätthålls i straffsystemet.

Proportionalitet och ekvivalens

De centrala principerna om proportionalitet mellan brott och straff och om ekvivalens kommer till uttryck i bestämmelsen om straffmätning i 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken, som anger att straffet ska bestämmas efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Principerna kan beskrivas på så sätt att straffet ska stå i proportion till brottets allvar, så att svårare brott bestraffas strängare än mindre allvarliga brott (proportionalitet) och att lika allvarliga brott bestraffas lika strängt (ekvivalens). Straffet ska alltså spegla hur allvarligt samhället ser på den brottsliga gärningen.

En utgångspunkt för bedömningen av ett brotts straffvärde är straffskalan för brottet. Straffskalan kan sägas ange brottets *abstrakta straffvärde*, dvs. hur lagstiftaren värderar brottstypens svårhet i relation till andra brott och vilket ingripande från samhällets sida som är rimligt,

¹ Se SOU 2020:57, avsnitt 7.4 och där gjorda hänvisningar.

även med beaktande av humanitetsprincipen. Det innebär att lagstiftaren måste göra en bedömning av vilken fara, kränkning eller skada en brottstyp rent generellt innebär. Vilken straffskala som ska gälla avgörs utifrån värdet av det intresse som straffbudet avser att skydda. I princip bör straffskalan vara strängare ju viktigare intresse som berörs. Inom straffskalan ska sedan i princip alla tänkbara gärningstyper som faller inom det aktuella tillämpningsområdet kunna inordnas, och straffskalan måste därmed ha en viss spännvidd, från ett lägsta straff till ett högsta. När ett visst brott ska tilldelas en straffskala måste man därför göra en bedömning av vilka faktiska gärningar som ska rymmas inom straffbestämmelsens ram och av hur allvarliga dessa är.

Domstolen ska sedan med utgångspunkt i straffskalan för brottet, och med tillämpning av proportionalitets- och ekvivalensprinciperna, fastställa det *konkreta straffvärdet* för den enskilda gärningen med beaktande av bl.a. vilka försvårande och förmildrande omständigheter som föreligger i det enskilda fallet. Med det konkreta straffvärdet avses således det mer precisa straffvärde som fastställs för en enskild gärning. Vid den bedömningen ska bl.a. de principer om straffvärdebedömning som framgår av 29 kap. 1–3 §§ brottsbalken beaktas. Både det abstrakta och det konkreta straffvärdet är ett uttryck för brottets svårhet eller förkastlighet.²

Utformning av straffskalor

För varje brottstyp i brottsbalkens brottskatalog anges alltså en straffskala, som uttrycker ett lägsta och ett högsta straff. Straffskalan uttrycks i böter och/eller fängelse. Straffskalorna i brottsbalken är utformade så att endast vissa steg används som kortaste och längsta fängelsestraff. Fängelse kan dömas ut i lägst 14 dagar, s.k. allmänt fängelseminimum, vilket följer av 26 kap. 1 § brottsbalken. Av 26 kap. 1 § framgår också att det längsta tidsbestämda fängelsestraffet är tio års fängelse, med vissa undantag. Om ett brott har livstids fängelse i straffskalan kan det längsta tidsbestämda straffet för detta brott vara arton års fängelse. I vissa fall får fängelsestraffets längd sättas över det högsta fängelsestraff som kan följa på brotten (se 26 kap. 2, 3 och 3 a §§).

² Se bl.a. SOU 2021:68, avsnitt 6.3.1 och där gjorda hänvisningar.

Vilka steg som ska användas vid utformningen av en straffskala är inte reglerat i lag, annat än genom bestämmelserna som återgetts ovan. De straffminimum som traditionellt har använts i svenska straffbestämmelser är, förutom böter och allmänt fängelseminimum (dvs. fängelse i 14 dagar), fängelse i lägst sex månader, ett år, två år, fyra år, sex år eller tio år. Som straffmaximum har använts samma straffnivåer. Även maximum på fängelse i tre år, åtta år, arton år och på livstid har använts. Under senare år har dock lagstiftaren gjort avsteg från dessa traditionellt använda straffnivåer och använt sig även av andra, för att på ett mera nyanserat sätt kunna ange hur allvarlig en viss brottstyp ska anses vara i förhållande till andra brott. Exempelvis är straffminimum för grovt rån fängelse i fem år, för grov misshandel samt rån fängelse i ett år och sex månader och för grovt barnfridsbrott fängelse i nio månader. Regeringen har uttalat att det finns tillräckligt vägande skäl för att i större utsträckning än vad som tidigare var fallet göra avsteg från de nivåer för minimistraff som traditionellt har tillämpats. Samma resonemang gör sig gällande beträffande maximistraffen. Se prop. 2016/17:108 s. 29 och prop. 2022/23:53 s. 128.

Minimistraff

Som utgångspunkt tillämpas oftast straffskalans minimistraff eller straff i närheten av minimistraffet. Skälet för denna ordning är att lagstiftaren, genom straffskalan, har förklarat att brott av det aktuella slaget ska ges ett straffvärde som motsvarar den nedersta delen i straffskalan. För att någon annan del av straffskalan ska väljas måste domstolen komma fram till att det fall som är aktuellt för bedömning är allvarligare än de ”enklaste” fallen för brottstypen.

När det gäller straffskalor som innehåller böter eller fängelse på viss tid brukar som regel böter dömas ut om brottet inte är särskilt allvarligt eller om det inte finns andra omständigheter som talar för fängelse. En sådan omständighet kan vara att det rör sig om flera brott av det aktuella slaget eller att det är fråga om återfall i likartad brottslighet. Vid tillämpning av en straffskala som innehåller endast fängelse är utgångspunkten att straffets längd ska bestämmas till en månad, eller i vissa fall till 14 eller 21 dagar.

Ett annat skäl till att straffskalans minimistraff, eller straff i närheten av minimistraffet, oftast tillämpas är att olika brottstyper inte

sällan är gradindelade. Vid gradindelade brott måste straffskalorna för de övriga graderna av brottet beaktas. Det leder till att den överlappande delen av straffskalan för en lägre grad av ett brott mycket sällan används (se mer nedan).³

De senaste åren har lagstiftaren använt olika metoder för att höja straffnivåerna för vissa brottstyper.⁴ Det lämpligaste sättet att åstadkomma en höjd straffnivå anses vara förändringar av straffskalan. När det gäller hur sådana förändringar bör gå till har regeringen konstaterat att höjningar av maximistraffen erfarenhetsmässigt haft högst begränsad effekt på straffmättingspraxis. Med hänsyn till att det största antalet brott som begås är av en – relativt sett inom sin brottstyp – mindre allvarlig form är det lämpligaste sättet att åstadkomma en förhöjd straffnivå i stället att höja minimistraffet för det aktuella brottet (se prop. 2016/17:108 s. 28).

När det gäller nivån på höjningar av minimistraffen har regeringen framhållit att storleken på höjningen dels ska sättas i relation till brottets befintliga straffskala och inte ske i alltför stora steg, dels att höjningen inte ska motsvara mer än hälften av det befintliga minimistraffet. Vidare har angetts att skillnaderna mellan det abstrakta straffvärdet för olika brottstyper bör framträda tydligt i straffskalornas struktur. Minimistraffet för en viss brottstyp bör därför inte ligga alltför nära minimistraffet för den närmast allvarliga brottstypen (se prop. 2016/17:108 s. 29).

Överlappning av straffskalor

För gradindelade brott är varje grad av brottet en egen brottstyp. Hos de allra flesta gradindelade brott överlappar straffskalorna varandra beträffande de olika graderna av brottet.

Vanligtvis betraktas minimistraffet för en svårare grad av ett brott som ett ”tak” för straffmätningen av den lägre graden av brottet. Detta har att göra med att det abstrakta och konkreta straffvärdet

³ Se även SOU 2021:35, avsnitt 4.2 och där gjorda hänvisningar.

⁴ 2010 genomfördes en straffmättingsreform som framför allt syftade till att åstadkomma generella höjningar av straffen för de allvarligare våldsbrotten. Detta skulle uppnås genom att det befintliga utrymmet inom straffskalorna togs i anspråk, dvs. utan att ändra straffskalorna. De allmänna bestämmelserna om straffvärde ändrades därför på så sätt att de objektiva omständigheter som är kännetecknande för allvarliga våldsbrott pekades ut i 29 kap. 1 § brottsbalken som omständigheter som särskilt skulle beaktas vid bedömningen av straffvärdet och därmed värderas högre. Lagstiftningsmetoden för att åstadkomma generella straffhöjningar i 2010 års reform har kritiserats i olika sammanhang, bl.a. av Lagrådet (se prop. 2009/10:147 s. 70 f.).

bygger på den fara, kränkning eller skada som ett brott innebär, och att kriterierna för vad som ska utgöra en grövre form av brott också ofta tar sikte på omständigheter som innebär att den grövre graden av ett brott t.ex. är farligare än den lägre. Det är därför i normalfallet svårt att tänka sig en gärning som bedöms som en mindre allvarlig form av brottet, men som samtidigt har ett högre straffvärde än ett brott av en svårare grad (se NJA 2011 s. 89).

Anledningen till att det finns skäl att ha överlappande straffskalor är att inte alla faktorer som påverkar straffvärdet, eller i övrigt straffets längd, påverkar gradindelningen. Exempel på sådana faktorer är att gärningspersonen har ett sådant överskjutande uppsåt som avses i 29 kap. 2 § 1 brottsbalken, att det är fråga om ett sådant återfall som motiverar straffskärpning enligt 29 kap. 4 § brottsbalken, eller att gärningspersonen förmått någon annan att medverka till brottet genom missbruk av dennes ungdom (23 kap. 5 § brottsbalken). Sådana omständigheter kan ibland få genomslag på ett sätt som innebär att straffet bör bestämmas på en nivå som ligger inom straffskalan för den svårare graden av brottet.

Det har i flera lagstiftningssammanhang förordats en minskad överlappning mellan straffskalor för gradindelade brott, så att de enskilda brotternas straffskalor bättre anger det straffvärde som brotten i praktiken tillmätts. På så sätt undviker man en situation där det redan i förväg är givet att stora delar av straffskalan i praktiken aldrig kommer att komma till användning (se bl.a. prop. 2015/16:111 s. 32).⁵

Straffskalans påverkan på straffprocessen

Vilken straffskala som gäller för en viss brottstyp, dvs. det s.k. abstrakta straffvärdet, påverkar inte bara vilken påföljd som kan väljas utan har också betydelse för vilka straffprocessuella åtgärder som är möjliga att vidta. Det innebär att straffskalan kan ha stor betydelse redan under förundersökningen. Som exempel på straffprocessuella tvångsmedel som är beroende av straffskalan kan nämnas häktning, anhållande och gripande, men även hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning. Straffskalan kan också påverka möjligheterna för brottsutredande myndigheter att ta del av uppgifter som skyddas av sekretess. Vidare är straffskalan direkt avgörande för vilken preskriptionstid som gäller för brottet.

⁵ Se mer i SOU 2021:68, avsnitt 6.3.3.

11.2.2 Gradindelning och kvalifikationsgrunder

Hur allvarligt ett visst brott är framgår dels av brottets straffskala, dels i vissa fall av dess gradindelning. Varje grad av ett brott ska ses som en särskild brottstyp med en egen preskriptionstid kopplad till den angivna straffskalan. I vissa straffbestämmelser finns omständigheter angivna, s.k. kvalifikationsgrunder, som särskilt ska beaktas vid gradindelningen. De bidrar till att göra bestämmelserna mer informativa och ger vägledning vid tillämpningen. Kvalifikationsgrunderna ska dock enbart ses som vägledande exempel. Domstolen måste göra en helhetsbedömning av samtliga omständigheterna vid brottet. Det är alltså inte nödvändigt att bedöma ett brott som grovt när en eller flera kvalifikationsgrunder föreligger. Det är inte heller uteslutet att bedöma brottet som grovt när kvalifikationsgrunderna inte är för handen.

11.3 Allmänt om straffmätning och påföljdsval

11.3.1 Den grundläggande bestämmelsen om straffvärde

Straff ska i första hand utmätas utifrån hur allvarlig eller klandervärd brottligheten bedöms vara. Utgångspunkten för straffmätning och påföljdsval är straffskalan för det aktuella brottet. Gärningen ska alltså rubriceras före straffvärdebedömningen. Som framgått ska straffvärdebedömningen alltid utgå från straffskalans minimum. Straffvärdet kan därefter öka under förutsättning att det finns omständigheter som talar för att det finns relevanta skillnader i jämförelse med de minst straffvärda fallen. Vad som utgör relevanta skillnader kan variera avsevärt mellan olika brottstyper.

Det är brottets eller den samlade brottlighetens straffvärde som utgör utgångspunkten för påföljdsbestämningen. Det framgår av 29 kap. 1 § brottsbalken. Vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Det ska vidare särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person.

Straffvärdebedömningen är alltså väsentligen en fråga om att bedöma en gärnings skadlighet eller farlighet (de objektiva omständigheterna) och den tilltalades skuld (de subjektiva omständigheterna),

eller hur allvarlig eller klandervärd den är. När det gäller de objektiva omständigheterna vid brottet ska dessa uppfattas i vid mening och utgångspunkt kan normalt tas i brottets rekvisit. Ofta framgår i respektive brottsbeskrivning direkt vilka former av skada, fara och kränkning som i första hand är aktuella att beakta. När det gäller att bedöma de subjektiva omständigheterna är en viktig utgångspunkt den s.k. täckningsprincipen. Den innebär att endast sådana omständigheter som är täckta av den tilltalades uppsåt eller oaktsamhet kan läggas honom eller henne till last.

11.3.2 Försvårande och förmildrande omständigheter

Regleringen i 29 kap. 1 § brottsbalken kompletteras av de i 29 kap. 2, 2 a och 3 §§ uppställda katalogerna över försvårande respektive förmildrande omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet. I 29 kap. 2 § punkterna 1–11 brottsbalken ges ett antal exempel på *försvårande omständigheter* som särskilt ska beaktas vid straffvärdebedömningen. Det gäller t.ex. om den tilltalade avsett att brottet skulle få allvarigare följder än det faktiskt fått (punkten 1) eller om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering (punkten 6).

I 29 kap. 3 § punkterna 1–5 brottsbalken ges exempel på *förmildrande omständigheter* som särskilt ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet. Det gäller t.ex. om den tilltalades handlande stått i samband med hans eller hennes bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga (punkten 3). Uppräkningen i 29 kap. 3 § är exemplifierande.

11.3.3 Straffmättningsvärde

Sedan straffvärdet har bestämts ska vissa andra faktorer beaktas.

Enligt 29 kap. 4 § brottsbalken ska rätten vid straffmätningen i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott, om inte förhållandet beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet.

Rätten ska också i skäligen omfattning beakta ett antal omständigheter som inte är hänförliga till den brottsliga gärningen. Dessa omständigheter, som endast verkar i mildrande riktning, är hänförliga till gärningsmannens person och hans eller hennes handlande efter brottet (se 29 kap. 5 § brottsbalken). Enligt 29 kap. 5 a § brottsbalken ska rätten i skäligen omfattning också beakta om den tilltalade lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brottet.

Av 29 kap. 7 § första stycket brottsbalken framgår vidare att den tilltalades ungdom ska beaktas särskilt vid straffmätningen, om brottet begåtts innan han eller hon fyllt 21 år.⁶

Sedan dessa omständigheter har beaktats erhåller man det som brukar benämnas straffmätningens värde.

11.3.4 Påföljdsval

När det kommer till att bestämma påföljd står valet för domstolen mellan böter, fängelse, villkorlig dom och skyddstillsyn. Därutöver kan domstolen under vissa omständigheter besluta om överlämnande till särskild vård och om särskilda påföljder för unga lagöverträdare.

Fängelse är enligt 30 kap. 1 § brottsbalken att anse som en svårare påföljd än villkorlig dom och skyddstillsyn. Skyddstillsyn är generellt sett mer ingripande än en villkorlig dom. En skyddstillsyn kan dessutom förenas med olika slags föreskrifter vilket kan ge påföljden ytterligare skärpa. Det finns alltså ett större utrymme att använda skyddstillsyn än villkorlig dom som alternativ till fängelse.

Utgångspunkten för val av påföljd är regleringen i 30 kap. 4 § första stycket brottsbalken. Där framgår att rätten vid val av påföljd ska fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Rätten ska då beakta sådana omständigheter som anges i 29 kap. 5 och 5 a §§ brottsbalken. Vidare kan rätten, om det föreligger sådana omständigheter, meddela påföljdseftergift om det skulle vara uppenbart oskäligt att döma till påföljd (29 kap. 6 §).

⁶ Sedan januari 2022 gäller inte detta för brott som någon har begått efter det att han eller hon fyllt arton år, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år eller brottets straffvärde uppgår till fängelse i ett år eller mer (angående ändringarna se prop. 2021/22:17).

Skäl för fängelse

De skäl som får åberopas för fängelse anges uttömmande i 30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken. Dessa skäl är brottslighetens straffvärde och art samt den tilltalades tidigare brottslighet.

Förhållandet att brottet eller *brottsligheten har ett högt straffvärde* är ofta ett avgörande skäl för att döma till fängelse. Det har inte ansetts lämpligt att ange en specifik gräns för hur högt straffvärdet ska vara för att motivera ett fängelsestraff. Som riktvärde anges dock att en presumtion för fängelse föreligger för brott som vid straffvärdebedömningen anses medföra fängelse ett år eller mer.⁷ Som skäl för fängelse kan också den *tilltalades tidigare brottslighet* beaktas. I vilken utsträckning det ska beaktas påverkas av hur lång tid som förflutit mellan brotten. Även brottslighetens allvar och om det är fråga om likartad brottslighet har betydelse för om återfallet talar för en fängelsepåföljd.

Även brottets eller *brottslighetens art* kan utgöra skäl för att välja fängelse som påföljd. Vissa typer av brott anses vara av så allvarlig art att påföljden för brotten av allmänpreventiva skäl bör bestämmas till fängelse även vid låga straffvärden. Omständigheten att brottsligheten blivit mer utbredd eller antagit mer elakartade former kan utgöra skäl för att brotstypen med hänsyn till art bör föranleda fängelse. Att brottsligheten är svår att förebygga och upptäcka eller innefattar angrepp på den personliga integriteten är också omständigheter som kan utgöra skäl för att välja fängelse med hänsyn till brottslighetens art. Brottsrubriceringen som sådan är inte ensamt avgörande för bedömningen av om brottslighetens art talar för fängelse och inverkan av art kan vara olika stark inom ramen för en och samma brottsrubricering. Det anses i första hand vara en uppgift för lagstiftaren att i samband med tillkomsten av ny lagstiftning uttala sig om viss brottslighet utgör ett s.k. artbrott. Sådana ställningstaganden bör således med försiktighet göras i domstolarnas praxis. I vissa fall är det dock ofrånkomligt att domstolarna tar ställning till frågan oberoende av om lagstiftaren har gjort det (se NJA 1992 s. 190 och NJA 2002 s. 265).

⁷ I sammanhanget bör nämnas att man, som anges ovan, ofta talar om ett brotts straffmättningsvärde och att det som huvudregel är detta värde som avgör om det finns skäl för fängelse. Med begreppet avses alltså det resultat som rätten har kommit fram till, efter att med utgångspunkt i brottets straffskala ha beaktat omständigheterna i 29 kap. 5 och 5 a §§ brottsbalken och undomsreduktionen i 29 kap. 7 §.

Skäl mot fängelse

Om straffmättningsvärdet ligger på fängelsenivå och *presumtionen mot fängelse*, enligt 30 kap. 4 § brottsbalken, *inte har brutits*, står valet (avseende vuxna lagöverträdare) huvudsakligen mellan påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn. Som skäl för att välja villkorlig dom anges i 30 kap. 7 § första stycket brottsbalken att det saknas särskild anledning att befara att den tilltalade kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet. Som skäl för att välja skyddstillsyn anges i 30 kap. 9 § första stycket brottsbalken att det finns anledning att anta att en sådan påföljd kan bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet.

Om *presumtionen mot fängelse har brutits* kan den dömda ändå undgå fängelse om det finns särskilda skäl för villkorlig dom eller för skyddstillsyn (30 kap. 7 eller 9 §§ brottsbalken). Om det finns förutsättningar att kombinera påföljden med en föreskrift om samhällstjänst eller en skyddstillsyn med s.k. kontraktsvård innebär det att domstolen har större möjlighet att välja en icke frihetsberövande påföljd, eftersom en sådan föreskrift kan göra den icke frihetsberövande påföljden till ett tillräckligt ingripande alternativ till ett fängelsestraff. En skyddstillsyn kan också kombineras med böter eller fängelse i vissa fall.

11.4 Straffvärde och påföljd vid brott mot tjänstemän

11.4.1 Våld eller hot mot tjänsteman

Att man ska se allvarigare på våld eller hot mot tjänsteman än på motsvarande brott mot en enskild person kommer till uttryck i 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken. Där framgår bl.a. att man vid bedömningen av straffvärdet ska beakta den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad gärningsmannen insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. I specialmotiveringen till bestämmelsen förklarades att skyddet skulle förstås på så sätt, att vem som drabbades av brottet i princip var utan betydelse för straffvärdebedömningen. Detta uteslöt inte, att det kunde finnas anledning att se allvarigare på vissa former av angrepp än andra med hänsyn till att de kränkte flera skyddsvärda intressen. Ett exempel

härpå var den särskilda lagregleringen beträffande våld eller hot mot tjänsteman (se prop. 1987/88:120 s. 80 f.).

Högsta domstolen har bekräftat detta i ett flertal rättsfall och har uttalat att stadgandet i 17 kap. 1 § brottsbalken främst värnar intresset av att de befattningshavare som utövar för det allmänna viktiga funktioner, t.ex. inom rättsväsendet, inte ska hindras från att fullgöra dessa effektivt och opartiskt. Vid straffmätningen anses det därför försvårande, om våldet eller hotet uppenbart står i samband med sådan myndighetsutövning (se bl.a. NJA 2000 s. 116). När våld eller hot om våld ingår som moment i sådan brottslighet sker alltså straffvärdebedömningen som utgångspunkt med beaktande av både allvaret i våldet eller hotet mot den enskilde och det allmänna intresse som överträts.

Före 1948 års strafflagsrevision stadgades olika straffskalor i 10 kap. strafflagen beroende av om den angräpnade var högre eller lägre befattningshavare. Efter förslag av straffrättskommittén avskaffades den uppdelningen. I sammanhanget påpekades att tjänsteställningen emellertid ofta förtjänade att beaktas vid straffmätningen. Försvårande var om våldet stod i uppenbart samband med tjänsteutövning som endast ankom på högre ämbetsmän eller som annars borde åtnjuta särskilt skydd, exempelvis om någon under en rättegång utövade våld mot domaren. Vid straffmätningen skulle även omständigheten att den angräpnade löpte särskild risk för övergrepp från allmänhetens sida, såsom exempelvis en patrullerande polisman, beaktas. Även våldets beskaffenhet skulle beaktas (se SOU 1944:69 s. 174).

Våld mot tjänsteman är brott av sådan art att det föreligger en stark presumtion för att påföljden ska bestämmas till fängelse. Det förstärkta straffskyddet bör alltså komma till uttryck både i straffmätning och i påföljdsväl. Högsta domstolen har i ett flertal mål prövat frågan om påföljdsväl för brott enligt 17 kap. 1 § brottsbalken.

NJA 1980 s. 421 I–III rörde brott mot trafikpersonal i kollektivtrafik. Målen rörde begreppet myndighetsutövning, men även frågan om påföljd. Riksåklagaren hade i samtliga mål framhållit en oroande utveckling i fråga om säkerheten för spårvagnsförare och att antalet angrepp på yrkesgruppen hade ökat markant. Högsta domstolen konstaterade att behovet av skydd för en utsatt yrkesgrupp förstärker de allmänpreventiva skäl som talar för att ett fängelsestraff bör dömas ut vid brott av det slaget. Det har även uttalats i förhållande till taxi sida (se NJA 2001 s. 859).

I NJA 1984 s. 898 uttalade Högsta domstolen att när det gäller att beivra våld mot polisman eller ordningsvakt i myndighetsutövning gör sig hänsynen till allmän laglydnad starkt gällande. Icke frihetsberövande påföljd för sådant brott som inte är ringa bör därför i regel komma i fråga endast när den tilltalades personliga förhållanden talar för det med särskild styrka. Det starka artvärdet har understrukits även i senare rättsfall, se NJA 2000 s. 116 och NJA 2001 s. 859.

Även hot mot tjänsteman av normalgraden är ett artbrott, dvs. ett brott där normalpåföljden är fängelse (se bl.a. RH 2002:56 och RH 2014:18). Presumtionen kan dock knappast anses vara lika stark som vid våld mot tjänsteman. Fram till 2016 kunde verbala hot i vissa fall bedömas som ringa brott och påföljden kunde då stanna vid böter (se RH 1995:93 och RH 2002:5). Det fästes då vikt vid att det inte förekommit några andra försvårande omständigheter. Liknande bedömningar har gjorts sedan den ringa graden avskaffades 2016. Bötesstraff bör förbehållas gärningar som tidigare var att bedöma som ringa brott (se prop. 2015/16:113 s. 91).

11.4.2 Förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd

I förarbetena till 10 kap. strafflagen uttalade sig varken straffrättskommittén eller departementschefen särskilt angående straffmätningen för förgripelse mot tjänsteman eller våldsamt motstånd. I senare förarbeten uttalas dock, som nämnts ovan, att det kunde finnas anledning att se allvarigare på vissa former av angrepp i straffvärdebedömningen enligt 29 kap. 1 § brottsbalken med hänsyn till att de kränkte flera skyddsvärda intressen (se prop. 1987/88:120 och avsnitt 11.4.1 ovan). Våld eller hot mot tjänsteman nämndes som exempel på sådan reglering. I doktrin har anförts att uttalandet torde innebära att man även ska se allvarigare på förgripelse mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § brottsbalken än på motsvarande brott mot enskild person, eftersom även det brottet kränker flera skyddsvärda intressen. I annat fall saknar bestämmelsen något egentligt egenvärde och meningen med straffbestämmelsen måste vara att lagstiftaren velat ge myndighetsutövningen ett förstärkt skydd. Det förstärkta skyddet bör komma till uttryck vid såväl påföljdsval som vid bestämmandet av straffets storlek.⁸ Även den s.k. Fängelsestraffkommittén uttalade

⁸ Se Westerlund (1990) s. 321 f. och s. 352. Se även Jareborg (1986) s. 158.

att förgripelse mot tjänsteman i huvudsak rör gärningar som utgör brott enligt 3 eller 4 kap. brottsbalken, men som bör föranleda strängare straff därför att angreppet riktar sig mot någon i hans egen-skap av myndighetsutövare (se SOU 1986:14 s. 322). Såvitt vi har kunnat se finns inte några vägledande uttalanden i praxis i denna fråga.

Våldsamt motstånd bedöms inte på samma sätt, eftersom brottet främst anses innebära en kränkning av allmänna intressen och myndighetsutövningen. Det kränker inte enskilda och allmänna intressen på samma sätt som brott enligt 17 kap. 1 och 2 §§ och motiverar av den anledningen inte en straffvärdeskärpning enligt 29 kap. 1 § brottsbalken. Även det brottet bör dock föranleda ett strängare straff än motsvarande brott utanför straffbestämmelsen, därför att angreppet riktar sig mot någon i hans eller hennes egenskap av myndighetsutövare. Det är alltså bestämmelsen i 17 kap. 4 § brottsbalken i sig som åberopas för en sådan tolkning.⁹

11.5 Lagstiftningsåtgärder och tidigare överväganden

11.5.1 Nya brott och straffskärpningar

Inledning

Våld eller hot mot tjänsteman i 17 kap. 1 § brottsbalken utgör en kvalificerad form av hot- och våldsbrott. Vårt förslag om angrepp mot tjänsteman i 17 kap. 2 § brottsbalken tydliggör att det brottet kvalificerar en rad olika brottsliga gärningar som syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för åtgärd vid myndighetsutövning, däribland exempelvis förmögenhetsbrott och flertalet brott i 4 kap. brottsbalken. Vidare innehåller brotten mot tjänstemän moment som liknar brott med tvångsinslag, som t.ex. olaga tvång och utpressning. Det är därför av intresse att nämna något om vissa straffskärpningar som har skett för dessa underliggande brott på senare år, och något om nya brott som har tillkommit.

⁹ Se not ovan. Se även Heuman (1973) s. 462 och s. 496.

Grova hot- och våldsbrott

Åren 2010 och 2017 genomfördes lagändringar i syfte att skärpa straffen för främst allvarliga våldsbrott. Det skedde dels genom ändringar av bestämmelserna om straffmätning i 29 kap. brottsbalken (se prop. 2009/10:147 Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m.), dels genom höjda minimistraff för grov misshandel, synnerligen grov misshandel, grovt olaga tvång, grovt olaga hot, grovt rån och grov utpressning (se prop. 2016/17:108 Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott).

I prop. 2016/17:108 (s. 31 f.) konstaterade regeringen att det finns brottstyper som omfattar våld och hot mot personer, men vars skyddsobjekt också är samhälleliga intressen i en vidare bemärkelse. Det gäller exempelvis våld eller hot mot tjänsteman. När våld eller hot om våld ingår som moment i annan brottslighet får det enligt regeringen förutsättas att det vid straffvärdebedömningen – såvida straffvärdet inte redan på grund av kränkningen av det berörda samhälleliga intresset närmar sig maximistraffet – sker ett beaktande av både allvaret i våldet eller hotet mot den enskilde och det allmänna intresse som trätts för när. En strängare syn på t.ex. misshandel och olaga hot borde enligt regeringen alltså få genomslag också vid straffmätningen av andra allvarliga våldsbrott, t.ex. våld mot tjänsteman, såvida inte det tillgripna våldet leder till att det döms i brottskonkurrens med misshandelsbrottet. Detta har upprepats i senare lagstiftningssammanhang (se prop. 2018/19:155 s. 31).

Sedan den 1 juli 2023 har bl.a. straffen för grovt olaga tvång, olaga hot, grovt olaga hot, rån, utpressning och grov utpressning skärpts ytterligare (se prop. 2022/23:53 Skärpta straff för brott i kriminella nätverk).

Härutöver kan nämnas att övergrepp i rättssak i 17 kap. 10 § brottsbalken till sin konstruktion har stora likheter med brotten mot tjänstemän i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken. Straffskalan för övergrepp i rättssak har setts över och skärpts i omgångar, senast genom förslagen i prop. 2021/22:186 (En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring).

Förmögenhetsbrotten

År 2017 genomfördes flera lagändringar avseende förmögenhetsbrotten (se prop. 2016/17:131 Grovt fordringsbedrägeri och andra förmögenhetsbrott). Bland annat gavs förekomsten av integritetskränkande inslag större vikt vid bedömningen av om brotten skadegörelse och stöld ska anses vara grova. Efter en översyn av straffskalorna skärptes också straffen för skadegörelse och grov skadegörelse för att bättre överensstämja med vad som gäller för andra brott.

Brott mot frihet och frid

I 4 kap. brottsbalken har flertalet brott tillkommit och förändrats, både i sak och gällande brottens straffskalor. Nedan följer några exempel.

År 2016 infördes olovlig identitetsanvändning som ett nytt brott i brottsbalken. Straffbestämmelsen syftar till att motverka missbruk av identitetsuppgifter och ge skydd mot den integritetskränkning det innebär att få identitetsuppgifter utnyttjade (se prop. 2015/16:150 Straffrättsligt skydd mot olovlig identitetsanvändning).

År 2018 infördes det nya brottet olaga integritetsintrång. Brottet tar sikte på spridning av vissa slag av bilder eller andra uppgifter, om spridningen är ägnad att medföra allvarlig skada för den som bilden eller uppgiften rör (se prop. 2016/17:222 Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten).¹⁰

För att säkerställa ett starkt och ändamålsenligt skydd mot intrång i bostäder och andra platser har det straffrättsliga skyddet mot hemfridsbrott och olaga intrång moderniserats och stärkts (se prop. 2021/22:194 Ett modernare straffrättsligt skydd mot hemfridsbrott och olaga intrång). Förändringen innebar bland annat att en särskild beteckning för grova brott infördes liksom särskilda kvalifikationsgrunder samt skärpta straffskalor.

¹⁰ Genom förslag i samma proposition förtydligades och moderniserades straffbestämmelserna om olaga hot, ofredande och förolämpning. Straffskalorna ändrades dock inte.

11.5.2 Tidigare överväganden och ändringar avseende 17 kap. brottsbalken

Bestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd har inte genomgått några större sakliga förändringar sedan brottsbalkens införande. Straffskalorna har dock setts över och skärpts. Nedan följer en redogörelse för dessa förändringar och tidigare överväganden.

2016 års ändringar

Före 2016 bestod våld eller hot mot tjänsteman i 17 kap. 1 § brottsbalken enbart av brott av normalgraden och ringa brott. För brott av normalgraden dömdes till fängelse i högst fyra år, eller om brottet var ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader. Genom prop. 2015/16:113 ersattes den dåvarande gradindelningen (ringa brott och brott av normalgraden) med brott av normalgraden och grovt brott. Den ringa graden togs alltså bort. Det syftade till att ge nya hållpunkter för straffmätningen och göra det möjligt att införa kvalifikationsgrunder för det grova brottet.

Den underliggande utredningen¹¹ hade föreslagit att straffskalan för brott av normalgraden skulle vara böter eller fängelse i högst ett år. Enligt regeringen var det dock önskvärt att straffskalan för våld eller hot mot tjänsteman, som delvis är en kvalificerad form av olaga hot och misshandel, inte gav intryck av att vara ett mindre allvarligt brott än olaga hot och misshandel. Det högsta straffet för våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden borde därför enligt regeringen inte vara lägre än det högsta straffet för misshandel av normalgraden (a. prop. s. 75). Straffskalan bestämdes därför till *böter eller fängelse i två år*. I enlighet med utredningens förslag sattes straffskalan för grovt brott till fängelse i *lägst sex månader och högst fyra år*. Samtidigt infördes kvalifikationsgrunder för det grova brottet.

Även i bestämmelsen om förgripelse mot tjänsteman infördes brottsbeteckningen grov förgripelse mot tjänsteman. Straffskalan för det brottet lämnades dock oförändrad (se a. prop. s. 76 f.).¹²

¹¹ Se betänkandet Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m. (SOU 2014:63).

¹² Utredningen hade föreslagit att straffskalan i 17 kap. 2 § brottsbalken för brott av normalgraden skulle ändras till böter eller fängelse ett år, samt att straffet för grovt brott skulle vara fängelse lägst sex månader och högst fyra år. Förslaget genomfördes inte.

2020 års ändringar

Den 1 januari 2020 skärptes straffskalan för grovt våld eller hot mot tjänsteman till fängelse i lägst ett år och högst sex år.¹³ Ändringarna innebar alltså att både minimi- och maximistraffet för de grova brotten skärptes. Enligt regeringen utgjorde den generellt skärpta synen på allvarliga våldsbrott i sig inte skäl för att justera straffskalan för våld eller hot mot tjänsteman eller grovt sådant brott eftersom dessa straffskärpningar får genomslag i straffvärdebedömningen av andra brott med hot- och våldsinslag (se prop. 2018/19:155 s. 31 f.). Det ansågs dock finnas anledning att lyfta fram risken för otillbörlig påverkan på myndigheters beslutsfattande. Redan en situation där beslutsfattare, medvetet eller omedvetet, undviker att ta befattning med ärenden som avser vissa kriminella personer eller kriminella grupperingar, s.k. själv censur, skulle enligt regeringen innebära att bl.a. rättsväsendet försvagas och de kriminellas position stärks. 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 ansåg regeringen att det fanns skäl att skärpa straffet för grovt våld eller hot mot tjänsteman.

Straffskalan för brott av normalgraden ändrades inte i samband med 2020 års ändringar. Höjningen av minimistraffet för grovt våld eller hot mot tjänsteman ansågs dock medföra att det tillgängliga utrymmet för straffmätning i praktiken ökar för normalgraden av brottet, eftersom den praktiskt tillämpliga straffskalan för ett brott av normalgraden regelmässigt får anses sluta där minimistraffet för den svårare graden börjar, trots att skalorna överlappar varandra (a. prop. s. 32).

Andra överväganden om straffskalan för våld mot tjänsteman

Riksdagen har riktat flera tillkännagivanden till regeringen om att våld mot tjänsteman bör få en egen brottsbeteckning där straffet ska vara minst sex månaders fängelse.¹⁴ En utredning fick därför i uppdrag att analysera behovet och lämpligheten av en lagändring som

¹³ Till grund för ändringarna låg Blåljusutredningens betänkande Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner (SOU 2018:2).

¹⁴ Se bl.a. bet. 2016/17:JuU16 punkt 24, rskr. 2016/17:211 och bet. 2019/20:JuU8 punkt 8, rskr. 2019/20:43.

innebär att brottet våld eller hot mot tjänsteman i 17 kap. 1 § brottsbalken delas upp och att straffskalan för våld mot tjänsteman skärps. Utredningens uppdrag redovisades i betänkandet En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner (SOU 2022:2).

Utredningen konstaterade att antalet anmälda brott om våld mot tjänsteman uppgår till samma nivåer i dag som i slutet på 1980-talet. Antalet anmälningar om våld mot polismän ökade förvisso mellan 2019 och 2020. Utredningen ansåg dock att det inte gick att dra några säkra slutsatser utifrån detta och bedömde att brottslighetens utveckling inte medförde något tydligt allmänpreventivt behov som motiverade en straffskärpning.

Utredningen konstaterade vidare att bestämmelsen i 17 kap. 1 § brottsbalken nyligen fått en ny straffskala för grovt brott som ökat spännvidden i straffskalan för de allvarligaste brotten. I den mån våld mot t.ex. polismän kommit att bli mer allvarligt bedömdes det alltså finnas utrymme att beakta detta inom ramen för befintliga straffskalor. Vidare fann utredningen att det inte kunde anses proportionerligt med en straffskala om minimum sex månaders fängelse med tanke på gärningarnas olika karaktär. Det gick inte heller att kategoriskt säga att våld mot tjänsteman alltid är ett allvarligare brott än hot mot tjänsteman, vilket enligt utredningen talade mot att dela upp bestämmelsen och att införa olika straffskalor. Ytterligare en omständighet att beakta var enligt utredningen att bestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman haft i princip samma utformning de senaste 70 åren och därmed finns en väl etablerad praxis kring bestämmelsens tillämpning. Några starka önskemål från rättsväsendet om att bestämmelsen borde delas upp fanns inte heller.

Utredningens sammantagna bedömning var därför att 17 kap. 1 § brottsbalken inte borde ändras.

11.6 Kriminalstatistik

11.6.1 Påföljder

I avsnitt 5.2.1 och 5.2.2 har vi redogjort för anmälnings- och lagföringsstatistik avseende brott enligt 17 kap. 1, 2 och 4 §§. I detta avsnitt redogör vi för kriminalstatistiken avseende påföljder.

Av lagföringsstatistik framgår fördelningen av påföljder och längden på utdömda fängelsestraff. När det kommer till statistik över påföljder redovisas perioden från 2017 och framåt eftersom bestämmelsen i 17 kap. 1 § brottsbalken ändrades den 1 juli 2016 när bl.a. brottstypen ringa våld eller hot mot tjänsteman togs bort och grovt brott infördes.

Av tabell 11.1 nedan framgår fördelningen mellan olika påföljder åren 2017 till 2022 bland lagföringsbeslut med våld eller hot mot tjänstemän som huvudbrott, dvs. det brott i lagföringen som har den strängaste straffskalan. I de fall en lagföring rör flera brott med samma straffskala, väljs slumpmässigt ett av dessa brott som huvudbrott i statistiken.¹⁵ Den redovisade påföljden kan alltså avse fler brott än huvudbrottet. I tabell 11.2 redovisas längden på fängelsestraff avseende våld eller hot mot tjänsteman.

Redovisningen av påföljdsstatistiken är gjord utifrån *ungefärlig* andel i procent avseende lagföringsbeslut som medfört böter, villkorlig dom (varav villkorlig dom och samhällstjänst), skyddstillsyn (varav skyddstillsyn i kombination med samhällstjänst, 28:3-fängelse och kontraktsvård), fängelse samt en kategori med övriga påföljder som innefattar bl.a. ungdomspåföljder och rättspsykiatrisk vård. I den mån strafförelägganden och åtalsunderlåtelse inte redovisas separat ingår dessa i övriga påföljder.

Därefter följer tabellerna 11.3 och 11.4 med påföljdsstatistik avseende förgripelse mot tjänsteman respektive våldsamt motstånd som huvudbrott. Det avser den ungefärliga procentuella fördelningen mellan olika påföljder åren 2017 till 2022. Indelningen är densamma som för våld eller hot mot tjänsteman, men för dessa brott anges också den procentuella andelen åtalsunderlåtelse och strafförelägganden.

I statistiken återges inte brott mot personer som omfattas av bestämmelserna enligt 17 kap. 5 § brottsbalken.

¹⁵ SOU 2022:2 avsnitt 6.3.1 och däri gjorda hänvisningar.

Tabell 11.1 Påföljder våld eller hot mot tjänsteman i procent

År (totalt antal)	Böter	VD (med sh-tj)	ST (med sh-tj, 28:3, KV)	Fängelse	Övriga
2017 (1336)	15	30 (17)	25 (6)	17	13
2018 (1304)	13	34 (19)	21 (4)	17	15
2019 (1233)	14	33 (17)	20 (4)	17	15
2020 (1195)	13	38 (20)	19 (4)	17	14
2021 (1230)	13	32 (13)	20 (4)	20	15
2022 (1185)	13	34 (14)	21 (5)	19	13

Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen september 2023.

Tabell 11.2 Domslut med påföljd fängelse efter huvudbrott våld eller hot mot tjänsteman. Antal månader

Månader	> 1	1	<1-2	<2-3	<3-4	<4-6	6	<6-12	12	<12-24	<24-48
År (totalt antal domslut)											
2017 (238)	14	90	65	26	15	8	7	11	1	–	1
2018 (223)	11	94	61	28	11	3	4	5	2	3	1
2019 (216)	11	95	39	25	13	5	12	11	3	2	–
2020 (202)	9	87	45	20	15	2	8	5	4	7	–
2021 (250)	12	104	52	29	15	2	4	13	7	10	2
2022 (223)	11	93	42	24	10	3	11	12	5	12	–

Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen september 2023.

Tabell 11.3 Påföljder förgripelse mot tjänsteman i procent

År (totalt antal)	Böter	VD (med sh-tj)	ST (med sh-tj, 28:3, KV)	Fängelse	Strafföre-lägganden/Åtalsunder-låtelser	Övriga
2017 (65)	75	–	–	2	15	6
2018 (84)	81	2	1	1	13	4
2019 (100)	75	–	–	1	19	5
2020 (97)	82	–	0	1	7	9
2021 (88)	82	1	2	–	10	6
2022 (125)	78	–	1	2	9	9

Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen september 2023.

Tabell 11.4 Påföljder våldsamt motstånd i procent

År (totalt antal)	Böter	VD (med sh-tj)	ST (med sh-tj, 28;3, KV)	Fängelse	Strafföre- lägganden/ Åtalsunder- låtelse	Övriga
2017 (652)	74	–	>1	>1	23	2
2018 (652)	77	–	–	>1	19	3
2019 (675)	73	>1	–	–	23	4
2020 (738)	83	>1	>1	0	14	3
2021 (640)	80	>1	>1	>1	13	6
2022 (730)	83	>1	–	–	13	4

Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen september 2023.

Tabell 11.5 Påföljder övriga brott år 2022 i procent

Brott (totalt antal)	Böter	VD (med sh-tj)	ST (med sh-tj, 28;3, KV)	Fängelse	Strafföre- lägganden/ Åtalsunder- låtelse	Övriga
Misshandel- normalgraden och grov (4352)	11	32 (21)	12 (5)	24	2	19
Olaga tvång – normalgraden och grov (40)	7	13 (5)	15 (8)	23	2	40
Olaga hot normalgraden (1064)	42	23 (2)	10 (2)	7	4	14
Ofredande (542)	71	6 (>1)	3 (>1)	1	12	7
Övergripping i rättssak – normalgraden och grovt (285)	3	18 (14)	18 (8)	42	–	19

Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen september 2023.

Påföljdsstatistik för 17 kap. brottsbalken – kommentar

Eftersom påföljderna rapporteras utifrån huvudbrott, och kan omfatta annan brottslighet, går det inte att dra alltför långtgående slutsatser utifrån statistiken.

Möjligtvis kan en ökning ses beträffande andelen fängelsepåföljder för *våld eller hot mot tjänsteman* för 2021 och 2022 i tabell 11.1. Det skulle kunna ligga i linje med de straffskärpningar som har skett. Avseende dessa år tycks också antalet domslut avseende längre fängelsestraff, med fängelse i mer än sex månader, ha ökat jämfört med tidigare år. Den vanligaste påföljden är fängelse en månad, följt av fängelse 1–2 månader (se tabell 11.2).

Det är inte möjligt att i kriminalstatistiken utläsa hur många av de redovisade lagföringarna som avser våld respektive hot mot tjänsteman. Ett rimligt antagande är dock att majoriteten av de lagföringsbeslut som rör hot mot tjänsteman finns bland de fall som lett till bötesstraff, villkorlig dom med böter samt skyddstillsyn. Vidare torde majoriteten av de fall som rör våld mot tjänsteman finnas bland de lagföringar som resulterat i villkorlig dom med samhällstjänst, skyddstillsyn med samhällstjänst, 28:3-fängelse eller kontraktsvård samt bland de redovisade domsluten som lett till fängelsepåföljd. Bötespåföljder för våld mot tjänsteman torde vara sällsynta.

När det gäller *förgripelse mot tjänsteman* och *våldsamt motstånd* leder de brotten nästan uteslutande till böter (se tabell 11.3 och 11.4).

Det är inte möjligt att göra en jämförelse av påföljder mellan brott mot tjänstemän i 17 kap. brottsbalken och övriga brott i brottsbalken. Av tabell 11.5 framgår ändå ett urval av brott och hur påföljderna har fördelat sig under ett år (2022). Av intresse för påföljderna för 17 kap. 2 § är vad som gäller för t.ex. ofredande och olaga hot. Det kan konstateras att böter tycks vara en vanligare påföljd för förgripelse mot tjänsteman än vad som är fallet för ofredande och olaga hot. Det kan bl.a. förklaras med att straffskalorna för dessa brott är högre än för förgripelse mot tjänsteman av normalgraden. Brotten i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken har också likheter med bl.a. olaga tvång (4 kap. 4 §) och övergrepp i rättssak (17 kap. 10 §). År 2022 ledde omkring 42 procent av lagföringarna för övergrepp i rättssak till fängelsepåföljd. Även det brottet har en högre straffskala än 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken.

11.7 Överväganden och förslag

11.7.1 Behovet av en översyn och utgångspunkterna för den

Bedömning: Utsattheten för våld, hot och trakasserier bland offentliganställda och de risker som det medför för allmän verksamhet motiverar straffskärpningar avseende brotten i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken. Straffskalorna bör tydligare ge uttryck för att brotten utgör kvalificerade former av andra brott. Brott som begås mot en tjänsteman med bäring på dennes myndighetsutövning är regelmässigt allvarligare och mer straffvärda.

Lagstiftarens syn på brottsligheten och förhållandet till andra brott

Som framgått i den inledande redogörelsen anger straffskalan hur lagstiftaren värderar brottstypens svårhet i förhållande till andra brott. Straffskalorna ger uttryck för hur allvarligt samhället ser på gärningar av viss typ, vilket i viss mån styr rättsväsendets prioriteringar när det gäller att ingripa mot och lagföra personer som begår sådana brott. Vid fastställandet av straffskalan är utgångspunkten det skyddsintresse som ska värnas. I princip bör straffskalan vara strängare ju viktigare intresse som berörs. När ett visst brott ska tilldelas en straffskala måste man också göra en bedömning av vilka faktiska gärningar som ska rymmas inom straffbestämmelsens ram och av hur allvarliga dessa är.

Brott mot tjänstemän enligt 17 kap. brottsbalken utgör kvalificerade former av andra brott. Sådana brott anses därför regelmässigt vara allvarligare än de underliggande brotten, eftersom brottet har begåtts mot en tjänsteman med bäring på dennes myndighetsutövning. Det har att göra med bestämmelsernas dubbla skyddsintressen; både enskilda och allmänna.

På senare år har det vidtagits en rad lagstiftningsåtgärder beträffande de underliggande brotten som omfattas av 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken. I tidigare lagstiftningssammanhang har det uttalats att andra straffskärpningar inte i sig utgör skäl att justera straffskalan för t.ex. våld eller hot mot tjänsteman, utan att de bör få genomslag ändå (se prop. 2016/17:108 s. 31 f. och prop. 2018/19:155 s. 31). I takt med att andra straffskalor har skärpts väcks dock frågan om

bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken fullt ut återspeglar förhållandet att de ska ses som kvalificerade, och mer allvarliga former av vissa andra brott. Det väcker också vissa konkurrensfrågor eftersom domstolen i regel dömer för brott med strängare straffskala. Härutöver finns det alltid anledning att fortlöpande se över och anpassa straffskalorna så att principerna om proportionalitet och ekvivalens får genomslag i den praktiska straffmätningen, dvs. att jämföra med straffskalorna för andra brottstyper på motsvarande nivå. Det är särskilt motiverat i fråga om brott mot tjänstemän, eftersom brotten innehåller ytterligare kvalificerande moment och omfattar dubbla skyddsintressen.

Brottsutvecklingen och riskerna för allmän verksamhet talar för att straffskalorna bör skärpas

Relationen till övergrepp i rättsak

17 kap. brottsbalken innehåller en skiftande samling brottstyper som alla i något avseende utgör ett angrepp på eller ett hot mot allmän verksamhet. Skyddsintresset är under alla förhållanden att säkerställa att allmän verksamhet kan utövas.

I syfte att ge skydd åt vittnen och andra som på ett eller annat sätt förväntas delta eller medverka i lösandet av rättsliga angelägenheter i domstol eller hos annan myndighet, är det i 17 kap. 10 § brottsbalken kriminaliserat att utöva våld, tvång eller på annat sätt påverka dessa aktörer (övergrepp i rättsak). Brottet har utformats i nära överensstämmelse med skyddet för myndighetsutövning i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken. Den brottsliga gärningen beskrivs, liksom i nuvarande 17 kap. 1 §, som angrepp med våld eller hot om våld. Även en annan gärning som medför lidande, skada eller annan olägenhet eller hot om sådan gärning omfattas av bestämmelsen, liksom i nuvarande 17 kap. 2 § om förgripelse mot tjänsteman.

Vid brottsbalkens införande var straffskalan för brott mot tjänstemän i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken strängare än den för övergrepp i rättsak. Straffskalan för övergrepp i rättsak har därefter skärpts i omgångar bl.a. med hänsyn till att vittnen och målsäganden blivit

alltmer obenägna att tala fritt av rädsla för tilltalade och åhörare.¹⁶ Det har i förarbetena motiverats med utvecklingen bl.a. i narkotikamål, vid utredning och lagföring av brottslighet med anknytning till kriminella motorcykelgäng och nu senast mot bakgrund av utvecklingen med kriminella nätverk.¹⁷ Sedan 2022 är straffskalan för övergrepp i rättssak av normalgraden fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Om brottet är grovt döms för grovt övergrepp i rättssak till fängelse i lägst två och högst åtta år. Den särskilda graden ringa övergrepp i rättssak, som hade straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader, har tagits bort och ersatts med en möjlighet att bestämma straffet till fängelse i högst ett år vid mindre allvarliga fall av övergrepp i rättssak (se prop. 2021/22:186 s. 38 f). Straffskalan är nu alltså påtagligt strängare än den för våld, hot och förgripelse mot tjänsteman.

Den skärpning av straffskalan för övergrepp i rättssak som skedde 1997 medförde att straffskalan för det brottet blev högre än straffskalan för brotten mot tjänstemän i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken.¹⁸ I samband med den skärpningen övervägdes om straffmaximum för våld eller hot mot tjänsteman även i fortsättningen skulle ligga i nivå med övergrepp i rättssak eftersom viss allvarlig brottslighet hade riktats inte bara mot vittnen och målsägande utan också mot domare, åklagare och poliser och andra inblandade tjänstemän. Regeringen var då inte övertygad om att det var motiverat, och uttalade i prop. 1996/97:135 s. 10:

Vittnen och målsägande har en särskilt utsatt ställning i processen. Deras medverkan är många gånger av omedelbar betydelse för genomförandet av utredningen och lagföringen. För inblandade tjänstemän finns andra metoder för skydd. [...] De agerar i sitt yrke, vilket gör dem medvetna och beredda att hantera situationer av detta slag. Det bör också understrykas att, [...], straffvärdet av våld eller hot som riktas mot en tjänsteman inom ramen för den givna straffskalan påverkas av motivet för gärningen. Har avsikten exempelvis varit att försöka stoppa en åklagare från att driva ett åtal eller att hämnas för ett väckt åtal kommer detta att påverka straffvärdet av brottet.

¹⁶ Före 1982 var straffskalan för övergrepp i rättssak böter eller fängelse högst två år. Det kan jämföras med våld eller hot mot tjänsteman som hade ett straffmaximum om fyra år. Sedan 1982 kom straffskalorna i stort att överensstämma (böter eller fängelse högst fyra år), även om brott enligt 17 kap. 10 § brottsbalken sedan 1982 haft ett särskilt grovt brott. Se prop. 1981/82:141.

¹⁷ Se prop. 1981/82:141 s. 34 f., prop. 1992/93:141 s. 46 f., prop. 1996/97:135 s. 7 f., prop. 2001/02:59 s. 45 f. och prop. 2021/22:186 s. 38 f.

¹⁸ För normalgraden av brottet höjdes straffmaximum till fängelse i två år. Straffskalan för grovt brott skärptes till fängelse i lägst ett och högst sex år.

Straffskalan för våld eller hot mot tjänsteman ändrades därför inte. Sedan dess har straffskalan för övergrepp i rättssak skärpts vid ytterligare två tillfällen (se prop. 2001/02:59 och prop. 2021/22:186).

Utsattheten och riskerna för allmän verksamhet

Förarbetsuttalandena från 1997 har fortfarande viss relevans. I vissa fall och i vissa verksamheter i offentlig förvaltning kan det finnas en medvetenhet och beredskap att hantera återkommande situationer som kan vara konfliktfyllda och ytterst våldsamma. Det kan gälla vissa planerade ingripandesituationer inom polisen, i omhändertagandet av psykiskt sjuka och berusade eller i handläggningen av uppmärksammade brottmål. Det finns då ett flertal säkerhetsåtgärder och metoder för skydd som kan vidtas, inte minst från arbetsgivarens sida. Mot bakgrund av de undersökningar och det underlag som vi har tagit del av anser vi dock att det finns anledning att ompröva ställningstagandet som kommer till uttryck i förarbetena och som sedan dess medfört att det finns en stor, och kanske till viss del omotiverad, diskrepans i straffskalorna för olika brott i 17 kap. brottsbalken.

Brottslighet riktad mot tjänstemän kan innehålla inslag som har stora likheter med övergrepp i rättssak och som bör betraktas som lika allvarliga. Det tydligaste exemplet gäller självfallet angrepp mot domare, åklagare, poliser och andra tjänstemän i syfte att påverka en förundersökning eller domstolsförhandling. Om avsikten exempelvis är att försöka stoppa en åklagare från att driva ett åtal eller att hämnas för ett väckt åtal är likheterna påfallande. Men likheterna är enligt vår bedömning även stora avseende angrepp mot andra tjänstemän i syfte att exempelvis påverka eller hämnas handläggningen i ett ärende eller ett beslut.

Utsattheten för våld, hot och trakasserier tycks ha ökat generellt inom offentlig verksamhet under senare år. Det framstår som alltmer vanligt med hot och trakasserier som är förfinade och som sker med avsikt att påverka. Vidare finns det indikationer på att brottsligheten mot tjänstemän har blivit grövre till sitt slag. Brottsutvecklingen och omfattningen av kriminella nätverk och strukturer är ytterligare faktorer som innebär en ökad utsatthet och otrygghet bland offentliganställda. I bekämpandet av organiserad brottslighet sker också ökade

insatser från en rad olika myndigheter, vilket ytterligare ökar utsattheten för medarbetarna. Det gäller inte bara för de brottsbekämpande myndigheterna utan även myndigheter som arbetar med exempelvis utbetalningar och tillstånd. Utsattheten kan alltså finnas i hela den offentliga förvaltningen, även inom organisationer som typiskt sett inte bedriver sin verksamhet med samma beredskap och säkerhetsarrangemang som brottsbekämpande verksamheter.

Den offentliga förvaltningen bygger på att tjänstemän fattar beslut utan ovidkommande hänsyn och tar hänsyn till principer om bl.a. objektivitet och likabehandling. Allmänheten måste vara övertygad om att beslut fattas på rättssäkra grunder och att lika fall behandlas lika. Den samlade bild som har förmedlats till utredningen är att det förekommer att tjänstemän inte vidtar tjänsteåtgärder av rädsla för våld, hot och trakasserier. Det kan innebära att ingripanden, inspektioner och kontroller inte genomförs som planerat. Även om det inte med säkerhet går att uttala sig om i vilken omfattning det sker, innebär agerandet – och riskerna för sådana ageranden – att grundläggande principer om objektivitet, legalitet och likabehandling sätts åt sidan. En utveckling i denna riktning kan ytterst leda till att vissa personer och grupper finner att det lönar sig att systematiskt utöva otillbörlig påverkan för att uppnå sina syften.

Bestämmelserna om brott mot tjänstemän är därför väsentliga för tilltron till och funktionen hos allmän verksamhet och myndighetsutövning. Den samlade bilden talar för att gärningar som innefattar brott mot tjänstemän i många fall bör tillmätas ett högre straffvärde än vad som sker i dag. Med hänsyn till brottslighetens systemhotande karaktär bör straffskalorna för brotten mot tjänstemän skärpas för att i större utsträckning överensstämja med straffskalan för övergrepp i rättssak, men också andra brott med våld-, hot- och tvångsinslag. Samtidigt måste straffskalorna vara dynamiska och ge utrymme för en nyanserad bedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

I det följande redogör vi för våra överväganden om straffskalorna för respektive brott i 17 kap. brottsbalken.

11.7.2 Straffskalan för våld eller hot mot tjänsteman

Förslag: Minimistraffet för grovt våld eller hot mot tjänsteman höjs till fängelse i ett år och sex månader. Straffmaximum höjs till fängelse i åtta år. Maximistraffet för våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden höjs till fängelse tre år.

Bedömning: Minimistraffet för våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden bör inte ändras.

Straffskalan för grovt brott bör skärpas

Det finns, som vi konstaterat i avsnitt 7.3.1, indikationer på att vissa våldsangrepp mot tjänstemän har ökat. När det gäller våld mot tjänsteman syns en ökning av antalet anmälda brott för 2022. För poliser har antalet anmälda brott ökat markant under de senaste åren.

Det finns också indikationer på att grova brott avseende hot och våld har ökat och att våld mot poliser har blivit grövre. Sedan brotten grovt våld mot tjänsteman och grovt hot mot tjänsteman fick egna brottsbeteckningar har både antalet inkomna brottsmisstankar hos Åklagarmyndigheten och antalet lagföringar för de brotten ökat under perioden 2016–2022.

Den våldsutveckling och grova kriminalitet som bl.a. föranlett straffskärpningar i andra avseenden får påverkan även gentemot tjänstemän. Det finns exempel på mycket grovt våld med tillhyggen, sprängningar, skjutningar och våld mot anställda utanför arbetstid för att hämnas en viss tjänsteåtgärd. Som vi har utvecklat i avsnitt 7.3.3 är också hot vanligt förekommande i stora delar av förvaltningen. Det som beskrivs och upplevs som särskilt problematiskt är hot som på olika sätt anspelar på personliga förhållanden och kännedom om familjemedlemmar, eller hot som anspelar på våldskapital. Hoten kan vara systematiska och instrumentella till sin karaktär. Det är uppenbart att den här typen av grova angrepp medför stora risker för offentlig verksamhet. Brottsutvecklingen måste därför tas på stort allvar.

De förslag som vi lämnar i den sakliga översynen av 17 kap. 1 § brottsbalken syftar till att stärka skyddet för hot som riktar sig mot tjänstemän. Härutöver anser vi att straffskalan för *grovt våld eller hot mot tjänsteman* tydligare bör återspegla allvaret av hot och våld som

riktar sig mot tjänstemän vid deras myndighetsutövning och att sådana gärningar bör tillmätas ett högre straffvärde än vad som sker i dag. För att åstadkomma högre abstrakt straffvärde för denna brottstyp bör minimistraflet höjas till fängelse *i ett år och sex månader*. Detta innebär en väsentlig höjning och medför att minimistraflet placeras på samma nivå som minimistraflet för grov misshandel och på en nivå sex månader över minimistraflet för grovt olaga hot som skärptes den 1 juli 2023 (se prop. 2022/23:53). Maximistraflet för grovt våld eller hot mot tjänsteman bör vidare höjas till *fängelse högst åtta år*. Maximistraflet kommer då att överensstämma med grovt övergrepp i rättssak och grov utpressning. Maximistraflet blir även högre än maximistraflet för grov misshandel och grovt olaga hot. Skärpningen får också praktisk betydelse eftersom det sedan den 1 juli 2023 gäller en presumtion för häktning vid misstanke om brott med ett minimistraflet om fängelse i ett år och sex månader eller mer (se prop. 2022/23:53).

Den straffskala som vi nu föreslår innebär en relativt kraftig höjning sett till att den nuvarande straffskalan skärptes så sent som 2020. Det kan diskuteras om det finns tillräckliga skäl för detta. Som vi utvecklat i tidigare avsnitt innebär brottsutvecklingen och angrepp på offentliganställda i påverkanssyfte att det finns goda skäl att från samhällelig synpunkt tillmäta brottstypen ett högre straffvärde och att anpassa bestämmelsen till andra allvarliga brott med liknande skyddsintressen. På detta sätt uppnås enligt vår uppfattning en tydlig markering av att straffvärdet för grovt våld eller hot mot tjänsteman är att anse som högre än det våld eller hot som ingår i gärningen i sig. Det bedöms motiverat för att domstolarna ska kunna beakta de kvalificerande omständigheterna att brottet har skett vid någons myndighetsutövning eller för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning.

Avsikten med förslaget är inte att påverka den nyanserade straffmätning som ska ske. Tvärtom bör straffskalans utvidgning ge förutsättningar för ytterligare nyansering vid påföljdsbestämningen. Det bör dock samtidigt understrykas att förslaget ska ses som en generell uppgradering av straffvärdet för brott av förevarande slag, något utredningen anser befogat. Detta bör leda till generellt något strängare straff. En sådan förändring torde ha störst betydelse för mer allvarliga former av våld eller hot mot tjänstemän.

En skärpning av straffskalan kan klargöra konkurrensförhållandena mellan brotten

En skärpning av straffskalan torde leda till att grovt våld eller hot mot tjänsteman – till skillnad från i dag – i regel kan konsumera t.ex. grovt olaga hot och grov misshandel (jfr tidigare uttalanden i prop. 2018/19:155 s. 32 och avsnitt 7.2.4). Straffskalan blir typiskt sett tillräckligt vid för att domstolen inom ramen för 17 kap. 1 § brottsbalken kommer att kunna beakta både allvaret i våldet eller hotet mot den enskilde och det allmänna intresse som trätts för när. På så sätt tydliggörs enligt vår bedömning konkurrensförhållandena mellan brotten, även om gärningens samlade straffvärde inte bör påverkas nämnvärt av om det i ett enskilt fall döms endast för ett av brotten eller för båda brotten i brottskonkurrens.

Minimistraflet för grovt våld mot tjänsteman och grov misshandel kommer enligt vårt förslag att vara desamma. En av kvalifikationsgrunderna för grovt våld mot tjänsteman är att gärningen har innefattat våld av allvarligt slag. Vid bedömningen av om gärningen har innefattat våld av allvarligt slag har uttalats, på motsvarande sätt som vid olaga tvång, att det borde krävas att det är fråga om misshandelsbrott med ett straffvärde om fängelse kring sex månader eller mer (se prop. 2015/16:113 s. 83 och s. 92). Minimistraflet för grovt våld mot tjänsteman och grovt olaga tvång var *då* fängelse i lägst sex månader. Minimistraflet för grov misshandel var *då* lägst fängelse ett år. Det får förstås som att avsikten alltså var att det skulle finnas utrymme för att döma till grovt våld mot tjänsteman på grund av våldets allvar, utan att misshandeln var att bedöma som grov misshandel.

Var den gränsen går i dagsläget, sedan minimistraflet för grov misshandel och grovt våld mot tjänsteman har höjts, har inte prövats i praxis. Enligt Högsta domstolen måste uttrycket ”våld av allvarligt slag” kunna anpassas efter den straffbestämmelse där det förekommer (se NJA 2019 s. 747).¹⁹ Alltjämt torde dock gälla att det finns utrymme att bedöma en gärning som grovt våld mot tjänsteman i *fler och andra fall* än när våldet bedöms som grovt enligt 3 kap. 6 § brottsbalken. Så bör gälla även med den straffskärpning som vi föreslår. Det har att göra

¹⁹ I *Prioriterade prejudikatfrågor 2023* (Åklagarmyndigheten, mars 2023) har Åklagarmyndigheten efterlyst vägledande uttalanden i fråga om hur rekvisitet våld av allvarligt slag ska tolkas i förhållande till grovt våld mot tjänsteman. Myndigheten konstaterar där att tolkningen av rekvisitet och därmed gränsdragningen mellan grovt våld mot tjänsteman och brott av normalgraden, inte är enhetlig (s. 5).

med att brotten delvis värnar olika intressen och att olika omständigheter ska beaktas vid bedömningen av vad som utgör grovt brott.²⁰ Gradindelningen för de underliggande brotten och gradindelningen för brott enligt 17 kap. 1 § ”följer” alltså inte nödvändigtvis varandra.

Ovanstående resonemang har bäring även på grovt hot mot tjänsteman. Även i fortsättningen bör det finnas utrymme att bedöma en gärning som grovt hot mot tjänsteman i fler och andra fall än då hotet bedöms som grovt olaga hot enligt 4 kap. 5 § andra stycket brottsbalken. För dessa brott är dock kvalifikationsgrunderna för grovt brott desamma och det ska särskilt beaktas om hotet 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 om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art. Om ett hot med sådana inslag har riktats mot en tjänsteman vid myndighetsutövningen eller för att tvinga fram, hindra eller hämnas för någons myndighetsutövning bör det abstrakta straffvärdet enligt vår uppfattning vara högre än om så inte är fallet. Det är därför befogat att minimistraffet för grovt hot mot tjänsteman är sex månader högre än straffskalan för grovt olaga hot, vilket blir följderna av vårt förslag.

Straffskalan för brott av normalgraden

Förslaget att skärpa minimistraffet för grovt våld eller hot mot tjänsteman gör att det tillgängliga utrymmet för straffmätning i praktiken ökar även för normalgraden av brottet. Detta eftersom den praktiskt tillämpliga straffskalan för ett brott av normalgraden regelmässigt får anses sluta där minimistraffet för den svårare graden börjar, trots att skalorna överlappar varandra.

För att åstadkomma en generell höjd straffnivå anses det dock typiskt sett mest ändamålsenligt att höja straffminimum. Det bör därför övervägas om straffminimum ska höjas för våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden, primärt genom att ta bort böter från straffskalan.

²⁰ När minimistraffet höjdes till fängelse i ett år den 1 januari 2020 gjordes inga uttalanden om detta skulle påverka vad som krävdes i form av allvarligt våld. Det uttalade syftet var emellertid att åstadkomma ett högre abstrakt straffvärde, vilket kan tala för att det inte har skett någon ändring vad avser det straffvärde som misshandelsbrottet bör ha. Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken (maj 2023, Version 22, JUNO), kommentaren till 17 kap. 1 § och jfr prop. 2018/19:155 s. 32 f. och 44 f.

Tidigare överväganden

Det ringa brottet för våld eller hot mot tjänsteman togs bort 2016. Innan dess var straffskalan för ringa brott böter eller fängelse högst sex månader. Lagändringen innebar att straffskalan för brott av normalgraden numera innefattar straffskalan även för det ringa brottet, dvs. böter, och uppgår till fängelse i högst två år. Bötesstraffet ska förbehållas sådana gärningar som tidigare var att bedöma som ringa brott (se prop. 2015/16:113 s. 91 och avsnitt 11.4.1 ovan).

För våld mot tjänsteman torde böter sällan komma i fråga. Det kan gälla våld som ligger nära gränsen mot sådant våld som bestraffas enligt bestämmelsen om våldsamt motstånd (se NJA 1992 s. 528 där en knuff rubricerades som ringa och påföljden bestämdes till dagsböter). Det torde i övrigt finnas begränsade möjligheter att döma till böter vid våld mot tjänsteman. Några större praktiska förändringar för våld mot tjänsteman skulle avskaffande av böter i straffskalan alltså inte medföra.

Blåljusutredningen övervägde frågan om minimistraffet borde höjas i samband med utredningens översyn av 17 kap. 1 § brottsbalken. Utredningen ansåg, mot bakgrund av att även gärningar av mindre allvarlig karaktär ryms under straffbudet, att det inte var motiverat att straffskalan börjar på fängelse för exempelvis gärningar som avser en person som under ett ingripande uttalar något som precis når upp till att bedömas som ett hot. Någon ändring av minimistraffet föreslogs därför inte (se SOU 2018:2 s. 146 f.). Regeringen delade utredningens bedömning i den efterföljande propositionen (prop. 2018/19:155 s. 32 f.). Inte heller Utredningen om ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor föreslog några ändringar i detta avseende (se SOU 2022:2 och avsnitt 11.5.2 ovan).

Minimistraffet bör inte höjas

Frågan är om det är berättigat att ta bort böter från straffskalan i 17 kap. 1 § brottsbalken. Det skulle främst ha praktisk betydelse avseende hot mot tjänsteman.

Verbala hot kunde i vissa fall tidigare bedömas som ringa brott (se RH 1995:93 och RH 2002:5). Det fästes då vikt vid att det inte fanns några andra försvårande omständigheter. Liknande bedöm-

ningar har gjorts sedan den ringa graden avskaffades. I praxis har exempelvis beaktats att den tilltalade i en omhändertagandesituation varit mycket berusad, agerat ensam och till synes impulsivt (se t.ex. Hovrätten för Västra Sveriges dom den 22 januari 2020 i mål B 3973-19 och Svea hovrätts dom den 1 februari 2021 i mål B 10645-20). I sådana fall har påföljden bestämts till dagsböter.²¹ En presumtion för fängelse har ansetts föreligga vid hot mot tjänsteman som inte är ringa. Denna presumtion kan dock knappast anses vara lika stark som vid våld mot tjänsteman.

I fråga om olaga hot enligt 4 kap. 5 § brottsbalken är dagsböter en relativt vanlig påföljd. Böter ingår även i straffskalan för andra brott med hotinslag, t.ex. olaga tvång samt utpressning. Det kan tala för att böter bör ingå i straffskalan även vid hot mot tjänsteman. Å andra sidan har böter tagits bort i straffskalan för övergrepp i rättssak.

Det finns anledning att se allvarligt på hot mot offentliganställda. Det förslag som vi lämnar i avsnitt 7.3.5 innebär att samtliga hot om brottslig gärning – inte endast hot om våld – kommer att omfattas av 17 kap. 1 §. Det är en väsentlig utvidgning av tillämpningsområdet, som syftar till att omfatta betydligt fler hot, däribland subtila hot och hot som riktar sig mot anhöriga. Hot kan vara mycket allvarliga, men kan också avse hot om relativt lindriga brott. Straffskalan för våld eller hot mot tjänsteman – som numera inte har någon särskild ringa grad – behöver därför vara mer dynamisk än straffskalan för övergrepp i rättssak.

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 av olika allvarlighetsgrad. Vi ser inte skäl att dela upp bestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman i olika bestämmelser för att kunna differentiera straffskalan. Vi ser inte heller skäl att återinföra en ringa grad av brottet, eller ett brott av mindre allvarligt slag, eftersom det avskaffades så sent som 2016. Det finns enligt vår bedömning utrymme för att inom ramen för befintlig straffskala beakta bestämmelsens dubbla skyddsintressen, och att straffvärdet för våld eller hot mot tjänsteman typiskt sett är att anse som påtagligt högre än det våld eller hot som ingår i gärningen i sig. Böter, som även i fortsättningen ska förbehållas de lindrigaste brottstyperna, bör därför finnas kvar i straffskalan.

²¹ Se även genomgång av praxis i SOU 2022:2 s. 225 f.

Maximistrafvet bör höjas

De förändringar som vi föreslår avseende straffskalan för grovt brott gör att det tillgängliga utrymmet för straffmätning i praktiken ökar även för brott av normalgraden. För att åstadkomma nödvändig överlappning av straffskalor och för att klargöra brottets relation till andra brott bör maximistrafvet för brott av normalgraden höjas till *fängelse i högst tre år*.

Det finns i och för sig inte något absolut krav på att det ska finnas en överlappning av straffskalor för brott av olika svårhetsgrad, men straffskalor utformas regelmässigt på ett sådant sätt. Anledningen till att det finns skäl att ha överlappande straffskalor är att inte alla faktorer som påverkar straffvärdet, eller i övrigt straffets längd, påverkar gradindelningen. Exempel på faktorer som påverkar straffvärdet eller straffmätningen i övrigt, men inte gradindelningen, är att gärningsmannen har ett sådant överskjutande uppsåt som avses i 29 kap. 2 § 1 brottsbalken (se mer i avsnitt 11.2.1 ovan). Enligt vår bedömning kan det också fylla en funktion att våld eller hot mot tjänsteman av normalgraden ges ett högre abstrakt straffvärde än angrepp mot tjänsteman av normalgraden som är subsidiär till 17 kap. 1 § (se mer nedan), samt i förhållande till olaga hot och misshandel av normalgraden eftersom det är en kvalificerad form av dessa underliggande brott.

11.7.3 Straffskalan för angrepp mot tjänsteman

Förslag: Straffskalan för angrepp mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § brottsbalken ska vara böter eller fängelse i högst två år. För grovt angrepp mot tjänsteman ska straffskalan vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Utsattheten för olika typer av trakasserier och riskerna det medför för offentlig verksamhet

Trakasserier av olika slag utgör en stor del av utsattheten bland offentliganställda (se våra överväganden i kapitel 8). Det är också i det avseendet som vi har bedömt att det sakliga reformbehovet varit som störst.

Utsattheten består till stor del av helt oacceptabla kränkningar, inte sällan kopplade till tjänstemannens frihet och frid. Agerandet kan drabba den enskilde tjänstemannens person, egendom, privatliv och även dennes närstående. Sådant agerande medför stora risker för allmän verksamhet. Det finns enligt vår uppfattning anledning att särskilt lyfta fram riskerna för otillbörlig påverkan i detta sammanhang. Sådan påverkan tar sig inte alltid uttryck i våld eller direkta hot, utan kan ske i mer subtila former. Riskerna för påverkan på myndighetsutövningen och det allmännas verksamhet kan vara lika stora.

De förändringar som vi föreslår i 17 kap. 2 § brottsbalken och den nya rubriceringen *angrepp mot tjänsteman* syftar i alla delar till att modernisera och stärka skyddet för trakasserier som riktar sig mot tjänstemän i syfte att tvinga fram, hindra eller hämnas för åtgärder vid myndighetsutövning. Även skyddet för angrepp riktade mot tjänstemannens närstående och mot tjänstemän som lämnat sin tjänst förtydligas. För att säkerställa att vissa försvårande omständigheter får ett tydligt genomslag i rättstillämpningen har vi lämnat förslag om att det i lagtext ska införas kvalifikationsgrunder som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Vidare har vi föreslagit att förstadier till brott ska kriminaliseras i större omfattning än i dag.

För att dessa ändringar ska få genomslag är det av avgörande betydelse att även straffskalan för brottet skärps så att den tydligt åter speglar brottets allvar.

Jämförelse med straffskalor för andra brott

Straffskalan för förgripelse mot tjänsteman har varit oförändrad sedan brottsbalken infördes, nämligen böter eller fängelse högst sex månader. För grovt brott är straffskalan fängelse högst fyra år. Normalpåföljden för brottet är böter. Även om det är relativt få lagföringar varje år, har antalet lagföringar ökat över de senaste åren. Ökningen syns också i Åklagarmyndighetens statistik över inkomna brottsmiss-tankar. I den statistiken liksom i lagföringsstatistiken för 2022 syns vidare en ökning avseende grov förgripelse mot tjänsteman (se avsnitt 5.2 och 8.3).

Genom våra förslag tydliggörs att 17 kap. 2 § brottsbalken kan kvalificera en rad olika brott. Det kan exempelvis handla om ofre-

dande, förtal, skadegörelse, hemfridsbrott, olaga integritetsintrång och olovlig identitetsanvändning. Om sådana brott begås i syfte att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning kan de utgöra *angrepp mot tjänsteman*.

I uppställningen nedan redogörs för straffskalorna för några av de brott som kan aktualiseras. Vidare redogörs för straffskalorna för vissa andra brott med hot- och tvångsinslag.

Tabell 11.6 Straffskalor för andra brott

	Ringa brott	Normalgraden	Grovt brott	Senaste ändring*
Olaga tvång 4 kap. 4 §		Böter–fä 2 år	Fä 1–6 år	2023
Olaga hot 4 kap. 5 §		Böter–fä 2 år	Fä 1–4 år	2023
Hemfridsbrott/olaga intrång 4 kap. 6 §		Böter–fä 1 år	Fä 6 mån–3 år	2022
Olovlig identitetsanvändning 4 kap. 6 b §		Böter–fä 2 år		2016
Olaga integritetsintrång 4 kap. 6 c och d §§		Böter–fä 2 år	Fä 6 mån–4 år	2018
Ofredande 4 kap. 7 §		Böter–fä 1 år		1993
Förtal 5 kap. 1–2 §§		Böter	Böter–fä 2 år	
Utpressning 9 kap. 4 §	Bö–fä 6 mån	Fä högst 3 år	Fä 2–8 år	2023
Skadegörelse 12 kap. 1, 2 och 3 §§	Bö–fä 6 mån	Fä högst 2 år	Fä 6 mån–6 år	2017
Övergrepp i rättssak 17 kap. 10 §	Fä högst 1 år	Fä 6 mån–4 år	Fä 2–8 år	2022

*Avser senaste ändring av straffskalan. Förtal och grovt förtal har haft samma straffskala i vart fall sedan brottsbalkens införande.

Straffskalorna för andra brott är av intresse eftersom straffskalan anger brottets abstrakta straffvärde, dvs. hur lagstiftaren värderar brottstypens svårhet i relation till andra brott och vilket ingripande från samhällets sida som är rimlig.

I takt med samhällsutvecklingen har lagstiftaren skärpt synen på kränkningar av enskildas personliga integritet, frihet och frid. Nya brott har tillkommit och straffskalorna för befintliga brott har skärpts i omgångar. Av störst intresse för det straffrättsliga skyddet för en-

skildas personliga integritet är bestämmelserna i 4 kap. brottsbalken. Även vid förmögenhetsbrott läggs större vikt vid integritetskränkande inslag vilket har medfört att straffet för bl.a. skadegörelse har skärpts (se avsnitt 11.5.1 ovan).

Det framstår som att brottsligheten mot tjänstemän i större utsträckning sker genom olika angrepp på den enskilde tjänstemannens frihet och frid. Av tabellen framgår att den nuvarande straffskalan för förgripelse mot tjänsteman av normalgraden är lägre än straffskalorna för många av de underliggande brotten som kan konstituera brott enligt 17 kap. 2 § om övriga rekvisit är uppfyllda. Den är också lägre än för andra brott med hot- och tvångsinslag. Vidare tycks böter vara en vanligare påföljd för förgripelse mot tjänsteman än vad som gäller för exempelvis ofredande och olaga hot.

Straffskalan i 17 kap. 2 § bör skärpas

Angrepp mot tjänsteman i 17 kap. 2 § brottsbalken kommer att inrymma gärningar av olika svårhetsgrad och kan innebära mycket allvarliga kränkningar av enskilda och allmänna intressen. Den nuvarande straffskalan kan därför inte anses vara ändamålsenligt utformad.

Det är önskvärt att angrepp mot tjänsteman, som delvis är en kvalificerad form av andra brott, inte ger intryck av att vara mindre allvarligt. Det högsta straffet för angrepp mot tjänsteman i 17 kap. 2 § bör i allmänhet inte vara lägre än det högsta straffet för de vanligaste underliggande brotten (jfr prop. 2015/16:113 s. 75). Det skapar nämligen ett flertal konkurrensproblem, som medför att det i vissa fall åtalas och döms för det underliggande brottet i stället för brott enligt 17 kap. 2 § brottsbalken, eftersom domstolen regelmässigt dömer för brott med strängare straffskala (se avsnitt 8.4.1). Brottsutvecklingen, offentliganställdas utsatthet för trakasserier och riskerna det medför för allmän verksamhet utgör också skäl för att skärpa straffskalan. Samtidigt måste den vara tillräckligt vid och dynamisk för att på ett adekvat sätt kunna inrymma gärningar med olika allvarlighetsgrad.

Straffskalan för brott av normalgraden

För normalgraden av brott enligt 17 kap. 2 § brottsbalken är det i dag endast föreskrivet böter eller fängelse i sex månader. Straffskalan framstår som låg i jämförelse med andra brott. Vi anser därför att det finns skäl att skärpa straffskalan till *böter eller fängelse i högst två år*. Det framstår som proportionerligt i förhållande till straffskalorna för exempelvis normalgraderna av olaga tvång, olaga hot och skadegörelse. En viktig effekt av förslaget är att angrepp mot tjänsteman får en strängare straffskala än t.ex. ofredande i 4 kap. 7 § brottsbalken. Ofredande som begås i syfte att påverka eller hämnas en åtgärd vid myndighetsutövning måste betraktas som allvarligare än om ett sådant syfte inte föreligger.

Förhållandet att brottsligheten kan vara av varierande slag och även inbegripa mindre allvarliga gärningar motiverar att straffskalan även i fortsättningen innehåller böter. Genom nu föreslagen straffskala kan och bör dock en mer nyanserad straffvärdebedömning göras, och böter bör förbehållas de lindrigaste gärningarna där det inte har förekommit några andra försvårande omständigheter.

Straffskalan för grovt brott

Straffskalan för grov förgripelse mot tjänsteman är i dagsläget fängelse högst fyra år. För grovt brott är straffminimum alltså fängelse 14 dagar och det saknas kvalifikationsgrunder för vad som ska utgöra grovt brott. Det finns med andra ord få hållpunkter för straffmätningen.

För att säkerställa att vissa försvårande omständigheter får ett tydligt genomslag har vi lämnat förslag om kvalifikationsgrunder i 17 kap. 2 § brottsbalken (se avsnitt 8.5.6). Genom att ställa upp kvalifikationsgrunder kan man också få till stånd ett utvidgat tillämpningsområde för grova brott. För att åstadkomma en höjd straffnivå bör minimistraffet för grovt brott höjas till fängelse sex månader. Det framstår som proportionerligt i förhållande till straffminimum för andra grova brott med hot- och tvångsinslag och för de underliggande brott som kan aktualiseras.

Även maximistraffet för grovt angrepp mot tjänsteman bör höjas. Som vi påtalat tidigare har bestämmelserna om brott mot tjänstemän ett likartat skyddsintresse som övergrepp i rättssak (17 kap. 10 § brottsbalken). Den bestämmelsen inrymmer också sådana gärningar som om-

fattas av 17 kap. 2 § brottsbalken. Maximistraflet för grovt angrepp mot tjänsteman bör därför höjas för att närmare överensstämma med straffskalan för grovt övergrepp i rättssak och vårt förslag om höjd straffskala för grovt våld eller hot mot tjänsteman. Den bör därför bestämmas till fängelse högst sex år. Den övre delen av straffskalan kan aktualiseras t.ex. vid allvarliga fall av grov skadegörelse riktad mot en tjänstemans egendom i tvångs- eller hämnsyfte, vid allvarliga brott riktade mot tjänstemannens anhöriga eller när brottsligheten skett på ett särskilt förslaget eller systemhotande sätt.

Det ska i sammanhanget poängteras att i relation till de underliggande brotten så kan en gärning utgöra grovt brott i fler och andra fall än vad som gäller för de underliggande brotten, eftersom brotten delvis värnar olika intressen och olika omständigheter ska beaktas vid bedömningen av vad som utgör grovt brott. En skadegörelse av normalgraden som vidtas i syfte att hämnas en åtgärd vid myndighetsutövningen kan alltså vara att betrakta som grovt angrepp mot tjänsteman beroende på omständigheterna i övrigt (se motsvarande om grovt våld eller hot mot tjänsteman i avsnitt 11.7.2 ovan).

En skärpning av straffskalan kan klargöra konkurrensförhållandena mellan brotten

Som framgått är det nödvändigt att straffskalan för angrepp mot tjänsteman – både av normalgraden och grovt brott – inte understiger straffskalorna för de vanligaste underliggande brotten. Det kan annars ge intryck av att vara ett mindre allvarligt brott, vilket får konsekvenser i fråga om konkurrens eftersom domstolen regelmässigt dömer för det brott som har en strängare straffskala. Skärpningen av straffskalan bör leda till att angrepp mot tjänsteman – till skillnad från i dag – ofta kommer att konsumera det underliggande brottet, som t.ex. skadegörelse. Straffskalan kommer i de flesta fall att vara tillräckligt vid för att allvaret i angreppet mot både det enskilda och det allmänna intresse som trätts för när ska kunna beaktas. Det kommer enligt vår bedömning att tydliggöra konkurrensförhållandena mellan brotten, och på det sättet även klargöra tillämpningsområdet för bestämmelsen om angrepp mot tjänsteman i 17 kap. 2 § brottsbalken.

Samtidigt kan bestämmelsen inte utgöra en fullständig konkurrensreglering. Olika slags brottsliga gärningar, även mycket grova brott, kan begås mot tjänstemän med det syfte som anges i paragrafen. All-

männa straffrättsliga konkurrensregler kommer därför att ha betydelse även i fortsättningen. Det innebär bl.a. att domstolen – när det är fråga om konkurrens mellan brott enligt 17 kap. 2 § brottsbalken och ett annat brott med strängare straffskala – typiskt sett kommer att döma för det senare brottet. För att säkerställa att skyddsintresset för det allmänna tillgodoses bör det i sådana fall också regelmässigt kunna dömas för brott enligt 17 kap. 2 § i brottskonkurrens (se avsnitt 8.5.8). Vår bedömning är dock att den här typen av konkurrensfrågor kommer att aktualiseras i betydligt mindre utsträckning än i dag.

Straffvärde och påföljdsval

Våra förslag avseende 17 kap. 2 § innebär både sakliga förändringar och förändringar av straffskalan. Det finns därför anledning att säga något om hur man bör se på brottet i fråga om straffvärde och val av påföljd.

Förändringarna ska ses som en generell uppgradering av straffvärdet. Detta bör leda till generellt något strängare straff för brott enligt 17 kap. 2 §. Det förstärkta skyddet bör komma till uttryck vid såväl påföljdsval som vid bestämmandet av straffets längd. Straffvärdebedömningen ska ske med beaktande av både allvaret för den enskilde och det allmänna intresse som överträts. Böter bör förbehållas de lindrigaste fallen för brottstypen. Exempelvis brottets karaktär, brottets motiv, vilken typ av myndighetsutövning som riskerats att påverkas, och om den som utsatts för brott tillhör en särskilt utsatt yrkesgrupp bör beaktas vid bedömningen av straffvärdet. Liksom vid våld eller hot mot tjänsteman bör brottslighetens art kunna motivera att påföljden bestäms till fängelse, även om varken straffvärdet i sig eller tidigare brottslighet skulle motivera det. Styrkan i fängelsepresumptionen kan dock inte alltid anses vara lika stark som vid våld mot tjänsteman och måste bestämmas med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. Det finns anledning att även beakta det underliggande brottets allvar.

11.7.4 Straffskalan för våldsamt motstånd

Bedömning: Straffskalan för våldsamt motstånd bör inte ändras.

Straffskalan för våldsamt motstånd har varit oförändrad sedan brottsbalken infördes. Blåljusutredningen, som bl.a. hade i uppdrag att se över straffskalorna i 17 kap. brottsbalken, bedömde att straffskalan för våldsamt motstånd var väl avvägd och inte borde ändras.²² Regeringen instämde i utredningens bedömning (prop. 2018/19:155 s. 34). Vi föreslår inte några sakliga ändringar avseende brottet våldsamt motstånd som motiverar en förändrad straffskala (se avsnitt 10.4). Det är en brottslighet som inte i samma utsträckning som andra brott riktar in sig på den enskilde tjänstemannen utan agerandet sker främst som en reaktion mot ett ingripande, ofta mot den tilltalade själv. Inte heller brottslighetens uttryck och utveckling motiverar därför ändringar i straffskalan.

Våldsamt motstånd har ingen direkt jämförbar bestämmelse i brottsbalken. Brottet har vissa likheter med ofredande som bl.a. omfattar den som fysiskt antastar någon annan (4 kap. 7 § brottsbalken). Ofredande kan – på samma sätt som våldsamt motstånd – omfatta att t.ex. knuffa eller hålla fast någon, att rycka eller slita i någons kläder, förutsatt att det inte är fråga om misshandel enligt 3 kap. 5 §. Ansvar för ofredande förutsätter dock att gärningen är ägnad att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt. Maximistraffet för ofredande höjdes 1993 från fängelse sex månader till fängelse ett år med beaktande av att brottet kan inrymma långvariga hänsynslösa beteenden och ha rasistiska eller politiska motiv (se prop. 1992/93:141 s. 32). Mot bakgrund av att ofredande kan innefatta en rad olika ageranden av hänsynslös karaktär är det enligt vår bedömning motiverat att straffskalan för det brottet är högre än den för våldsamt motstånd.

Våldsamt motstånd utgör typiskt sett inte en kränkning av enskilds intresse utan syftar framför allt till att säkerställa att allmän verksamhet inte hindras. Våldsamt motstånd är därför subsidiär till 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken. I de fall ett agerande riktar sig mer personligen mot en tjänsteman kan det bedömas som angrepp mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § brottsbalken, med följderna att den nya, strängare straffskalan som vi har föreslagit för det brottet blir tillämplig. I mer all-

²² Se SOU 2018:2, avsnitt 5.4.3.

varliga fall, t.ex. ett försök till våld mot tjänsteman, tillämpas den bestämmelsen. Mer allvarliga former av angrepp på t.ex. polisverksamhet, som är ägnade att allvarligt försvåra eller hindra brottsbekämpande verksamhet, kan vidare vara att bedöma som sabotage mot blåljusverksamhet i 13 kap. 5 c § brottsbalken, med den vida straffskala som ställs upp där.

Sammantaget anser vi därför att straffskalan för våldsamt motstånd är väl avvägd i förhållande till de gärningar som omfattas av bestämmelsen. Den bör därför inte ändras.

11.7.5 Straffskalan för förolämpning mot tjänsteman

Förslag: Straffskalan för förolämpning mot tjänsteman ska vara böter eller fängelse i högst sex månader.

I kapitel 9 har vi lämnat förslag om ett nytt brott; förolämpning mot tjänsteman. Brottsbeskrivningen för det nya brottet utgår från rekvisiten för förolämpning i 5 kap. 3 § brottsbalken och tar sikte på beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot en tjänsteman, som är ägnad att kränka hans eller hennes självkänsla eller värdighet. Genom brottets placering i 17 kap. brottsbalken klar görs brottets dubbla skyddsintressen; både enskilda och allmänna.

Straffskalan för förolämpning enligt 5 kap. 3 § första stycket brottsbalken är böter. Om brottet är grovt, döms till böter eller fängelse i högst sex månader (andra stycket). I lagtexten anges inte några försvårande omständigheter. Det tycks vara mycket ovanligt att domstolen dömer för grovt brott. Lagföringsstatistiken visar att det bara förekommit vid några enstaka tillfällen under den senaste tioårsperioden. Det kan bero på att förolämpningar som är grova ofta utgör något annat brott och rubriceras som t.ex. ofredande, sexuellt ofredande eller förgripelse mot tjänsteman.

Utredningen anser att straffet för förolämpning mot tjänsteman bör vara böter eller fängelse högst sex månader utan något grovt brott. Det överensstämmer med straffskalan för det upphävda brottet missfirmelse mot tjänsteman. Straffskalan är då tillräckligt dynamisk för att det ska kunna beaktas att det är ett brott både mot enskilda och allmänna intressen, liksom om det i det enskilda fallet finns försvårande omständigheter. I likhet med andra brott mot tjänstemän

bör brottets motiv och myndighetsutövningens slag kunna beaktas vid bedömningen av straffvärdet. Agerande av mer allvarlig karaktär med förolämpande inslag kommer även i fortsättningen att kunna rubriceras som exempelvis angrepp mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § brottsbalken.

12 En översyn av straffskalan för sabotage mot blåljusverksamhet

12.1 Inledning

Den 1 januari 2020 infördes det gradindelade brottet sabotage mot blåljusverksamhet. Syftet med bestämmelsen är att skydda de centrala blåljusverksamheterna – polisverksamhet, räddningstjänst och ambulanssjukvård – från våld och sabotage. Sådana gärningar kan allvarligt försvåra och förhindra samhällets kärnverksamhet. I våra direktiv anförs att det kan diskuteras om straffskalorna i alla delar är ändamålsenligt utformade för att fullt ut spegla brottslighetens allvar.

Vi har i uppdrag att lämna förslag som innebär att straffet för våld eller hot mot tjänsteman skärps. Våra förslag i dessa delar finns i avsnitt 11.7.2. Enligt direktiven ska vi i det sammanhanget överväga om även straffskalan för sabotage mot blåljusverksamhet bör skärpas.

I avsnittet redogörs för bakgrunden till och innebörden av brottet sabotage mot blåljusverksamhet i 13 kap. 5 c § brottsbalken. Därefter redovisas viss kriminalstatistik och praxis. Avsnittet avslutas med våra överväganden i sak. För en redogörelse av straffrättsliga principer i fråga om straffnivåer, principer för straffmätning och påföljdsval hänvisas till avsnitt 11.2 och 11.3.

12.2 Gällande rätt

Den som angriper eller på annat sätt stör polisverksamhet, räddningstjänst eller ambulanssjukvård genom att använda våld eller hot om våld mot verksamhetens personal eller mot personer som bistår verksamheten, tillgripa eller skada fordon eller annat hjälpmedel som används eller ska användas i verksamheten, eller genom att vidta annan otillbörlig åtgärd döms, om gärningen är ägnad att allvarligt för-

svåra eller hindra utryckningsverksamhet eller brottsbekämpande verksamhet, för sabotage mot blåljusverksamhet till fängelse i högst fyra år (13 kap. 5 c § brottsbalken).

Om brottet är grovt döms för grovt sabotage mot blåljusverksamhet 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 framkallat fara för flera människoliv eller egendom av särskild betydelse eller annars varit av särskilt farlig art.

12.2.1 Bakgrund

Bestämmelsen om sabotage mot blåljusverksamhet infördes, som nämnts, i brottsbalken den 1 januari 2020. Till grund för lagstiftningen låg prop. 2018/19:155 Ett stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och myndighetsutövning och Blåljusutredningens delbetänkande Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner (SOU 2018:2).

Blåljusutredningen kunde konstatera att det förekommit återkommande angrepp på blåljusverksamhet genom bl.a. stenkastning mot polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård. Angreppen beskrevs ske främst i de områden som Polismyndigheten definierat som utsatta. Även andra allvarliga händelser, som t.ex. skottlossning och sprängattentat mot polishus hade inträffat. Enligt utredningen hade fenomenet existerat sedan ett antal år tillbaka och varierat i frekvens över tid. Någon säker uppfattning om orsakerna bakom angreppen var svår att få, men kunde enligt utredningen vara att försöka hindra ingripanden från polisens sida, att markera ett upplevt ägarskap över ett visst område, att markera mot tidigare polisinsatser mot kriminella i ett område eller att uttrycka missaktning mot samhällets företrädare. Angreppen hade fått till följd att det vid olika tillfällen krävts särskilt säkerhetsarbete i samband med genomförande av uppdrag i vissa områden. Polisen hade fått vända om och invänta förstärkning på grund av angrepp i vissa fall. Även räddningstjänsten hade av samma skäl fått avbryta pågående insatser. Utredningen konstaterade angreppen kunde leda till skador, rädsla och obehag för de personer inom blåljusverksamheterna som drabbas men också att de personer som är i behov av hjälp från polis, räddningstjänst eller ambulanssjukvård drabbas. En räddningsinsats eller polisingripande

som försenas eller uteblir kan i allvarliga fall medföra stor fara för människors liv (se SOU 2018:2 s. 125 f.). Regeringen ansåg, i likhet med utredningen, att de återkommande angreppen utgjorde ett allvarligt samhällsproblem. Även om vissa gärningar redan tidigare var kriminaliserade genom andra brottstyper ansågs det straffrättsliga skyddet behöva stärkas, eftersom befintlig reglering inte speglade allvaret i brottsligheten och det saknades en heltäckande straffrättslig reglering som direkt syftade till att skydda funktionerna som sådana (prop. 2018/19:155 s. 14).

12.2.2 Brottet

Straffbestämmelsen omfattar ett flertal olika gärningar riktade mot person eller egendom, som alla innebär att blåljusverksamheter störs. Ett angrepp eller en annan störning kan ske genom användande av våld eller hot om våld mot verksamhetens personal eller mot personer som bistår verksamheten. All personal som deltar i blåljusverksamheten omfattas. Med våld avses inte bara det som i andra sammanhang betecknas som våld på person, dvs. misshandel och annat fysiskt betvingande. Det kan också vara fråga om lindrigare former av våldsanvändning. Även hot om våld omfattas.

Ett angrepp eller annan störning kan även ske genom att fordon eller annat hjälpmedel som används eller ska användas i verksamheten tillgrips eller skadas. Detta kan ske genom t.ex. stöld, tillgrepp av fortskaffningsmedel eller skadegörelse. Skadegörelse kan ske t.ex. genom att däcken på en ambulans eller en polisbil skärs sönder.

Även andra otillbörliga åtgärder omfattas av bestämmelsen. Med detta avses dels straffbelagda gärningar som inte omfattas av de tidigare uppräknade angreppen, dels andra ordningsstörningar. En otillbörlig åtgärd kan utgöras av ett hindrande av verksamheten genom att ställa sig i vägen för personal eller fordon, men kan också bestå av mycket allvarliga angrepp såsom att detonera en sprängladdning i anslutning till en polisstation.

För straffansvar krävs att gärningen är ägnad att allvarligt försvåra eller hindra utryckningsverksamhet eller brottsbekämpande verksamhet. Straffbestämmelsen är konstruerad som ett abstrakt farebrott, vilket innebär att fara för att verksamheten allvarligt försvåras eller hindras inte behöver ha uppkommit i det enskilda fallet. Det är

tillräckligt för straffansvar att en sådan följd framstår som en sannolik följd av störningen. Med att allvarligt försvåra eller hindra menas att gärningen måste vara sådan att den typiskt sett innebär en viss grad av menlig inverkan på verksamheten. Hur stor inverkan som är acceptabel ska sättas i relation till angreppets karaktär och verksamhetens art. Att kasta sten på blåljuspersonal eller deras fordon kan omfattas av straffansvar. Vid utryckningsverksamhet är redan en väldigt liten påverkan typiskt sett ägnad att allvarligt försvåra eller hindra verksamheten, t.ex. att under en utryckning ställa sig i vägen för ett utryckningsfordon. Att ställa sig i vägen för en patrullerande polis är dock i regel inte ett allvarligt försvårande eller hindrande av brottsbekämpande verksamhet. En ren ordningsstörning torde som regel inte innebära ett allvarligt försvårande eller hindrande av brottsbekämpande verksamhet (se prop. 2018/19:155 s. 42).

12.2.3 Grovt brott

Straffbestämmelsen rymmer gärningar av mycket olika svårhetsgrad. Det kan vara fråga om synnerligen allvarliga brott. Med hänsyn till att straffvärdet kan variera avsevärt har det ansetts finnas behov av en vid straffskala som möjliggör en nyanserad straffmätning, där samtliga konkreta fall kan värderas utifrån sitt allvar. Brottet är gradindelad genom ett särskilt grovt brott för att en proportionerlig påföljd ska kunna dömas ut i de allvarligare fallen (a. prop. s. 25).

Det grova brottet har brottsbeteckningen *grovt sabotage mot blåljusverksamhet*. Straffskalan är fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid. Bedömningen av om brottet är grovt ska göras utifrån en bedömning av samtliga omständigheter vid brottet. Tre kvalifikationsgrunder ska emellertid beaktas särskilt, nämligen om gärningen framkallat fara för flera människors liv, om gärningen framkallat fara för egendom av särskild betydelse eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art. Även andra omständigheter än de nämnda kan dock föranleda att brottet bedöms som grovt.

Ett exempel på att gärningen framkallat fara för flera människors liv är att konkret fara för att människor avlider framkallats genom att ambulanssjukvård hindrats från att komma till en olycksplats i tid. När det gäller att gärningen framkallat fara för egendom av särskild betydelse avses detsamma som särskild betydenhet i 13 kap. 2 och 5 §§,

dvs. att egendomen är av särskilt stor omfattning eller större ekonomiskt värde eller att den annars är särskilt betydelsefull med hänsyn exempelvis till försvaret eller folkförsörjningen. Ett exempel kan vara att räddningstjänst hindras från att komma fram till en brand, vilket leder till konkret fara för stora skogsområden eller till att en kyrka brinner ner. Kvalifikationsgrunden att gärningen annars varit av särskilt farlig art ger utrymme för att bl.a. beakta det sammanhang som gärningen företagits i och om gärningen haft påtagligt samhällsfarliga inslag. Så kan vara fallet när en eller flera gärningspersoner samtidigt angriper flera blåljusverksamheter eller stora delar av en verksamhet eller när gärningspersonernas organisationsgrad utövas på ett skickligare sätt och med större resurser än annars (a. prop. s. 43).

12.2.4 Straff och påföljdsval

Straffet för sabotage mot blåljusverksamhet är fängelse i högst fyra år. I lagrådsremissen i samband med brottets införande konstaterade regeringen att straffskalorna för sabotage, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatsabotage är fängelse i högst fyra år. Straffskalorna för grovt sabotage, grovt sjö- eller luftfartssabotage och grovt flygplatsabotage är fängelse på viss tid, lägst två år och högst arton år, eller på livstid (se 13 kap. 4–5 b §§ brottsbalken). Regeringen bedömde, i likhet med utredningen, att de föreslagna brotten i svårhetsgrad låg i nivå med övriga sabotagebrott i 13 kap. brottsbalken och att straffskalorna därför borde bestämmas i enlighet med dessa brott. Lagrådet anförde att jämförelsen med övriga brott i 13 kap. brottsbalken inte var tillräcklig för att motivera så stränga straffskalor för brott som i allmänhet begås av tonårspojkar och unga män och som dessutom är avsedda att utgöra s.k. artbrott. Några remissinstanser uttryckte också tveksamhet till om det var motiverat att straffskalan för grovt brott skulle uppgå till livstids fängelse. Regeringen bedömde emellertid att det inte kunde uteslutas att det kan uppkomma situationer där ett livstidsstraff är motiverat. Som exempel nämndes fall när 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. Regeringen delade mot den bakgrunden utredningens bedömning att hindrande av blåljusverksam-

het i vissa undantagsfall kan vara att betrakta som så allvarligt att det är motiverat att låta straffskalan för det grova brottet innefatta fängelse på livstid. Straffskalorna för sabotage mot blåljusverksamhet och grovt sabotage mot blåljusverksamhet kom därför att bestämmas i enlighet med övriga sabotagebrott i 13 kap. brottsbalken (se prop. 2018/19:155 s. 26 f.).

Enligt motiven bör brottslighetens art motivera att påföljden bestäms till fängelse även om varken straffvärde eller tidigare brottslighet motiverar en sådan påföljd (se 30 kap. 4 §) med hänsyn till att det är fråga om brottslighet som är särskilt angeläget att motverka. I det sammanhanget betonades dock att styrkan i presumtionen för fängelse måste bestämmas med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet (a. prop. s. 43.). I NJA 2021 s. 457 (II) ("Polisjakten i Älvdalen") bestämdes påföljden för brott med ett straffmättningsvärde motsvarande fängelse i fyra månader med hänsyn till brottets art till fängelse. Andra påföljder, såsom en frivårdspåföljd i förening med samhällstjänst, torde kunna komma i fråga i synnerhet när straffvärdet endast motsvarar någon eller några månaders fängelse.

12.2.5 Konkurrens

De gärningar som kan utgöra sabotage mot blåljusverksamhet kan vara straffbelagda även enligt andra straffbestämmelser. Det kan exempelvis vara fråga om misshandel, olaga hot, våld eller hot mot tjänsteman, stöld, skadegörelse, våldsamt upplopp eller sabotage. I förarbetena redogörs för hur några möjliga konkurrenssituationer ska hanteras. Där konstateras följande (se prop. 2018/19:155 s. 44). Skyddsintresset för sabotage mot blåljusverksamhet är blåljusverksamheterna. Brottsstypen riktar sig alltså mot allmänna intressen. Det får till följd att det ofta kan bli fråga om att döma till ansvar för sabotage mot blåljusverksamhet och brott mot person enligt 3 och 4 kap. brottsbalken i konkurrens. Detsamma bör gälla brott som omfattar våld och hot mot personer men vars skyddsobjekt vid sidan av den enskilda personen också är samhälleliga intressen i en vidare bemärkelse, t.ex. brott enligt 17 kap. brottsbalken. Förmögenhetsbrott enligt 8 kap. och 12 kap. brottsbalken bör som regel konsumeras av sabotage mot blåljusverksamhet. Med hänsyn till de likartade skyddsintressena när det gäller andra brott enligt 13 kap.

brottsbalken bör inte dömas i brottskonkurrens med dessa brott. Det gäller dock inte för de brott med strängare straffskala än sabotage mot blåljusverksamhet, då bör det i regel endast dömas för det förstnämnda brottet. Vid konkurrens mellan sabotage i 13 kap. 4 § och sabotage mot blåljusverksamhet, där straffskalorna överensstämmer, bör särregleringen om sabotage mot blåljusverksamhet som regel ges företräde. I vissa situationer, när sabotage mot blåljusverksamhet begås av en folksamling, konstateras i motiven att tillämpningsområdet för brottet kommer att överlappa tillämpningsområdet för våldsamt upplopp i 16 kap. brottsbalken. Eftersom det i båda fallen rör sig om angrepp huvudsakligen på allmänna intressen bör det inte heller i dessa fall bli aktuellt att döma i konkurrens. Vilket brott som ska ges företräde måste bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Vid bedömningen bör vikt läggas vid vad som framstår som det väsentliga i händelseförloppet och vilket brott som framstår som det huvudsakliga. Förarbetsuttalandena får i första hand antas ta sikte på konkurrensfrågan vid normalgraden av sabotage mot blåljusverksamhet. Med hänsyn till skillnaderna i straffskalorna måste grovt sabotage mot blåljusverksamhet i de flesta fall konsumera våldsamt upplopp (se NJA 2023 s. 114).

12.3 Tillämpningen av bestämmelsen

I detta avsnitt redogörs för tillgänglig kriminalstatistik och viss praxis för att ge en bild av hur bestämmelsen tillämpats sedan ikraftträdandet främst med avseende på straffskalan och påföljder.

12.3.1 Kriminalstatistik

Nedan redogörs för den kriminalstatistik som finns tillgänglig för åren 2020–2022 avseende anmälda brott, lagföringar och påföljdsbestämning samt – i de fall fängelse blivit påföljden – uppgift om fängelsestraffets längd. För en beskrivning av vad kriminalstatistiken avser, se avsnitt 5.2.1–5.2.2 och 11.6.1.

Tabell 12.1 Anmälda brott: sabotage mot blåljusverksamhet (inkl. grovt brott), 2020–2022 – Antal

År	Antal
2020	600
2021	568
2022	508

Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen juni 2023.

Tabell 12.2 Påföljder sabotage mot blåljusverksamhet 2020 – Antal

Lagföringsbeslut efter huvudbrott och huvudpåföljd

	Fängelse	RPV	ST (varav med sh-tjänst)	VD (varav med sh-tjänst)	Ungdomsvård och ungdomstjänst	Böter	Övrigt (34 kap)
Sabotage mot blåljusverksamhet (totalt 16)	7	–	2	4 (2)	3 (2+1)	–	–
Grovt brott (totalt 0)	–	–	–	–	–	–	–

Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen februari 2023.

Tabell 12.3 Påföljder sabotage mot blåljusverksamhet 2021 – Antal

Lagföringsbeslut efter huvudbrott och huvudpåföljd

	Fängelse	RPV	ST (varav med sh-tjänst)	VD (varav med sh-tjänst)	Ungdomsvård och ungdomstjänst	Böter	Övrigt (34 kap)
Sabotage mot blåljusverksamhet (totalt 47)	19	1	8 (4)	7 (6)	9 (4+5)	1	2
Grovt brott (totalt 0)	–	–	–	–	–	–	–

Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen februari 2023.

Tabell 12.4 Påföljder sabotage mot blåljusverksamhet 2022 – Antal

Lagföringsbeslut efter huvudbrott och huvudpåföljd

	Fängelse	RPV	ST (varav med sh- tjänst)	VD (varav med sh- tjänst)	Ungdomsövervakning, ungdomsvård och ungdomstjänst	Böter	Övrigt (34 kap)
Sabotage mot blåljus- verksamhet (totalt 58)	19	–	6 (4)	15 (12)	15 (7+8)	1	2
Grovt brott (totalt 43)	37	1	–	–	5 (2+2+1)	–	–

Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen augusti 2023.

**Tabell 12.5 Fängelsestraffets längd för brott av normalgraden (2020–2022).
Antal månader**Domslut med påföljd fängelse efter huvudbrott och huvudpåföljd.
Fängelsetidens längd i månader

	>1 mån	1 mån	<1–2 mån	<2–3 mån	<3–4 mån	<4–6 mån	6 mån	<6–12 mån	12 mån
2020 (7)	–	1	–	–	1	1	–	3	1
2021 (19)	–	1	5	3	1	–	–	9	–
2022 (19)	–	2	7	–	3	2	2	3	–

Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen augusti 2023.

**Tabell 12.6 Fängelsestraffets längd för grovt brott (2020–2022).
Antal månader**Domslut med påföljd fängelse efter huvudbrott och huvudpåföljd.
Fängelsetidens längd i månader

	Mindre än 12 mån	<12–24 mån	<24–48 mån	<48–120 mån
2020 (0)	–	–	–	–
2021 (0)	–	–	–	–
2022 (37)	–	2	8	27

Källa: Brå, Kriminalstatistik, uttagen augusti 2023.

12.3.2 Praxis

En fullständig genomgång av meddelade domar låter sig inte göras och är inte heller påkallat för utredningens uppdrag. Högsta domstolen har relativt nyligen prövat ett antal mål om sabotage mot blåljusverksamhet. Det är därför av intresse att i korthet redogöra för dessa. Eftersom straffskalan sträcker sig upp till livstids fängelse kan eventuellt behov av straffskärpningar enligt vår bedömning främst avse den nedre straffskalan för brott av normalgraden och den nedre straffskalan för grovt brott. Några exempel på domar från hovrätterna avseende sabotage mot blåljusverksamhet redovisas därför. Syftet med urvalet är i första hand att illustrera vilka gärningar som ligger runt straffminimum eller någon månads fängelse. Vidare redogörs för ett antal domar som avser grovt sabotage mot blåljusverksamhet.

Brott som inte ansetts utgöra sabotage mot blåljusverksamhet

I NJA 2021 s. 457 (I) ("Poliskontrollen på Hässleholmen") åtalades en person för sabotage mot blåljusverksamhet bestående av att i samband med en poliskontroll ha rört sig aggressivt och högljutt mot de två poliser som deltog i ingripandet. Tingsrätten ogillade åtalet medan hovrätten dömde den tilltalade för sabotage mot blåljusverksamhet till fängelse i en månad. Frågan i målet var om gärningen varit ägnad att allvarligt försvåra eller hindra polisens brottsbekämpande verksamhet. Enligt Högsta domstolen stod det klart att den tilltalades agerande utgjorde otillbörliga åtgärder som störde polisen i den brottsbekämpande verksamheten och att det var fråga om ett sådant agerande som typiskt sett innebär att polisens arbete försvåras eller hindras. Domstolen fann dock att gärningen inte kunde anses ha inneburit en tillräcklig grad av menlig inverkan för att den kunde anses ha varit ägnad att allvarligt försvåra eller hindra polisens brottsbekämpande verksamhet. Särskild vikt fästes vid att det var fråga om en tillfällig och i sammanhanget relativt begränsad störning av insatsen samt om spontana reaktioner mot ett ingripande som den tilltalade själv var utsatt för. Högsta domstolen frikände den tilltalade från ansvar.

Ett flertal hovrättsavgöranden handlar just om huruvida vissa ageranden varit ägnade att allvarligt försvåra eller hindra utryckningsverksamhet eller brottsbekämpande verksamhet. I ett antal mål har

hovrätterna ogillat åtalerna på den grunden. Eftersom den frågan främst rör bestämmelsens tillämpning i sak, och inte dess straffskala, lämnas dessa utanför den fortsatta redogörelsen. Det kan dock konstateras att domstolarna – i lindriga fall när det har rört sig om en tillfällig och i sammanhanget begränsad störning – bedömt att agerandet inte i tillräcklig grad har haft sådan menlig inverkan som bestämmelsen förutsätter (se t.ex. dom från Hovrätten för Västra Sverige den 28 oktober 2020 i mål B 4583-20, dom från Hovrätten över Skåne och Blekinge den 23 november 2021 i mål B 2481-21, dom från Svea hovrätt den 9 november 2021 i mål B 11087-21, dom från Svea hovrätt den 3 oktober 2022 i mål B 6146-22 och dom från Svea hovrätt den 31 januari 2023 i mål B 11777-21). I vissa av de nämnda målen har det i stället dömts för våldsamt motstånd, förgripelse mot tjänsteman eller skadegörelse.

Brott av normalgraden

Högsta domstolen

I NJA 2021 s. 457 (II) ("Polisjakten i Älvdalen") åtalades en person för sabotage mot blåljusverksamhet för att vid två tillfällen med en mindre lastbil ha försökt hindra en polisbils färd (med påslagna blåljus) genom att dels ha kört ut framför polisbilen, dels senare ha kört mot bilen i syfte att blockera dess färd. Underrätterna dömde den tilltalade för två fall av sabotage mot blåljusverksamhet till fängelse i fyra månader. Frågan i målet var om gärningarna varit ägnade att allvarligt försvåra eller hindra polisens utrycknings- eller brottsbekämpande verksamhet. Högsta domstolen slog fast att den tilltalade medvetet åsidosatt skyldigheten att lämna fri väg för polisbilen och i stället skapat farliga situationer där polisbilens förare tvingats väja för att undvika kollision med lastbilen. Enligt domstolen var graden av menlig inverkan sådan att gärningarna varit ägande att allvarligt försvåra eller hindra polisens utryckningsverksamhet. Högsta domstolen fastställde hovrättens domslut och poängterade särskilt att brottets art talade för en fängelsepåföljd.

Hovrätterna

Nedan redogörs för några fällande domar avseende sabotage mot blåljusverksamhet från hovrätterna.

I en dom från Hovrätten över Skåne och Blekinge den 23 april 2021 i mål B 799-21 dömdes en person för bl.a. sabotage mot blåljusverksamhet genom att ha kastat en banger, en explosiv vara, mot polishuset där den detonerat på en innergård i närheten av bland annat en personalentré. Straffvärdet för en vuxen bedömdes vara fängelse två månader. Påföljden bestämdes till ungdomsvård.

I en dom från Hovrätten över Skåne och Blekinge den 6 december 2021 i mål B 3442-21 dömdes en tilltalad för att ha slagit igen dörren till en polisbil flera gånger i samband med att en annan person skulle omhändertas, försökt ta en batong från polisen, försökt ta sig in i polisbilen och uttalat hot. Hovrätten bedömde att straffvärdet för en vuxen var fängelse i drygt en månad. Påföljden bestämdes till ungdomstjänst.

I en dom från Hovrätten för Övre Norrland den 1 februari 2022 i mål B 445-21 dömdes en person för att, i samband med ett omhändertagande av en annan person för misstänkt rattfylleri, ha stört polisverksamhet genom att trots polismans upprepade uppmaningar inte lämna platsen, gå emot polisen, uttala sig hotfullt samt kasta en sten på en polisbil. Påföljden bestämdes till fängelse två månader.

I en dom från Hovrätten över Skåne och Blekinge den 8 februari 2022 i mål B 3959-21 dömdes en man för att ha stört polisverksamhet genom att, trots uppmaningar om att lämna platsen, gå fram till en bil som varit inblandad i en trafikolycka och som polisen höll på att kontrollera, vägra lämna platsen, ställa sig panna mot panna med en polisman samt genom att sätta sig på bilens motorhuv. Påföljden, som även avsåg förolämpning, bestämdes till villkorlig dom och samhällstjänst. Om fängelse i stället hade valts som påföljd skulle fängelse i två månader ha dömts ut.

I en dom från Hovrätten över Skåne och Blekinge den 2 juni 2022 i mål B 1310-22 dömdes två ungdomar för sabotage mot blåljusverksamhet genom att skjuta med paintballgevär mot en övervakningskamera tillhörande polisen. Övervakningskamerans lins täcktes vid angreppet av färg och kunde därmed inte användas i brottsbekämpande verksamhet. Straffvärdet för en vuxen bedömdes till fängelse en månad. Påföljden bestämdes för de båda tilltalade till ungdomsvård.

I en dom från Svea hovrätt den 27 oktober 2022 i mål B 5153-21 hade den tilltalade angripit och stört ambulanssjukvård genom att i samband med att ambulanspersonal undersökte en patient skrika på personalen, banka och slå på ambulansen, hoppa in och sätta sig i ambulansen samt öppna bakhörrarna till ambulansen ett flertal gånger. Patienten som undersöktes var hans sambo. Påföljden, som även avsåg skadegörelse, bestämdes till fängelse tre månader.

I en dom från Svea hovrätt den 11 november 2022 i B 4682-22 dömdes en person för att ha angripit och stört polisverksamhet genom att kasta pyroteknik under en polisbuss i samband med ett idrottsarrangemang. Påföljden bestämdes till villkorlig dom och samhällstjänst. Om fängelse i stället hade valts som påföljd skulle fängelse i en månad ha dömts ut.

I en dom från Göta hovrätt den 23 november 2022 i mål B 3439-22 dömdes en person för misshandel och sabotage mot blåljusverksamhet genom att ha avfyrat en fyrverkeripjäs mot en polis i samband med att polisen patrullerade i området. Det samlade straffvärdet för en vuxen person bedömdes uppgå till fyra månaders fängelse. Med hänsyn till den tilltalades ungdom bestämdes påföljden till ungdomstjänst.

I en dom från Hovrätten för Västra Sverige den 23 februari 2023 i mål B 5650-22 hade den tilltalade hållit fast i en polismans arm i syfte att hindra ett omhändertagande av den tilltalades vän med anledning av en ordningsstörning. Påföljden bestämdes till villkorlig dom och samhällstjänst. Om fängelse hade dömts ut skulle fängelsestraffets längd ha bestämts till två månader.

Grovt brott

Bestämmelsen om grovt sabotage mot blåljusverksamhet har hittills framför allt aktualiserats till följd av de våldsamheter som ägde rum under påskhelgen år 2022, i samband med att en person fått tillstånd att hålla allmänna sammankomster i olika städer i Sverige. I samband med de allmänna sammankomsterna utbröt oroligheter i bl.a. Örebro, Linköping och Norrköping. Framför allt polisen blev utsatt för omfattande våld och stenkastning med person- och sakskador som följd. Trots att våldsamheterna ägde rum i olika städer och vid olika tidpunkter var folkmassans tillvägagångssätt i stort sett detsamma; det var fråga om ett stort antal personer som under en längre tid an-

grep polispersonal, polishundar och flera polisfordon i form av spar-
kar och slag, såväl med som utan tillhyggen, samt genom att kasta
stenar, bangers och andra lösa föremål. Ett flertal åtal för bl.a. grovt
sabotage mot blåljusverksamhet väcktes med anledning av detta.
Göta hovrätt dömde till ansvar för grovt sabotage mot blåljusverk-
samhet i ett flertal mål och påföljderna bestämdes i huvudsak till
fängelse mellan fyra och sex år beroende på de tilltalades delaktighet.
Ett av målen prövades sedermera av Högsta domstolen, se dom den
14 mars 2023 i mål B 6185-22 ("Påskupploppet i Örebro"),
NJA 2023 s. 114. I målet stod två personer åtalade för att inför en
allmän sammankomst angripit polisen bland annat med stenkast-
ning. Tingsrätten och hovrätten hade dömt personerna för grovt sa-
botage mot blåljusverksamhet. Hovrätten hade bestämt påföljderna
till fängelse 5 år och 6 månader respektive 5 år.

En fråga som Högsta domstolen prövade var om gärningarna
skulle bedömas som våldsamt upplopp eller sabotage mot blåljus-
verksamhet. Domstolen kom fram till att gärningarna uppfyllde rek-
visiten för båda brotten men dömde för grovt sabotage mot blåljus-
verksamhet. Högsta domstolen konstaterade att brottet sabotage
mot blåljusverksamhet är konstruerat på ett annat sätt än våldsamt
upplopp. Straffbestämmelsen knyter inte an till vad en grupp av per-
soner har gjort eller vad gruppen har haft för uppsåt utan den utgår
från individens gärningar och uppsåt. För att en deltagare i en folk-
samling, vid tillämpningen av straffbestämmelsen om sabotage mot
blåljusverksamhet, ska kunna hållas ansvarig för gärningar som har
utförts av någon annan i folksamlingen måste det enligt domstolen
därför finnas grund för ett sådant ansvar i allmänna regler och prin-
ciper om medverkan. I det aktuella målet hade tingsrätten och hov-
rätten ansett att samtliga i folkmassan som deltagit i angreppet age-
rat tillsammans och i samförstånd med varandra. Högsta domstolen
ansåg i stället att de tilltalade enbart kunde hållas straffrättsligt an-
svariga för de delar av händelseförloppet som konkret kunde kopplas
till deras eget agerande.

Vid bedömningen av gärningarnas allvar tillmättes emellertid stor
vikt vid att de vidtogs i ett sammanhang när även många andra per-
soner angrep polisen. Högsta domstolen konstaterade:

60. AA och AK har båda deltagit aktivt och under hela den tid som an-
greppet pågick, bl.a. genom att upprepade gånger kasta stenar mot poli-
ser. Deras gärningar har vidtagits inom ramen för ett omfattande och

allvarligt angrepp. Det har varit fråga om en stor folksamling som har gått till ett hänsynslöst angrepp mot poliser, polishundar och polisfordon. Graden av våldsanvändning har varit hög och angreppet har pågått under mer än två timmar. Det finns också skäl att se särskilt allvarligt på det förhållandet att angreppet riktade sig mot polisens arbete med att möjliggöra genomförandet av en grundlagsskyddad allmän sammankomst.

Domstolen fann att det var utrett att de tilltalade, i vart fall i stora drag, varit medvetna om omfattningen och karaktären på det angrepp mot polisen som de deltog i. Sammantalet var gärningarna att bedömas som grova, främst med hänsyn till att de begåtts inom ramen för ett omfattande och allvarligt angrepp mot polisen. När det gäller straffvärdet ansåg domstolen att de omständigheter som motiverat att gärningarna rubricerades som grovt sabotage mot blåljusverksamhet inte fullt ut beaktats inom ramen för brottets rubricering. Fängelsestraffets längd ansågs därför ligga en bit över minimistraffet för grovt sabotage mot blåljusverksamhet. Det samlade straffvärdet för brotten bedömdes vara tre års fängelse för var och en av de tilltalade. En av de tilltalade dömdes även för våld mot tjänsteman, bestående i att han har kastat en sten mot en polis från nära håll. Fängelsestraffets sammanlagda längd för honom bestämdes till tre år och tre månader.

Anledningen till att Högsta domstolen satte ner straffen kan alltså främst tillskrivas det förhållandet att de tilltalade ansågs straffrättsligt ansvariga enbart för de delar av händelseförloppet som konkret kunnat kopplas till deras eget agerande. Avgörandet bekräftar dock att angrepp av detta slag mot polisen utgör allvarlig brottslighet med ett högt straffvärde. Högsta domstolens uttalanden har fått genomslag i ett flertal efterföljande avgöranden och i flera fall har påföljden bestämts till fängelse tre år eller strax däromkring beroende på de tilltalades delaktighet (se t.ex. dom från Göta hovrätt den 29 maj 2023 i mål B 1279-23, dom från Göta hovrätt den 19 juni 2023 i mål B 1367-23 och dom från Göta hovrätt den 5 juli 2023 i mål B 1753-23).

12.4 Överväganden

Bedömning: Straffskalan för sabotage mot blåljusverksamhet i 13 kap. 5 c § brottsbalken är väl avvägd och den bör därför inte ändras.

12.4.1 Allmänna utgångspunkter

Utredningen har i uppdrag att lämna förslag som innebär att straffet för våld eller hot mot tjänsteman skärps. I det sammanhanget ska vi även ta ställning till om straffskalan för sabotage mot blåljusverksamhet är ändamålsenligt utformad för att fullt ut spegla brottslighetens allvar eller om straffskalan bör skärpas. Med anledning av de förändringar vi föreslår avseende straffskalorna beträffande brott mot tjänstemän i 17 kap. brottsbalken kan det alltså finnas anledning att överväga om det bör medföra ändringar i bestämmelsen om sabotage mot blåljusverksamhet i 13 kap. 5 c § brottsbalken. Det har att göra med att brotten har vissa gemensamma beröringspunkter och med hänsyn till principerna om proportionalitet och ekvivalens, dvs. att lika allvarliga brott bör bestraffas lika strängt. Det gäller naturligtvis även i förhållande till andra brott. Vidare har vi att bedöma om det finns andra skäl till att höja straffskalan för brottet.

Straffskalan för sabotage mot blåljusverksamhet är fängelse i högst fyra år. Om brottet är grovt döms för grovt sabotage mot blåljusverksamhet till fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid. Brottslighetens art talar för att påföljden bör bestämmas till fängelse. Andra påföljder torde enbart kunna komma i fråga när straffvärdet endast motsvarar någon eller några månaders fängelse. Straffskalan har bestämts i enlighet med övriga sabotagebrott i 13 kap. brottsbalken. Den är dynamisk för att kunna omfatta en rad olika situationer, även sådana där ett livstidsstraff är motiverat. Det kan vidare konstateras att bestämmelsen infördes för endast drygt tre år sedan. Det manar till viss försiktighet när det kommer till att dra alltför långtgående slutsatser om bestämmelsen, straffskalan och dess tillämpning. Klart är emellertid att det intresse som ligger till grund för brottets införande gör sig lika starkt gällande i dag. Angrepp på de centrala blåljusverksamheterna är också ett led i den utsatthet av offentligtanställda som vårt uppdrag tar sikte på. Bestäm-

melsen om sabotage mot blåljusverksamhet är väsentlig för att dessa verksamheter ska kunna utföra sina uppgifter och måste därför åter spegla allvaret i sådana angrepp. I vår analys bör det därför säkerställas att skyddet är ändamålsenligt utformat.

12.4.2 Brott av normalgraden

Straffskalan för sabotage mot blåljusverksamhet är förhållandevis vid och sträcker sig till fängelse högst fyra år. När straffskalan nu ses över bör det i första hand analyseras om det finns ett behov och är lämpligt att höja straffminimum. Det ses nämligen som det lämpligaste sättet att åstadkomma en förhöjd straffnivå eftersom det största antalet brott som begås är av en – relativt sett inom sin brottstyp – mindre allvarlig form (se prop. 2016/17:108 s. 28). Det som främst skulle vara aktuellt är att höja minimistraffet för normalgradsbrottet till fängelse i sex månader.

Eftersom kriminaliseringen är relativt ny är det inte möjligt att dra några långtgående slutsatser om brottslighetens utveckling som av allmänpreventiva skäl kan motivera en straffskärpning. Antalet lagföringar för brott av normalgraden har ökat mellan 2020–2022, men ökningen är inte i sig anmärkningsvärd och torde främst ha att göra med att brottet infördes så sent som 2020.

Gärningar som kan utgöra sabotage mot blåljusverksamhet kan vara straffbelagda även enligt andra straffbestämmelser. Det kan exempelvis vara fråga om brott som misshandel och olaga hot, stöld och skadegörelse. Eftersom sabotage mot blåljusverksamhet riktar sig mot allmänna intressen blir det typiskt sett fråga om att döma till ansvar för sabotage mot blåljusverksamhet och brott mot person i konkurrens. Detsamma gäller för våld eller hot mot tjänsteman och det förändrade brottet som vi föreslår; angrepp mot tjänsteman. De brotten skyddar både den enskilda personen och samhällsliga intressen i en vidare bemärkelse. Även i dessa fall döms typiskt sett för båda brotten i konkurrens. I avsnitt 11.7.2 och 11.7.3 föreslår vi att straffskalorna för brott enligt 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken ska skärpas. Straffskärpningarna i den delen får alltså genomslag i en situation när både brott mot tjänstemän enligt 17 kap. brottsbalken och sabotage mot blåljusverksamhet aktualiseras. De förslagen moti-

verar alltså inte i sig att straffskalan för sabotage mot blåljusverksamhet bör skärpas.

Slutligen finns det anledning att analysera om påföljderna för sabotage mot blåljusverksamhet fullt ut återspeglar allvaret i sådana angrepp. Redovisad praxis belyser att sabotage mot blåljusverksamhet kan inrymma en stor variation av gärningar med betydande skillnader i straffvärde; även ageranden som rör relativt lindriga former av brott. Straffskalan måste därför vara utformad på ett sådant sätt att den ger utrymme för en nyanserad straffmätning och påföljdsbestämning i varje enskilt fall. Straffvärdet är inte sällan någon eller några månaders fängelse. Av störst intresse för våra överväganden är just gärningar som i dagsläget ligger på straffminimum, eftersom effekterna av en generell straffhöjning skulle bli som störst för dem. Det kan enligt utredningens uppfattning ifrågasättas om det är proportionerligt med ett straffvärde om minst sex månader för sabotage mot blåljusverksamhet när det underliggande brottet, t.ex. en skadegörelse, har ett väsentligt lägre straffvärde och angreppet mot verksamheten inte är av alltför kvalificerat slag. Detta gäller även med beaktande av intresset av att skydda det allmännas verksamhet. Vissa gärningar kan vidare närmast tangera våldsamt motstånd, som typiskt sett medför en bötespåföljd. En höjning av straffminimum till sex månaders fängelse skulle därför riskera att rubba proportionaliteten i systemet och skapa en tröskeeffekt mellan de underliggande brotten och sabotage mot blåljusverksamhet.

Ett alternativ som utredningen har övervägt är ett minimistraff på sex månaders fängelse för sabotage mot blåljusverksamhet av normalgraden i förening med en ny lägre grad av brottet för ageranden som är mindre allvarliga, med en särskild straffskala på fängelse i högst ett år. Lösningen framstår dock som mindre lämplig för att undvika oproportionerliga utfall. Brott av normalgraden bör vara utgångspunkten för bedömningen i de flesta fallen. En förändring som skulle innebära att flera av de gärningar som i dagsläget bedöms som brott av normalgraden, i stället ska anses vara mindre allvarliga, framstår inte som ändamålsenligt utan riskerar i stället att sända fel signaler. Det kan också försvåra den abstrakta farebedömning som ska göras, dvs. om en gärning kan anses ha varit ägnad att allvarligt försvåra eller hindra verksamheter, om det därutöver även ska göras en bedömning om en sådan gärning är av mindre allvarligt slag eller inte.

Sammantaget anser utredningen alltså att straffskalan för brott av normalgraden är väl avvägd, både avseende minimistraff och straffmaximum. Straffskalan ger domstolarna behövligt utrymme för en nyanserad bedömning inom det breda spektrum av varianter av brottet som kan förekomma.

12.4.3 Grovt brott

Straffskalan för grovt sabotage mot blåljusverksamhet är mycket vid. Den sträcker sig från fängelse lägst två år och högst arton år, eller på livstid. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen framkallat fara för flera människoliv eller egendom av särskild betydelse eller annars varit av särskilt farlig art. En justering av straffskalan avseende grovt brott kan enbart avse frågan om straffminimum ska höjas.

I kriminalstatistiken finns inga rapporterade lagföringar för grovt sabotage mot blåljusverksamhet före år 2022. Det höga antalet lagföringar det året (43) är i huvudsak resultatet av det rättsliga efterspelet av oroligheterna som förekom under påskhelgen 2022. De s.k. påskupploppen utgör grunden för den absoluta merparten av antalet lagföringar för grovt brott. Den fråga som Högsta domstolen tagit ställning till, och som varit en återkommande fråga i målen, har framför allt handlat om vilka delar av händelseförloppet som de tilltalade ska anses straffrättsligt ansvariga för, se mer ovan. Mot den bakgrunden är det enligt utredningens uppfattning svårt att dra några mer långtgående slutsatser om straffskalans ändamålsenlighet utifrån dessa mål. I övrigt bekräftar Högsta domstolens avgörande att angrepp av detta slag utgör allvarlig brottslighet med ett högt straffvärde.

Utredningen instämmer i bedömningen som gjordes i samband med införandet av bestämmelsen, att det finns goda skäl för att straffskalan bör ligga i nivå med övriga sabotagebrott i 13 kap. brottsbalken. Den vida straffskalan ger ett stort utrymme för domstolarna att göra nyanserade bedömningar, och särskilt beakta försvårande omständigheter av olika slag. Här kan tilläggas att varken praktiker eller experter som utredningen haft kontakt med har framfört något behov av att ytterligare höja straffminimum. Med tanke på den korta tid som gått sedan brottets införande finns det anledning att följa både brottsutvecklingen och bestämmelsens tillämpning i praxis framöver. I nuläget bör dock inte straffskalan ändras.

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

13.1 Uppdraget

Myndigheters skyldighet att dokumentera beslut och åtgärder som vidtas i verksamheten medför att namn på offentliganställda i stor utsträckning framgår i handlingar. Det finns en rad olika författningar som innehåller uttryckliga skyldigheter om dokumentation, både avseende att den ska ske och vilka uppgifter som ska framgå. Vid sidan av dessa kan det i praktiken finnas mer långtgående skyldigheter enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer.

Enligt förvaltningslagen (2017:900), som innehåller grundläggande bestämmelser om förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter och domstolar, ska myndigheterna i princip dokumentera sina beslut. För varje skriftligt beslut ska det finnas en handling som bl.a. visar vem eller vilka som har fattat beslutet (31 §). En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska som huvudregel även underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet (33 §). Normalt sett betyder det att myndigheten skickar hela beslutet, med uppgift bl.a. om vem eller vilka som fattat det, till parten.

Förvaltningslagens bestämmelser om beslut tillämpas inte i brottsbekämpande verksamhet hos de brottsbekämpande myndigheterna. Inom exempelvis Polismyndighetens verksamhet finns omfattande krav på dokumentation av beslut och åtgärder i bl.a. rättegångsbalken, polislagen (1984:387) och förundersökningskungörelsen (1947:948). Den enskilde får ofta del av handlingar, t.ex. förundersökningsprotokoll, med dokumentation enligt dessa regler.

Som anförs i utredningens direktiv har Polismyndigheten föreslagit att polisanställdas utsatthet bör mötas med åtgärder som mins-

kar förekomsten av namn i handlingar. Polismyndigheten har i en hemställan till regeringen efterfrågat möjligheter att inte använda namn utan i stället en form av internt identifikations- eller tjänstgöringsnummer när dokumentation görs (Polismyndighetens skrivelse den 11 juni 2021, Ju2021/02378, Stärkt medarbetarskydd). Tanken med Polismyndighetens förslag är inte att begränsa rätten att på begäran få del av anställdas namn, utan endast att det ska krävas en extra åtgärd för att få del av dem. Detta ska enligt myndigheten motverka otillbörligt agerande i affekt.

I direktiven lyfts även en alternativ möjlighet som går ut på att nuvarande dokumentationskrav bibehålls, men att namn utesluts exempelvis när en enskild underrättas om ett beslut som en myndighet fattat.

Nu när åtgärder övervägs för att minska offentliganställdas utsatthet har därför regeringen gett utredningen i uppdrag att analysera behovet av en minskad exponering av offentliganställdas namn och ta ställning till om behovet motiverar författningsändringar som minskar kraven på användning av namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder och i så fall lämna nödvändiga författningsförslag. Uppdraget – som förutsätter att rätten att på begäran få del av namn inte ska begränsas – tar sikte på förvaltningsmyndigheterna och inte domstolarna. Vidare ska sektorsspecifika överväganden göras, med fokus på sådana delar av förvaltningen där de anställda är särskilt utsatta för våld, hot eller trakasserier.

Genom tilläggsdirektiv beslutades om ändringar i uppdraget. Utöver vad som framgår av de ursprungliga direktiven, och när det gäller offentliganställda som med anledning av sina arbetsuppgifter löper en förhöjd risk för att utsättas för våld, hot, trakasserier eller annan otillbörlig påverkan, ska utredningen oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag som innebär minskad exponering av offentliganställdas namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder.

13.2 Vårt angreppssätt

Den huvudsakliga frågan för utredningens uppdrag är alltså om det är motiverat att ändra befintliga krav på att ange namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder i syfte att minska offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier.

En grundpremiss i uppdraget är att enskildas rätt att få del av beslutsfattarens och andra anställdas namn inte ska begränsas. Det har alltså inte legat i utredningens uppdrag att överväga förändringar i sekretessregleringen i det här avseendet. Uppdraget innebär att uppgiften som utelämnats, genom att exempelvis ersättas med ett identifikationsnummer, ska bli tillgänglig först på begäran från part eller annan enskild, vilket ska motverka ageranden i affekt men även i övrigt bidra till en ökad upplevelse av trygghet hos de offentliganställda.

Det finns en rad olika författningar – utöver de ovan nämnda – som innehåller olika krav på dokumentation. En översiktlig beskrivning av dokumentationsplikten inom olika områden, där personalen är särskilt utsatt för våld, hot och trakasserier, lämnas i avsnitt 13.6 och 13.7. Som närmare kommer att framgå där fyller bestämmelser om dokumentation och vilka uppgifter som ska anges olika syften avseende just den verksamhet som de rör. Det primära syftet med vissa bestämmelser kan vara att säkerställa en parts rätt till insyn i ärendehandläggningen. Skyldigheten att dokumentera inom andra områden, exempelvis hälso- och sjukvården, är inte främst motiverad av insyn utan i stället för att säkerställa en god och säker vård.

Vårt uppdrag kan inte uppfattas som att det innefattar att göra en allmän översyn av alla uttryckliga skyldigheter i författning om angivande av namn i dokumentation, i syfte att utröna om vissa bestämmelser inte har fog för sig och därför bör tas bort. Vårt fokus kommer i stället att vara att med utgångspunkt i befintliga krav överväga de två alternativ som nämns i våra direktiv, nämligen om namn bör kunna ersättas med någon form av beteckning, t.ex. ett identifikations- eller tjänstgöringsnummer när dokumentation görs eller om namn ska kunna utelämnas när en enskild underrättas om t.ex. ett beslut som en myndighet har fattat. Utifrån att uppdraget i huvudsak omfattar alla offentliganställda kommer vi att överväga och analysera åtgärderna för förvaltningen som helhet, men med inriktning på de sektorer där de anställda är särskilt utsatta för våld, hot eller trakasserier. Regelverket kring dokumentation m.m. inom domstolarnas dömande och rättskipande verksamhet lämnas i huvudsak utanför den fortsatta framställningen eftersom uppdraget inte omfattar den verksamheten.

13.3 Disposition

I kapitlet redogörs först för handlingsoffentligheten och betydelsen av att uppgifter dokumenteras. Därefter följer ett övergripande avsnitt om god förvaltning med en beskrivning av principer och rättslig reglering som ska säkerställa den enskildes rättssäkerhet i förhållande till myndigheterna. Sedan lämnas en översiktlig beskrivning av bestämmelser om dokumentationsskyldighet inom olika områden. Regleringen för den brottsbekämpande verksamheten redogörs för i ett eget avsnitt följt av framförda behov från myndigheter och andra aktörer angående ändrade regler om dokumentation. Avslutningsvis redogör vi för våra överväganden och förslag.

13.4 Dokumentationsskyldigheten i ett större perspektiv

Överväganden om minskade krav på användning av namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder kräver att betydelsen av att uppgifter dokumenteras sätts i ett större sammanhang. Frågan berör, direkt eller indirekt, offentlighetsprincipens betydelse för det svenska statsskicket och allmänhetens möjlighet till insyn i förhållanden hos stat och kommun. Det här avsnittet koncentreras därför främst till en beskrivning av offentlighetsprincipens olika former, särskilt reglerna om allmänna handlingars offentlighet och dess syften.

13.4.1 Offentlighetsprincipen

Offentlig verksamhet angår alla medborgare. I ett folkstyrt samhälle är det därför nödvändigt att myndigheterna lämnar en vidsträckt information om sitt arbete. Att så sker är emellertid inte detsamma som att en offentlighetsprincip råder. Den innebär något mer, nämligen att enskilda och massmedierna, på eget initiativ och efter eget val, kan skaffa sig upplysningar i olika angelägenheter oberoende av myndigheternas informationsgivning. På så sätt främjas den fria åsiktsbildningen som den svenska folkstyrelsen bygger på (se t.ex. prop. 1975/76:160 s. 69).

Offentlighetsprincipen kan således beskrivas som den grundsats enligt vilken samhällsorganens verksamhet ska ske under allmän in-

syn och kontroll. Den traditionella beskrivningen av offentlighetsprincipens syften är att garantera rättssäkerheten, effektiviteten i folkstyret och effektiviteten i förvaltningen. Allmänheten ska bl.a. tillförsäkras insyn i och kontroll av såväl myndigheternas ärendehantering som deras verksamhet i stort. Därigenom är den också ägnad att främja allmänhetens förtroende för myndigheterna (se t.ex. SOU 1988:64 s. 57, SOU 2001:3 s. 49 och SOU 2010:4 s. 27).

Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt, exempelvis i form av domstolsoffentlighet, genom offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden och som yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen brukar i första hand avses reglerna om allmänna handlingars offentlighet (handlingsoffentligheten). Det är den delen av offentlighetsprincipen som vårt uppdrag ger anledning att beskriva mer utförligt, eftersom myndigheternas skyldighet att framställa handlingar och dokumentera uppgifter utgör underlaget för insynen.

13.4.2 Handlingsoffentligheten

Handlingsoffentlighetens syften och betydelsen av att uppgifter dokumenteras

Rätten att ta del av allmänna handlingar infördes redan genom 1766 års tryckfrihetsförordning och regleras numera i 1949 års tryckfrihetsförordning (TF). Ursprungligen sågs rätten att ta del av allmänna handlingar som en garanti för att få tillgång till källmaterial för tryckta skrifter. Det nära sambandet mellan rätten att ta del av allmänna handlingar och tryckfriheten kommer till uttryck i 1 kap. 1 § andra stycket TF. Enligt bestämmelsen innefattar tryckfriheten att ”i tryckt skrift [...] offentliggöra allmänna handlingar”.

Rätten att ta del av allmänna handlingar är av särskild betydelse för nyhetsorganen. Dessa har större möjlighet att bevaka myndigheternas verksamhet och förmedla uppgifter ur deras handlingar till allmänheten. Detta förhållande har ansetts motivera att bestämmelserna om handlingsoffentlighet alltjämt har plats i den tryckfrihetsrättsliga regleringen.¹

Handlingsoffentligheten fyller även syfte som informationsförsörjare i vid mening. Enligt 2 kap. 1 § TF ska var och en till främjande

¹ Se Bohlin (2015) Offentlighetsprincipen, nionde upplagan, Norstedts Juridik, s. 19.

av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Rätten utgör således en del av den medborgerliga yttrande- och informationsfriheten och har beskrivits utgöra en av förutsättningarna för den fria demokratiska åsiktsbildningen. Insamling av information som skett på det allmännas bekostnad kan vidare användas av exempelvis forskare, företag m.fl., exempelvis i kommersiellt syfte (se prop. 2008/09:150 s. 272 och prop. 1975/76:160 s. 71).

Förutom ovan nämnda syften har handlingsoffentligheten kommit att fungera som ett viktigt kontrollinstitut. Handlingsoffentligheten möjliggör en medborgerlig kontroll av att den offentliga makten utövas under lagarna. Allmänheten får även möjlighet att kontrollera myndigheternas handläggningsrutiner, ambitioner och effektivitet. Myndigheternas vetskap om att deras handlingar kan bli föremål för granskning anses utgöra en betydelsefull garanti för att mål och ärenden handläggs korrekt, och bidrar till noggrannhet och eftertanke i handläggningen (se SOU 2001:3 s. 51). I sammanhanget är även uppbyggnaden av den svenska myndighetsorganisationen av betydelse. I förarbetena markeras att handlingsoffentlighetens betydelse för rättssäkerheten och effektiviteten i förvaltningen förstärks i ett system med fristående myndigheter som handlägger ärenden självständigt och på eget ansvar. Man kan i ett sådant system inte nöja sig med muntliga besked och yttranden, utan det blir i stor utsträckning nödvändigt att skriftligen dokumentera beslut, yttranden och direktiv, även i kontakter myndigheter emellan. På det sättet skapas underlag för offentlig insyn och kontroll (prop. 1975/60:160 s. 70). Att myndigheter framställer handlingar och dokumenterar uppgifter av betydelse i verksamheten är på så sätt garantin för att handlingsoffentligheten ska fylla sin funktion. Vad som särskilt fordras av myndigheterna i det avseendet, och som är av betydelse för vårt uppdrag, beskriver vi i avsnitt 13.6 och 13.7.

Huvuddragen i den rättsliga regleringen om rätten att ta del av allmänna handlingar

Principen om handlingsoffentlighet regleras primärt i 2 kap. TF. Handlingsoffentligheten är en grundlagsskyddad rätt för var och en och som utgångspunkt tillkommer den både svenska och utländska med-

borgare. Rätten att ta del av allmänna handlingar gäller även för juridiska personer (RÅ 2003 ref. 83).

Med handling avses framställningar i skrift eller bild, s.k. konventionella handlingar, som kan uppfattas visuellt utan tekniskt hjälpmedel. Handlingsbegreppet omfattar även upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med ett tekniskt hjälpmedel (2 kap. 3 §). En särskild form av upptagning är vad som i 2 kap. 6 § benämns som upptagning för automatiserad behandling.²

En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet (2 kap. 4 §).³

En begäran om att få ta del av en allmän handling ska göras hos den myndighet som förvarar den (2 kap. 17 §). En sådan framställning ska behandlas genast eller, om den avser att få kopia av en allmän handling, skyndsamt (2 kap. 15 och 16 §§). JO har vid flertalet tillfällen uttalat att besked i en fråga som rör utlämnade av allmänna handlingar bör lämnas samma dag som framställningen gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Visst dröjsmål kan även vara ofrånkomligt på grund av andra angelägna tjänsteuppgifter.⁴ Bakgrunden till tidskravet är att sökanden kan ha behov av att snabbt få tillgång till handlingen. Ett dröjsmål med utlämnandet kan i praktiken innebära att offentlighetsförloppet förlorar sin mening.⁵

En myndighet får inte kräva att den som vill ta del av en allmän handling ska tala om vem han eller hon är eller vad handlingen ska användas till (2 kap. 18 §). Bakgrunden är att sökanden ska kunna förbli anonym och att offentlighetsprincipen därmed mer effektivt ska kunna upprätthållas. Sekretessreglernas konstruktion kan dock ibland innebära att myndigheten måste få veta vem som vill ha handlingen och i vissa fall vad den ska användas till. Annars kan myndigheten inte ta ställning till om handlingen får lämnas ut. I så fall får den som begär att få ut handlingen antingen berätta vem han eller

² För en närmare redogörelse, se t.ex. SOU 2010:4 s. 31 f.

³ För en närmare beskrivning kring handlingsbegreppet och för när en handling anses allmän, se SOU 2010:4 s. 30–46.

⁴ Se t.ex. JO 2010/11 s. 531, JO 2012/13 s. 475 och JO 2016/17 s. 316.

⁵ Se Heuman, Tryckfrihetsförordningen, 2 kap. 15 §, Lexino 2023-08-01 (JUNO) samt Ds 2017:37 s. 22.

hon är och vad handlingen ska användas till eller avstå från att få del av handlingen.

Om en myndighet vägrar att lämna ut en handling eller lämnar ut den med förbehåll får beslutet normalt överklagas av den enskilde som begärt ut handlingen (2 kap. 19 §).

Den som vill ta del av en allmän handling har rätt att göra detta på två olika sätt. Sökanden kan ta del av handlingen antingen avgiftsfritt på stället, dvs. genom att studera den i myndighetens lokaler (2 kap. 15 §), eller genom att mot en avgift få en avskrift eller kopia av den (2 kap. 16 §).

Begränsningar i handlingsoffentligheten

Regleringen i grundlagen vilar på en presumtion för offentlighet och utgångspunkten är att var och en har rätt att ta del av de allmänna handlingar som finns hos myndigheter. Handlingsoffentligheten kan emellertid inte upprätthållas utan inskränkningar, utan både allmänna och enskilda intressen måste i vissa fall ges företräde framför intresset av insyn.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får endast begränsas till skydd för något av de intressen som anges i 2 kap. 2 § TF, t.ex. skyddet för rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, intresset av att förebygga eller beivra brott samt skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningar ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det i ett visst fall är lämpligare, i en annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lagen som avses är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och regeringen har meddelat närmare föreskrifter i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF.

För en allmän beskrivning av sekretessregleringen hänvisas till kapitel 14, avsnitt 14.4–14.5.

Myndigheters hantering av allmänna handlingar

För att allmänheten ska kunna använda sin rätt att ta del av allmänna handlingar är det givetvis angeläget att få kännedom om vilka sådana som finns hos en myndighet.

I 4 och 5 kap. OSL finns därför föreskrifter om s.k. god offentlighetsstruktur och registrering av allmänna handlingar. Ändamålet med offentlighetsstrukturen är att ge faktiska garantier för insyn genom god ordning och genom överskådlighet hos myndigheternas information. En myndighet ska således ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av sådana handlingar och vid övrig hantering.

En annan viktig förutsättning för offentlighetsprincipens funktion är att allmänna handlingar bevaras under sådan tid och i sådan omfattning att det finns en reell möjlighet att få en inblick i såväl myndigheternas verksamhet som enskilda ärenden. Grundläggande föreskrifter om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar finns bl.a. i arkivlagen (1990:782). Arkivreglernas betydelse för offentlighetsinsynen kommer även till uttryck genom informationsbestämmelsen i 2 kap. 23 § TF.

I 3 § tredje stycket arkivlagen kommer arkivbildningens syfte till närmare uttryck. Där anges följaktligen att myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov. För att myndigheterna ska kunna uppfylla de krav som ställs på arkivvården innehåller 5 § föreskrifter om vissa åtgärder som måste ha vidtagits innan själva arkivläggningen. Bland annat anges här att myndigheterna som grund för arkivvården vid framställningen av handlingar ska använda materiel och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av arkivbeständighet. Syftet med bestämmelsen är att myndigheterna redan när de framställer sina handlingar måste tänka på behovet av att kunna bevara handlingarna långsiktigt. Myndigheterna måste framställa handlingarna på ett sådant sätt att de kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas under den tid som handlingarna ska bevaras.

Myndigheters upplysningskyldighet till allmänheten enligt 6 kap. 4 § OSL

TF:s regler ger alltså en ovillkorlig rätt att hos myndigheter ta del av allmänna handlingar som inte innehåller uppgifter som kan hemlighållas med stöd av bestämmelser om sekretess. Grundlagsregleringen ger en enskild rätt att få del av handlingen i myndighetens lokaler eller en kopia av handlingen. En myndighet har dock enligt 2 kap. TF ingen skyldighet att *muntligen* lämna upplysningar ur allmänna handlingar. En sådan skyldighet, och som ett komplement till grundlagsregleringen, följer dock av 6 kap. 4 § OSL. Av bestämmelsen framgår att myndigheter på begäran av en enskild ska lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.

Frågan om en begäran avser uppgifter ur en allmän handling eller utlämnande av en allmän handling kan ibland vara svår att avgöra. Saken har betydelse för bl.a. överklaganderätten eftersom ett beslut att vägra lämna uppgifter ur en allmän handling inte får överklagas (se 6 kap. 7 § 1 första stycket OSL). Myndigheten får då tolka framställningen och i tveksamma fall presumera att det är ett fall av utlämnande av allmän handling, se t.ex. RÅ82 2:68 och JO 1990/91 s. 400. En annan skillnad utgör det förhållandet att myndighetens skyldighet att lämna uppgifter muntligen inte torde behöva uppfyllas fullt lika snabbt som skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar (jfr JO 1989/90 s. 397).

13.5 Övergripande om god förvaltning

13.5.1 Inledning

De flesta människor kommer dagligen, direkt eller indirekt, i kontakt med offentlig verksamhet. Barn går i skolan, sjuka får vård, polisen gör ingripanden, beslut överklagas och verksamheter kontrolleras och inspekteras. Kommunala och statliga myndigheter fattar dagligen – inom vitt skilda områden – tusentals beslut som påverkar människors vardag.

Att allmänheten har stort förtroende för att offentliga förvaltningsuppgifter sköts på ett ansvarsfullt och korrekt sätt är grundläggande för att upprätthålla förtroendet för demokratin och rättsstaten. Myndigheters maktutövning måste ske i rättssäkra former.

Legalitetsprincipen brukar framhållas som ett värn mot nyckfull och godtycklig maktutövning från det allmännas sida och är utmärkande för en rättsstat. Principen om all maktutövnings lagbundenhet är grundlagsfäst i 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen. Den offentliga makten utövas under lagarna.⁶

I 1 kap. 9 § regeringsformen stadgas vidare att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet. Bestämmelsen och dess krav på saktighet och opartiskhet ger uttryck för *objektivitetsprincipen*. Objektivitetsprincipen innebär bl.a. att förvaltningsorganen i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem de är satta att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden med hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende. Det är inte tillräckligt att myndigheter rent faktiskt iakttar saktighet och opartiskhet i sin verksamhet. De bör även agera på ett sätt som inte ger intryck av att de är osakliga eller partiska. Även hur myndighetens agerande uppfattas är av betydelse. I grunden handlar det om maktutövningens legitimitet och medborgarnas förtroende för förvaltningen.⁷ Utöver grundlagsstadgandet finns bestämmelser i vanlig lag som syftar till att motverka att anställdas opartiskhet ifrågasätts och att myndighetens anseende försämras. Jävsbestämmelser och förbud för offentliga tjänstemän att inneha vissa bisysslor är exempel på sådan reglering. Straffansvar för tjänstefel och mutbrott är också reglering som ska garantera saktighet och opartiskhet inom den offentliga förvaltningen.

En vanlig beskrivning av *proportionalitetsprincipen* är att en myndighet inte får använda mer ingripande åtgärder än som krävs med hänsyn till ändamålet. Principen avser att skydda enskilda intressen mot en ensidig prioritering av det allmännas önskemål vid myndigheternas agerande. Kravet på proportionalitet kommer bl.a. till uttryck i 8 § polislagen och 24 kap. 1 § rättegångsbalken.

Vid sidan av ovan nämnda och andra offentligrättsliga principer ska även förfarandereglerna i förvaltningslagen iakttas. Relevant

⁶ Se bl.a. Sterzel, *Legalitetsprincipen i Offentligrättsliga principer* (red. Lena Marcusson), 3 uppl., 2017, s. 75 f.

⁷ Se bl.a. Bull och Sterzel, *Regeringsformen – en kommentar* (2023, Version 5, JUNO), Studentlitteratur, s. 56 f. samt Bull, *Objektivitetsprincipen i Offentligrättsliga principer* (2017), s. 97 f.

reglering i förvaltningslagen presenteras mer utförligt i nästföljande avsnitt, men generellt kan sägas att syftet med lagen är att säkerställa den enskildes rättssäkerhet i förhållande till myndigheterna, särskilt vid ärendehandläggning. De ovan nämnda principerna kommer numera till uttryck i 5 § förvaltningslagen och ingår där i grunderna för god förvaltning.

När det gäller den brottsbekämpande verksamheten så faller den i princip utanför tillämpningsområdet för förvaltningslagen. Den enskildes rättssäkerhet tillvaratas i stället genom andra bestämmelser i straffprocessen. De centrala handläggningsreglerna som gäller i den verksamheten och som har betydelse för vårt uppdrag beskrivs i avsnitt 13.7.

13.5.2 Förvaltningslagen – en central lag för förfarandet inom den offentliga förvaltningen

Allmänt

I förvaltningslagen finns bestämmelser om hur ärendehandläggningen ska gå till, men även vilka skyldigheter myndigheter har i förhållande till enskilda. Regleringen syftar till att säkerställa en miniminivå för förfarandets kvalitet. I förarbetena understryks att förvaltningsförfarandet bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service och vara så enkelt, snabbt och kostnads-effektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (prop. 2016/17:180 s. 20 f.).

Lagens tillämpningsområde

Lagen gäller i huvudsak för ärendehandläggning

Förvaltningslagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna, såväl statliga som kommunala samt för handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna (1 § första stycket).

Lagen innehåller inte någon definition av vad som utgör ett ärende. I myndigheters verksamhet i förhållande till enskilda brukar göras en åtskillnad mellan handläggning av ärenden och s.k. faktiskt handlande. En principiell skillnad mellan åtgärder av det ena och det andra slaget är att handläggningen av ett ärende utmynnar i ett beslut av något slag, medan ett faktiskt handlande inte leder till ett beslut utan karaktäriseras av att viss verksamhet bedrivs eller myndigheten

praktiskt vidtar en viss åtgärd. Åtgärder av typen köra spårvagn, hämta sopor och undervisa nämns i förarbetena som exempel på faktiskt handlande, medan debitering av avfallsavgifter och betygssättning anges som exempel på verksamhet som innefattar handläggning av ett ärende (prop. 2016/17:180 s. 24). Verksamhet hos en myndighet som uteslutande gäller råd, upplysningar eller andra oförbindande besked kan ofta betraktas som verksamhet som enbart innefattar ren service (jfr 6 §) och som därför kan betecknas som ett faktiskt handlande från myndighetens sida. Exempelvis utgör en stor del av verksamheten inom Skatteupplysningen hos Skatteverket faktiskt handlande.

För att veta om ett ärende har inletts vid en myndighet är det alltså av betydelse att kunna avgöra om myndigheten måste avsluta handläggningen genom ett beslut. Någon entydig och helt invändningsfri definition av uttrycket beslut är svår att slå fast. Ett beslut innefattar regelmässigt ett uttalande från en myndighet som är avsett att ha vissa verkningar för den som beslutet är riktat mot. Det är uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär av beslut, inte dess yttre form. Uttalandet syftar ofta till att påverka mottagarens handlande i en given situation (se bl.a. RÅ 2004 ref. 8 och a. prop. s. 24 f.). I de allra flesta fall är det dock inte några större svårigheter att bedöma när ett ärende inleds och när ett beslut fattas även om gränsdragningsproblem kan förekomma. Inte heller att skilja mellan faktiskt handlande och ärendehandläggning vållar i praktiken några allvarigare problem (SOU 2010:29 s. 99). Vid oklarhet om förvaltningslagen är tillämplig eller inte får myndigheten i det enskilda fallet ytterst ställa sig frågan om det från rättsskyddssynpunkt krävs att förvaltningslagens regler tillämpas.

Med uttrycket handläggning innefattas alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas.

Bestämmelserna i 5–8 §§, som utgör grunderna för god förvaltning, gäller även i annan förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheterna (1 § andra stycket). Det innebär att bestämmelserna om legalitet, objektivitet, proportionalitet, service och tillgänglighet i förhållande till allmänheten och samverkan med andra myndigheter inte bara gäller vid ärendehandläggning och beslutsfattande utan även vid annan förvaltningsverksamhet, dvs. sådan verksamhet som utgör förvaltningsmyndighetens faktiska handlande eller ren service. Se vidare nedan under rubriken Grunderna för god förvaltning.

Undantag för vissa kommunala ärenden

Mot bakgrund av den kommunala självstyrelsen faller viss kommunal verksamhet i stort utanför förvaltningslagens reglering. Vid handläggning av sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och regioner där besluten kan laglighetsprövas genom att överklagas enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) ska 9 § andra stycket, 10–12, 16–20 och 23–49 §§ förvaltningslagen inte tillämpas (se 2 §). Undantaget omfattar främst angelägenheter som kommunerna sköter med stöd av sina allmänna befogenheter enligt kommunallagen, dvs. den oreglerade kommunförvaltningens område. Hit hör verksamhet inom t.ex. områdena kultur, fritid och konsumentvägledning. Detta innebär dock inte något hinder mot att kommunala myndigheter också tillämpar förvaltningslagens övriga bestämmelser i ärenden vars beslut kan överklagas genom laglighetsprövning, om det bedöms lämpligt och något annat inte är särskilt föreskrivet i en specialförfattning.

Kommunernas obligatoriska (specialreglerade) uppgifter anges i en mängd olika speciallagar, t.ex. socialtjänstlagen, skollagen, miljöbalken, alkohollagen osv. Vid handläggningen av ärenden enligt dessa speciallagar ska i regel förvaltningslagen tillämpas. På det området gäller i princip samma regler som för statlig förvaltning.

Undantag för brottsbekämpande verksamhet

Den brottsbekämpande verksamheten hos Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket eller en åklagarmyndighet faller i stort utanför förvaltningslagens tillämpningsområde (3 §). Regleringen i förvaltningslagen innebär att det enbart är bestämmelserna i lagens 5–8 §§ om grunderna för god förvaltning samt bestämmelsen i 9 § första stycket om krav på enkel, snabb och kostnadseffektiv handläggning som ska tillämpas vid ärendehandläggning i den brottsbekämpande verksamheten hos de berörda myndigheterna. Med uttrycket brottsbekämpande verksamhet avses verksamhet som syftar till att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda och beivra brott. Det är den faktiska brottsbekämpande verksamheten som omfattas av undantaget i 3 § förvaltningslagen. Personalärenden och andra administrativa ärenden hos de berörda myndigheterna innefattas inte av undantaget. All verksamhet hos Säkerhetspolisen har principiellt an-

setts i någon mening utgöra brottsbekämpande verksamhet (se prop. 2013/14:110 s. 480 f. och prop. 2015/16:65 s. 40).

Förvaltningslagens subsidiaritet

Förvaltningslagen är vidare subsidiär, vilket betyder att om det finns avvikande regler i annan lag eller förordning så är det dessa bestämmelser som ska tillämpas, och inte förvaltningslagen (4 §).

Frågan om en bestämmelse i en specialförfattning innebär en avvikelse från lagen eller inte får avgöras med tillämpning av sedvanliga tolkningsmetoder. Av särskild betydelse torde då ofta vara vilket syfte specialregleringen har och hur fullständigt den reglerar förfarandet. Avvikande bestämmelser i en specialförfattning kan i en viss typ av ärenden innebära att högre krav ställs på en myndighet att tillgodose enskildas rättssäkerhetsintressen än vad som allmänt gäller, exempelvis genom mer långtgående krav på dokumentation eller muntlighet i förfarandet (prop. 2016/17:180 s. 288 f.).

Grunderna för god förvaltning

Legalitet, objektivitet och proportionalitet

I 5 § förvaltningslagen definieras hur legalitets-, objektivitets- och proportionalitetsprinciperna ska förstås och tillämpas i myndigheternas verksamhet. Reglerna bildar, tillsammans med bestämmelserna om service- och samverkansskyldigheten i 6–8 §§, ett fundament för vad som utgör god svensk förvaltningsstandard. Legalitetsprincipen och objektivitetsprincipen har en förankring i regeringsformens bestämmelser om statsskickets grunder (1 kap. 1 och 9 §§). Proportionalitetsprincipen har främst utvecklats genom praxis i anslutning till tillämpningen av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen) och utgör även en allmän rättsprincip i EU-rätten.

Av bestämmelsen framgår följaktligen att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen och att myndigheterna i sin verksamhet ska vara sakliga och opartiska. Vidare gäller att en myndighet får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer

långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Serviceskyldigheten

Myndigheterna ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla (6 § första stycket). Serviceskyldighet gäller i all verksamhet som en myndighet bedriver, dvs. vid såväl handläggning av och beslutsfattande i enskilda ärenden som s.k. faktiskt handlande. Bestämmelsen ger uttryck för de grundläggande krav som måste eftersträvas när det gäller myndigheternas kontakter med och bemötande av enskilda. Kraven på smidighet och enkelhet avser den enskildes rätt och intresse av ett positivt bemötande från myndighetens sida. Utgångspunkten för bedömningen i det enskilda fallet är den enskildes perspektiv och behov.

En myndighet ska vidare ge den hjälp som krävs för att den enskilde ska kunna ta till vara sina intressen. Hjälpens ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet samt utan onödigt dröjsmål (6 § andra stycket). Den hjälp som myndigheten i ett enskilt fall kan behöva lämna enligt paragrafen kan t.ex. gälla upplysningar om hur man gör en ansökan, råd om vilka handlingar som bör bifogas eller hur en ansökan eller anmälan till myndigheten ska fyllas i. Servicenivån måste anpassas till förutsättningarna i det enskilda fallet.

I särskilda författningar kan finnas reglering som sträcker sig längre än serviceskyldigheten i förvaltningslagen. Så är fallet med skyldigheten för myndigheterna att tillhandahålla och lämna ut uppgifter ur allmänna handlingar (se 2 kap. TF och 6 kap. 4 § OSL samt avsnitt 13.4.2).

Vad som kan anses utgöra god förvaltningsstandard i ett visst avseende, och omfattningen av myndigheternas serviceskyldighet, belyses främst genom praxis från Riksdagens ombudsmän (JO).

Tillgänglighet

En myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas. Myndigheten ska också vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att den ska kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. TF om rätten att ta del av allmänna handlingar (7 §).

Innebörden är att myndigheterna ska vara tillgängliga, dvs. nåbara för allmänheten i så stor utsträckning som möjligt på ett ändamålsenligt sätt (prop. 2016/17:180 s. 68 och s. 292). Kravet på tillgänglighet ska dock inte tolkas alltför vidsträckt, utan en bedömning får göras utifrån ett medborgarperspektiv och med beaktande av vad som är lämpligt för myndighetens verksamhet. Informationskravet innebär en generell skyldighet för myndigheterna att på lämpliga sätt tydligt ange de uppgifter som behövs för att enskilda i tillräcklig utsträckning ska kunna kontakta dem.

Förvaltningslagens rättssäkerhetsgarantier

Förvaltningslagens primära syfte kan beskrivas som att ge föreskrifter om grundläggande rättssäkerhetsgarantier i förvaltningsförfarandet (SOU 2010:29 s. 132). Lagen innebär därmed en rad rättssäkerhetsgarantier för enskilda vid ärendehandläggningen. I de tidigare nämnda 5–8 §§ förvaltningslagen finns bestämmelser om god förvaltning. Som nämnts har dessa bestämmelser en bredare tillämplighet än förvaltningslagen i övrigt.

Förvaltningslagens reglering om rätten till *partsinsyn* i 10 § är av central betydelse för att uppnå målet att värna enskildas rättssäkerhet. Regleringen innebär att den som är part har rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet och omfattar även handlingar vars innehåll är skyddat av sekretess. I vissa fall kan dock sekretessen begränsa partsinsynen, men utrymmet är litet (se 10 kap. 3 § första stycket OSL). Sekretess hindrar inte att en part i ett mål eller ärende tar del av en dom eller ett beslut i målet eller ärendet (10 kap. 3 § andra stycket OSL). Uppgifter i ett beslut kan således vara sekretessbelagda i förhållande till tredje man, men aldrig i förhållande till en part. Om det i lag finns bestämmelser som avviker från första eller andra stycket gäller de bestämmelserna. Sådana torde

saknas för närvarande.⁸ Partsinsynen ger alltså en möjlighet till fullständig insyn i allt beslutsunderlag i form av handlingar och annat övrigt utredningsmaterial. En part kan skaffa sig kunskap om vad som tillförts ärendet i sak så att han eller hon kan bemöta vad som talar mot honom eller henne. Den kan också användas för att kontrollera att handläggningen sker på ett korrekt sätt, t.ex. att inget relevant material saknas i akten och att myndigheten iakttagit sin kommunikationsskyldighet. Bestämmelserna om partsinsyn tar primärt sikte på pågående ärenden, men en rätt till partsinsyn kan finnas under vissa förutsättningar även sedan ett ärende avslutats, bl.a. om den enskilde har beaktansvärda motiv för sin begäran (se t.ex. RÅ 1995 ref. 28, RÅ 2001 ref. 27 samt HFD 2014 not 44). En begäran från en part om att ta del av handlingarna i ett ärende ska handläggas i enlighet med de allmänna regler som enligt 6 och 9 §§ förvaltningslagen gäller för myndigheternas serviceskyldighet och ärendehantering. Det innebär bl.a. att en sådan begäran från part, liksom när en begäran grundas på TF:s bestämmelser, ska handläggas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut påpekat att enbart det förhållandet att den som gjort framställningen är part i ett ärende inte utgör skäl för att en ansökan ska behandlas mindre skyndsamt än om partsställning inte föreligger (se t.ex. JO 1999/00 s. 332 och JO 2003/04 s. 389).

Förvaltningslagen innehåller vidare bestämmelser om åtgärder vid *långsam handläggning* (12 §), krav på myndigheterna att använda sig av *tolkning* och *översättning* (13 §), *jäv* (16–18 §§), *utredningsansvar* (23 §), krav på *kommunicering* (25 §) och *dokumentationsplikten* (27 §). Vi återkommer till dokumentationsplikten i avsnitt 13.6. Vidare finns flera bestämmelser som reglerar myndigheternas *beslutsfattande*, bl.a. dokumentations- och motiveringsskyldighet av beslut (31–32 §§) samt myndighets skyldighet att underrätta om beslut (33 §). Även den regleringen beskrivs i avsnitt 13.6. I lagen finns även bestämmelser om möjligheten till *ändring och rättelse av beslut* (36–39 §§) samt bestämmelser om *överklagande*, se 40–44 §§.

⁸ Se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen (juni 2023, Version 27, JUNO), kommentaren till 10 kap. 3 §.

13.5.3 Något om god förvaltning i EU

I artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) slås fast att var och en har rätt till god förvaltning. Denna rättighet omfattar bl.a. rätten till kommunikation, aktinsyn och motivering av beslut. Även om rätten till god förvaltning enligt artikelns ordalydelse bara gäller i förhållande till unionens institutioner, organ och byråer har EU-domstolen uttalat att rätten till god förvaltning enligt artikel 41 återspeglar en allmän unionsrättslig princip och av det följer att när en medlemsstat genomför unionsrätten är de krav som följer av rätten till god förvaltning tillämpliga i förfarandet hos den nationella myndigheten (se C-604/12 H.N. och prop. 2016/17:180 s. 44). De allmänna unionsrättsliga principerna som gäller i ärenden som handläggs av unionens institutioner och organ bör därför iakttas av medlemsstaternas myndigheter, när de handlägger ärenden som omfattas av EU-rätten.

I artikel 41 anges att var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner, organ och byråer. Rättigheten innebär bl.a. att var och en har en rätt att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot honom eller henne, att var och en ska ha tillgång till de akter som berör honom eller henne, med förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess, tystnadsplikt och affärshemligheter, samt att förvaltningen är skyldig att motivera sina beslut.⁹

Europakonventionen innehåller inte några regler om förvaltningsförfarandet i sig. Konventionen aktualiseras i första hand i samband med att förvaltningen handlägger ärenden eller i övrigt vidtar åtgärder som inverkar på enskildas utövande av de fri- och rättigheter som Europakonventionen uttryckligen skyddar. Rätten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut är ett sådant område där Europadomstolens praxis har haft stor inverkan. Europadomstolen har även prövat förvaltningsrättsliga reglers betydelse i mål rörande Europakonventionens fri- och rättigheter. Exempelvis har domstolen funnit att artikel 8 om rätten till privat- och familjeliv innehåller krav på handläggningen, inte minst i förhållande till ärenden om

⁹ För en utförlig beskrivning av principen om god förvaltning och dess olika delar se SOU 2010:29, avsnitt 4.4.

tvångsvård av barn, se t.ex. K.A mot. Finland, dom den 14 januari 2003.

Europadomstolen har vid några tillfällen hänvisat till en övergripande princip om god förvaltning, *good governance*, för att understryka de rättsstatliga krav som kan ställas på förvaltningen, såsom legalitet, objektivitet, transparens och förutsebarhet. Europadomstolens praxis om principen om ”good governance” beskrivs som relativt vag men att kärnan är att myndigheterna ska handlägga ärenden som berör enskildas rättigheter enligt Europakonventionen på ett rättssäkert sätt, så att enskilda garanteras att rättigheterna verkligen kan utövas.¹⁰

Europarådet har utfärdat ett antal resolutioner och rekommendationer som gäller enskildas administrativa rättigheter och principer för god förvaltning. Resolution (77) 31 Protection of the individual in relation to acts of administrative authorities innehåller fem principer nämligen rätten att bli hörd, rätten till tillgång till information, rätten till bistånd och representation, rätten till motiverade beslut samt rätten till fullföljdshänvisning. Vidare kan nämnas att Europarådet tagit fram en ”modellag” eller kodex för god förvaltning.¹¹ Den innehåller sammanlagt 23 artiklar, indelade i tre delar; principer om god förvaltning, regler om administrativt beslutsfattande och överklagande av beslut.

13.6 Dokumentation av beslut och andra åtgärder

13.6.1 Inledning

Som framgått är det av grundläggande betydelse för handlingsofentligheten att myndigheterna dokumenterar de uppgifter som förekommer i verksamheten. Några generella regler om myndigheternas dokumentationsskyldighet finns emellertid inte.

Bestämmelser om dokumentationsskyldighet finns bl.a. i de författningar som rör förfarandet hos myndigheterna. Hit hör 27 § förvaltningslagen. Bestämmelsen reglerar skyldighet att under handläggningen dokumentera uppgifter som myndigheten får på annat sätt än genom en handling. Som nämnts tidigare innehåller förvalt-

¹⁰ Se Reichel och Wenander, Europeisk förvaltningsrätt i Sverige (2021, JUNO och Norstedts Juridik), s. 75 f.

¹¹ Recommendation CM/Rec(2007)7.

ningslagen även en bestämmelse om beslutsdokumentation (31 §). Kommunallagens reglering om protokoll över sammanträden i nämnder där besluten fattas är ett annat exempel. Särskilda bestämmelser om dokumentation finns också för olika verksamheter, exempelvis i socialtjänstlagen (2001:453) och i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Vid sidan av uttryckliga skyldigheter för myndigheter att dokumentera som kan finnas i författning, kan det i praktiken finnas mer långtgående skyldigheter enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer. Dessa kan exempelvis vara ett utflöde av tolkning i doktrin eller praxis av viss reglering eller baseras på uttalanden från JO i tillsynsärenden.

13.6.2 Rättslig reglering

Nedan lämnas en beskrivning av vissa författningsreglerade och uttryckliga krav på dokumentation inom olika områden. Avstamp görs i förvaltningslagens reglering om dokumentation av uppgifter och beslut samt underrättelse om beslut. Därefter ges exempel på bestämmelser om dokumentation inom vissa verksamhetsområden i förvaltningen där personalen visat särskild utsatthet för våld, hot och trakasserier.

Förvaltningslagen

Dokumentation av uppgifter

Enligt 27 § förvaltningslagen ska en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Av dokumentationen ska det framgå *när* den har gjorts och av *vem*. Bestämmelsen syftar bl.a. till att säkerställa den enskildes rätt till fullständig partsinsyn. Tillgång till allt material som har tillförts ett ärende är också en förutsättning för den prövning som en överinstans ska göra med anledning av ett överklagande eller för sådan tillsyn som utövas av t.ex. JO och Justitiekanslern (JK). Dokumentationen ska möjliggöra en kontroll i efterhand av vad som hänt i ett ärende. Att beslutsunderlag i ärenden är komplett, möjligt att identifiera och lättillgängligt under-

stryks i motiven som grundläggande för en rättssäker och effektiv offentlig verksamhet. Därtill kommer att dokumentationsskyldigheten även fyller funktionen att skapa ordning och reda i det interna arbetet, något som ligger i myndighetens eget intresse (se prop. 2016/17:180 s. 174 f. och SOU 2010:29 s. 463 f.).

Dokumentation av beslut

Enligt 31 § förvaltningslagen ska det för varje skriftligt beslut finnas en handling som visar

1. dagen för beslutet,
2. vad beslutet innehåller,
3. vem eller vilka som har fattat beslutet,
4. vem eller vilka som har varit föredragande, och
5. vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

Paragrafen har sin förebild i 21 § myndighetsförordningen (2007:515), som i huvudsak har samma utformning.

Varken 1971 års eller 1986 års lagar för förvaltningsförfarandet innehöll någon bestämmelse om beslutsdokumentation utan byggde i stället på förutsättningen att beslut som meddelas i ett skriftligt förfarande finns dokumenterade. Behovet av en särskild bestämmelse om dokumentationsplikt för myndigheternas beslut övervägdes i förarbetena till 1971 års förvaltningslag, men ansågs inte nödvändig (se SOU 1964:27 s. 457, SOU 1968:27 s. 207 och 212).

I samband med 2017 års reform framhöll Förvaltningsrättsutredningen att en bestämmelse om beslutsdokumentation behövdes av flera skäl, såväl lagtekniska som sakliga. Enligt utredningens förslag skulle den nya lagen innehålla en mer utförlig och heltäckande reglering av förvaltningsförfarandet. Valet att basera lagens systematik på de olika handläggningsstadierna innebar då att en bestämmelse om beslutsdokumentation hade en logisk och naturlig plats i gruppen av regler om myndighetens beslut. Vidare ansåg utredningen att en reglering av beslutsdokumentation skulle kunna bidra till att göra förvaltningsmyndigheternas beslut mera lättillgängliga för den enskilde. En be-

stämmelse som syftade till att motverka oklarheter i fråga om dokumentation bedömdes även kunna bidra till ökade möjligheter att skapa insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet i såväl enskilda ärenden som i allmänhet (SOU 2010:29 s. 483 f.). Regeringen delade utredningens uppfattning (prop. 2016/17:180 s. 184).

Av bestämmelsen följer att det för varje skriftligt beslut ska finnas en handling som visar viss information om beslutet. Kravet innebär inte att myndigheten måste ta fram ett speciellt dokument för att dokumentera beslutet. Någon särskild handling måste alltså inte upprättas (jfr 21 § myndighetsförordningen) och inte heller finns det krav på underskrift. Kravet kan tillgodoses t.ex. genom en protokollsanteckning eller en anteckning direkt på en ansökningshandling som sedan bevaras i en kopia på papper eller i elektronisk form hos myndigheten eller genom en kopia av ett expedierat särskilt uppsatt beslut (a. prop. s. 185). Uppgifterna kan även dokumenteras och bevaras elektroniskt på annat sätt i ett ärende, t.ex. vid beslutsfattande som sker automatiserat. I kravet på dokumentation ligger att denna ska ske på ett sätt som är bestående för framtiden.

När det gäller de uppgifter som dokumentationshandlingen ska innehålla anges dessa uttryckligen i de fem punkterna i paragrafen. Med uttrycket ”vad beslutet innehåller” i punkten 2 avses att beslutets innebörd ska framgå av dokumentationen. Det omfattar både det som brukar beskrivas som själva slutet i beslutet och beslutets motivering.¹² Kravet att handlingen ska visa vem eller vilka som har fattat beslutet (punkten 3) kan inte uppfyllas genom angivandet av ett tjänstenummer eller annan anonym beteckning, jfr HFD 2015 ref. 57 samt bl.a. JO 2018/19 s. 515 och JO 2022/23 s. 326. Kravet uppfylls i regel genom angivandet av beslutsfattarens namn. Om ett beslut har fattats på automatiserad väg kan uppgift som avses i punkten 3 givetvis inte anges. Det är endast de uppgifter som är relevanta och aktuella för det enskilda ärendet som ska framgå av dokumentationshandlingen.

¹² Se Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen (Version 1B, JUNO), kommentaren till 31 §.

Underrättelse om innehållet i beslut och hur ett överklagande går till

En part har ett legitimt intresse av att få veta hur ärendet har avgjorts och i de allra flesta fall också vilka beslut som fattats under handläggningen. Utan information om vilket beslut som har fattats kan parten inte inrätta sitt handlande efter beslutet. Genom att myndigheten tillkännager sitt beslut för den det riktar sig mot börjar i allmänhet också överklagandetiden att löpa.

Av 33 § första stycket förvaltningslagen framgår därför att en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt ska underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt. Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till och om det funnits avvikande meningar i samband med beslutet (andra stycket). Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske, men den ska alltid vara skriftlig om en part begär det. Underrättelse får ske genom delgivning (tredje stycket).

Paragrafen är tillämplig på alla beslut som en myndighet fattar. Den omfattar alltså såväl beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende, som beslut som myndigheten fattar under handläggningen. En generell begränsning i underrättelseskyldigheten gäller dock i fråga om beslut som myndigheten bedömer att det är uppenbart obehövt att underrätta en part om. Spärren mot onödiga beslutsunderrättelser ska tolkas snävt och enbart tillämpas när det närmast framstår som självklart för var och en att en underrättelse inte har någon som helst funktion att fylla. Underrättelseskyldigheten ska fullgöras på myndighetens eget initiativ.

Paragrafen tar endast sikte på underrättelse om själva innehållet i beslutet.¹³ JO har dock framhållit att en myndighet i vissa fall kan behöva underrätta part även om vem som fattat det aktuella beslutet, se bl.a. JO 2022/23 s. 326. Vi har anledning att återkomma till omfattningen av myndigheternas underrättelseskyldighet enligt förvaltningslagen i avsnitt 13.9.3.

I förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut m.m., som gäller för de statliga förvaltningsmyndigheterna, anges att ett beslut i regel ska tillhandahållas så snart som möjligt (7 §) och att en handling normalt ska sändas med post (9 §).

¹³ Se Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen (Version 1B, JUNO), kommentaren till 33 §.

Myndighetsförordningen

Myndighetsförordningen gäller endast för förvaltningsmyndigheter under regeringen och är subsidiär i förhållande till bestämmelser inte bara i lag utan också i annan förordning (1 §). Förordningen innehåller endast centrala och grundläggande bestämmelser om statliga myndigheters organisation och arbetssätt.

Av 21 § myndighetsförordningen följer att det för varje beslut i ett ärende ska upprättas en handling som visar dagen för beslutet, beslutets innehåll, vem som har fattat beslutet, vem som har varit föredragande, och vem som har varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet. Trots att det inte uttryckligen anges i bestämmelsen avser den endast skriftliga beslut (se SOU 2004:23 s. 286).

Kommunallagen

Det kommunala beslutsfattandet som utförs i fullmäktige och nämnder kommer enligt huvudregeln till uttryck i protokoll över de beslutande sammanträdena. Kommunallagen innehåller vissa minimikrav för vilken information som protokollen ska innehålla. Bland annat ska det redovisas vilka beslut som har fattats, vilka ledamöter som deltagit i besluten och hur de röstat. Protokollet ska justeras och justeringen tillkännages på anslagstavlan. Regleringen för nämnderna finns huvudsakligen i 5 kap. 65–67 §§ och 6 kap. 35 §.

Reglering inom vissa områden där offentliganställda visat särskild utsatthet för våld, hot och trakasserier

Inledning

Som framgått inledningsvis finns det på olika områden i förvaltningen bestämmelser med särskilda krav på dokumentation. Regleringen kan ta sikte på vad som ska dokumenteras under handläggningen av ett ärende, men även på vilket sätt dokumentationen ska ske. Även i verksamheter som inte involverar ärendehandläggning eller ärendeprocesser finns en skyldighet att dokumentera.

En fullständig genomgång av dokumentationskrav inom de verksamhetsområden där offentliganställda har visat sig vara särskilt utsatta för våld, hot och trakasserier låter sig inte göras. För exempelvis

Kronofogdemyndigheten finns bestämmelser om protokollföring vid förrättningar i utsökningsförordningen (1981:981). På området för djurskydd och den offentliga kontrollen av sådan verksamhet kan krav på dokumentation följa av EU-rättslig reglering.

Nedan görs några nedslag av författningsreglerade krav på dokumentation av beslut och andra åtgärder inom vissa områden som också illustrerar dokumentationens olika syften. Dokumentation i den brottsbekämpande verksamheten beskriver vi separat i avsnitt 13.7 nedan.

Socialtjänsten m.m.

I 11 kap. socialtjänstlagen finns centrala bestämmelser om handläggning och dokumentation. Regleringen kompletteras av bestämmelserna i socialtjänstförordningen (2001:937) och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS.¹⁴

Av 11 kap. 5 § socialtjänstlagen framgår att skyldighet att dokumentera föreligger vid handläggning av ärenden som rör enskilda samt vid genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse.¹⁵ Med handläggning av ärenden avses alla åtgärder från det att ett ärende anhängiggörs – genom ansökan eller på annat sätt – till dess att det avslutas genom beslut. Utöver handläggning av ärenden ska dokumentation ske av sådant rent faktiskt handlande som utgör utförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling.

Vilka uppgifter som ska dokumenteras kan variera mellan olika verksamheter och ärendetyper. För att skyldigheten att dokumentera ska kunna fylla sin huvuduppgift understryks i motiven att dokumentationen måste innehålla tillräcklig, väsentlig och korrekt information. Den bör innehålla uppgift om vem som har gjort en viss

¹⁴ I augusti 2020 överlämnade utredningen Framtidens socialtjänst slutbetänkandet Hållbar socialtjänst – en ny socialtjänstlag (SOU 2020:47). Utredningens förslag om dokumentation innebär vissa förtydliganden, se avsnitt 24. Vidare görs bedömningen att regeringen bör ge Socialstyrelsen i uppdrag att se över myndighetens föreskrifter om handläggning och dokumentation (se avsnitt 24.7.3). Betänkandet är remitterat och bereds i Regeringskansliet.

¹⁵ En likalydande bestämmelse finns i 21 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. I förarbetena uttalades att paragrafen i allt väsentligt utgjorde ett förtydligande av vad som redan gällde enligt förvaltningslagen och allmänna förvaltningsrättsliga principer (prop. 2004/05:39 s. 27).

anteckning och när anteckningen gjordes. Att nämnda uppgifter framgår är väsentligt såväl under ett ärendes handläggning och under genomförandefasen som därefter för olika slag av uppföljning och kontroll (se prop. 1996/97:124 s. 182).

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS rymmer preciserade och tämligen omfattande föreskrifter angående innehåll i dokumentation och journalföring. Här ingår bl.a. skyldighet att ange vem (namn, befattning eller titel) på den som genomfört vissa åtgärder, mottagit information och fattat beslut av olika slag. För beslut som fattas av Statens institutionsstyrelse och som rör särskilda befogenheter enligt bl.a. lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga finns uttryckliga krav på dokumentation av beslut i journalen, se 3 kap. 18 § socialtjänstförordningen.

Dokumentationen syftar dels till att stärka den enskildes skydd och rättssäkerhet, dels säkerställa god kvalitet i såväl beslutsfattandet som genomförandet av de enskilda insatserna. I förarbetena lyfts vidare dokumentationens betydelse för statlig tillsyn, verksamhetens interna kontroll och överinstansernas prövning. Dess betydelse för att personalen ska kunna fullgöra sina uppgifter, dvs. betydelsen som internt arbetsinstrument, framhålls också (se prop. 1979/80:1 del A s. 433 f., prop. 1996/97:124 s. 181 f. och prop. 2004/05:39 s. 19 f.).

Hälso- och sjukvården

För att säkerställa att patienter inom hälso- och sjukvården får en god och säker vård finns en lagstadgad skyldighet att föra patientjournal. Såväl planering, genomförande som utvärdering av vården måste finnas dokumenterad i patientjournalen. Bestämmelser om skyldigheten att föra patientjournal finns i patientdatalagen (2008:355), som innehåller de grundläggande kraven avseende dokumentation. Därutöver finns krav på dokumentation i patientjournalen i flera andra författningar. Patientdatalagen kompletteras vidare av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:40) om journalföring och behandling av personuppgifter i hälso- och sjukvården.

I 3 kap. 2 § första stycket patientdatalagen anges följaktligen att syftet med att föra en patientjournal i första hand är att bidra till en god

och säker vård av patienten. Patientjournalen är även en informationskälla för patienten, för uppföljning och utveckling av verksamheten, för tillsyn och rättsliga krav, för uppgiftsskyldighet enligt lag, samt för forskning (andra stycket). Vilka som är skyldiga att föra journal anges i 3 kap. 3 § och är en naturlig följd av det medicinska yrkesansvaret som regleras närmare i patientsäkerhetslagen (2010:659).

En patientjournal ska innehålla de uppgifter som behövs för en god och säker vård av patienten. Vissa grundläggande uppgifter ska alltid finnas. Utöver bl.a. uppgift om patientens identitet, väsentliga uppgifter om bakgrunden till vården, uppgift om ställd diagnos, väsentliga uppgifter om vidtagna och planerade åtgärder (3 kap. 6 § första och andra stycket patientdatalagen) ska journalen innehålla uppgift om vem som har gjort en viss anteckning i journalen och när anteckningen gjordes (tredje stycket). Bestämmelsen innebär att uppgifter om journalförarens identitet och yrkeskompetens bör finnas i journalen. Att sådana uppgifter finns är viktigt, inte minst vid prövningen av klagomål och vårdskador. Också hälso- och sjukvårdspersonalens arbete underlättas av att det går att utläsa av journalen vilka kollegor som tagit del i vården.¹⁶ En journalanteckning ska, om det inte är obehövligt eller finns något synnerligt hinder mot det, signeras av den som är ansvarig för uppgiften (3 kap. 10 §).

Viss dokumentation vid verkställighet av frihetsberövande

Regelverket som rör verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt samt verkställighet av beslut om häktning och vissa andra tillfälliga frihetsberövanden innehåller också bestämmelser om dokumentation.

Av 5 § fängelseförordningen (2010:2010) respektive 5 § häktesförordningen (2010:2011) framgår att det för varje intagen ska föras en journal som dokumenterar verkställigheten. Av journalen ska det framgå vem som har dokumenterat en viss uppgift och när det gjordes.

Häktesförordningens bestämmelser om journal över verkställigheten gäller även för intagna i polisarrester. Av journalen ska det alltså framgå vem som har dokumenterat en viss uppgift och när det gjordes. Journalen förs i form av ett arrestantblad eller omhändertagandeblad, i vilken alla beslut som har fattats samt viktiga händelser

¹⁶ Manólis Nymark, Patientdatalagen (2023, Version 2, JUNO), kommentaren till 3 kap. 6 §. Se även 5 kap. 3 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:40) om journalföring och behandling av personuppgifter i hälso- och sjukvården.

och väsentliga uppgifter om vidtagna och planerade åtgärder avseende den intagne ska dokumenteras. Även uppgifter om omständigheter i övrigt som är av betydelse för vistelsen i arresten ska dokumenteras. Dokumentationen ska ske så snart som möjligt. Se Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisarrester (PMFS 2015:7, FAP 102-1), 2 kap. 1–3 §§.

13.6.3 JO-uttalanden och god förvaltningsstandard

JO har i sin granskning återkommande haft anledning att betona vikten av att uppgifter dokumenteras och vad som bör krävas av myndigheterna i det avseendet.

JO:s praxis ger uttryck för att dokumentationsskyldigheten sträcker sig längre än vad som uttryckligen reglerats i författning och att det allmänt bör krävas att myndigheterna dokumenterar allt som krävs för att man ska kunna följa gången i ett ärende. Utanför tillämpningsområdet för 27 § förvaltningslagen faller dokumentation av uppgifter som gäller t.ex. olika handläggningsåtgärder och som inte behöver ha betydelse för ett beslut i ärendet. När det gäller krav på dokumentation av sådana uppgifter är således JO:s uttalanden om vad som kan anses vara en god förvaltningsstandard vägledande. Se t.ex. JO 2007/08 s. 261 (andra uppgifter som kan komma att ligga till grund för åtgärder från myndighetens sida ska dokumenteras), JO 2007/08 s. 377 (uppgifter som rör ärendets gång) och JO 2008/09 s. 264 (kontakt med parter, andra personer eller myndigheter). Vad gäller sättet för fullgörandet av dokumentationsskyldigheten har JO anvisat tjänsteanteckningar som en vedertagen metod.

Även i andra avseenden har JO ansett att myndigheternas skyldighet går utöver vad som uttryckligen reglerats i förvaltningslagen. En underrättelse om beslut enligt 33 § förvaltningslagen som saknade uppgift om beslutsfattarens namn har, trots avsaknad av uttryckligt lagkrav om det, inte ansetts förenlig med förvaltningslagen (se JO 2022/23 s. 326). Beslutet belyser bl.a. att kravet på god förvaltning ibland kan betyda att myndigheterna behöver gå längre än vad som uttryckligen reglerats för att ta tillvara den enskildes intressen.

I vilken utsträckning serviceskyldigheten och principerna om god förvaltning ålägger myndigheterna att ange handläggares namn vid kommunikering och liknande skrivelser under handläggningen av ett

ärende kan inte besvaras generellt. Här kan nämnas att JO påtalat att det i många fall kan vara lämpligt, även när myndigheter besvarar frågor utifrån sin serviceskyldighet, att ange namn och kontaktuppgifter till handläggare i brevsvaret till den enskilde (se t.ex. JO:s beslut den 4 september 2023 i dnr 8477-2022).

13.7 Dokumentation i brottsbekämpande verksamhet

Som framgått i avsnitt 13.5.2 är det bara vissa av förvaltningslagens bestämmelser som ska tillämpas vid ärendehandläggning i den brottsbekämpande verksamheten hos Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket eller en åklagarmyndighet. Det hindrar inte att de aktuella myndigheterna tillämpar lagens övriga bestämmelser, om något annat inte är särskilt föreskrivet i en specialförfattning och det bedöms lämpligt.

Utredningen har sin grund i bl.a. en hemställan från Polismyndigheten. Det finns också en högre utsatthet för våld, hot och trakasserier bland polisanställda, men även andra anställda i brottsbekämpande myndigheter. I detta avsnitt redogörs därför för grunderna för de handläggningsregler som i stället gäller för brottsbekämpande verksamhet, och då särskilt avseende dokumentation och beslut under förundersökningen. Vidare redogörs i korthet för bestämmelser om när den enskilde får del av dokumentation inom ramen för en förundersökning.

13.7.1 Förundersökning

Förundersökning utgör det normala förfarandet för att utreda misstankar om brott. Förundersökningens syfte är att utreda vem som kan misstänkas för ett brott och om det finns tillräckliga skäl för åtal samt att förbereda målet så att bevisningen kan presenteras i ett sammanhang vid en domstolsförhandling (23 kap. 2 § rättegångsbalken). För att uppnå detta syfte kan olika typer av utredningsåtgärder vidtas under förundersökningen.

Huvudregeln är att förundersökning är en uppgift för polisen och åklagarväsendet. Beslut att inleda förundersökning fattas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller en åklagare (23 kap. 3 § rättegångsbalken). I vissa författningar finns bestämmelser som ger Tull-

verket och Kustbevakningen rätt att inleda förundersökning. Dessa myndigheters behörighet är knuten till vissa brottstyper. Tullverkets rätt att inleda förundersökning är framför allt knuten till brott som begås vid Sveriges yttre och inre gräns.¹⁷ Kustbevakningens rätt att inleda förundersökning är framför allt knuten till myndighetens huvudsakliga verksamhetsområde, sjöterritoriet.¹⁸ Skatteverket får enligt 1 § lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet biträda åklagare vid utredning av bl.a. skattebrott, bokföringsbrott, penningtvåtsbrott och andra typer av ekonomisk brottslighet. Skatteverket har dock inte rätt att inleda förundersökning om sådana brott.

Förhållandet att andra myndigheter får inleda förundersökning inverkar inte på polis och åklagares generella behörighet att fatta sådana beslut. Behörigheten är alltså delad. När en annan myndighet än polisen leder en förundersökning eller biträder åklagare i en förundersökning ska vad som sägs i rättegångsbalken och andra författningar om Polismyndigheten i stället gälla den andra myndigheten och – i den utsträckning det är särskilt föreskrivet – vad som sägs om polisman i stället gälla en behörig tjänsteman vid den andra myndigheten.¹⁹

Härutöver har JO och JK i egenskap av särskilda åklagare också rätt att inleda förundersökning för brott som ligger under deras respektive behörighet (se 7 kap. 8 § rättegångsbalken). JO och JK tillämpar då reglerna i bl.a. rättegångsbalken, om det inte finns särregler eller undantag för dem. JO eller JK kan också överta en förundersökning om den rör brott inom deras behörighet.

13.7.2 Beslut och dokumentation under förundersökning

Bestämmelser om förundersökning finns bl.a. i 23 kap. rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen. Många av bestämmelserna i rättegångsbalken är gemensamma för hela det straffprocessuella för-

¹⁷ I lagen (2000:1225) om straff för smuggling finns ingående reglering av vilka brott Tullverket får inleda förundersökning om. Vidare har Tullverket rätt att inleda förundersökning bl.a. enligt 3 § lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott.

¹⁸ I kustbevakningslagen (2019:32) regleras i vilka fall Kustbevakningen får inleda förundersökning och i vilken utsträckning en kustbevakningstjänsteman i brottsutredande syfte får vidta åtgärder som ankommer på polisman. Kustbevakningen har också enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg rätt att inleda förundersökning vid utsläpp från fartyg och att inleda förundersökning enligt lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott.

¹⁹ Se Lindberg, Rättegångsbalk (1942:740), 23 kap. 3 §, Lexino 2022-12-01 (JUNO).

farandet. Detta gäller framför allt 24–28 kap. rättegångsbalken där huvuddelen av tvångsmedlen är reglerade. Även utanför rättegångsbalken finns lagstiftning som berör förundersökningsförfarandet, t.ex. polislagen (1984:387) och lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Av 23 kap. 21 § rättegångsbalken framgår att det vid en förundersökning ska föras protokoll över det som har förekommit som är av betydelse för utredningen. Utredningsåtgärder, beslut och material som upprättas eller inhämtas under en förundersökning ska alltså löpande dokumenteras. Med termen förundersökningsprotokoll avses dock inte all denna löpande dokumentation. I stället brukar den slutrapport över utredningen som sammanställs inför ett beslut i åtalsfrågan avses (se prop. 2016/17:68 s. 22).

Syftet med dokumentationen och grundläggande bestämmelser i förundersökningskungörelsen

Eftersom en förundersökning bedrivs under åtalsplikt och objektivitetsplikt och dess resultat har stor betydelse för enskilda, finns det en omfattande dokumentationsskyldighet för de myndigheter som bedriver utredningen. Underlaget för polisens, åklagarens och i sista hand rättens beslut måste vara relevant, tillförlitligt och så fullständigt som kan krävas för den aktuella frågans bedömning. För den enskildes rättssäkerhet är det av vikt med en noggrann protokollföring både vad avser tvångsåtgärder och verkställigheten av dem liksom andra förhållanden av betydelse (se bl.a. JO 1964 s. 128, JO 1980/81 s. 79 och JO 2017/18 s. 296). Det är också av betydelse för att försvaret ska kunna ta till vara sina rättigheter. Eftersom försvaret vanligtvis inte bedriver någon egen utredning, utan är beroende av de åtgärder som polis och åklagare vidtar, är det centralt för upprätthållandet av den kontradiktoriska processprincipen att förundersökningsprotokollet avspeglar utredningens bedrivande och redovisar dess resultat på ett korrekt sätt.²⁰ Protokollet är av stor vikt från kontrollsynpunkt. Såväl den som utsatts för olika åtgärder som utredningspersonalen kan ha behov av att i efterhand kunna kontrollera t.ex. när och på vilken grund en viss åtgärd har vidtagits. Det har även betydelse för att domstolen och tillsynsmyndigheter

²⁰ Se Bring, Diesen och Andersson, Förundersökning (2019, Version 5, JUNO), s. 521.

ska kunna kontrollera att allt har gått rätt till under utredningen. Möjligheten att kunna kontrollera polisens och åklagarens arbete under förundersökningen har ansetts vara av väsentlig betydelse för tilltron till rättsväsendet (prop. 1994/95:23 s. 83).²¹ De närmare kraven på vad som ska ingå i förundersökningsprotokollet ska ses mot bakgrund av nu angivna syften.

Bedömningen av vad som ska ingå i förundersökningsprotokollet är av central betydelse för en rättvis rättegång. Den grundläggande bestämmelsen om vad ett förundersökningsprotokoll ska innehålla är, som framgått ovan, bestämmelsen i 23 kap. 21 § rättegångsbalken av vilken framgår att protokoll ska föras över det som har förekommit som är av betydelse för utredningen. De närmare bestämmelserna om vad protokollet ska innehålla finns i förundersökningskungörelsen (20–23 §§). Av förundersökningsprotokollet ska det bl.a. framgå vem som är undersökningsledare, vem som har varit förhørsledare och vem som har sammanställt protokollet. Bestämmelsen i 20 § anger vilka uppgifter som ska antecknas i protokollet. Det gäller t.ex. tid och plats för åtgärder under förundersökningen, iakttagelser vid brottsplatsundersökning, berättelser av hörda personer, beslut om uppgifter som rör användning av tvångsmedel och sådant som i övrigt är av betydelse att anteckna i protokollet.

Av 20 § tredje stycket förundersökningskungörelsen framgår att protokollet ska innehålla nödvändiga diarieuppgifter, såsom nummer på inkommen angivelse och aktnummer (dossiernummer) och en kort beteckning av saken. Det kan avse när en handling inkommit, vem som upprättat den eller lämnat in den. Vid mer omfattande och mindre överskådliga utredningar kan det vara värdefullt att föra dagboksblad eller journal, inte bara för att möjliggöra en efterföljande kontroll utan också för att underlätta åklagarens arbete.²²

Av stor betydelse för dokumentationen i förundersökningen är 22 § förundersökningskungörelsen där det anges att protokoll ska avfattas så, att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet. För att följa bestämmelsen krävs viss grad av utförlighet. En beskrivning får exempelvis inte vara så kortfattad att viktig information går förlorad (se bl.a. JO:s beslut den 26 februari 2020, dnr 1656-2018).

²¹ Se även Lindberg, Rättegångsbalk (1942:740), 23 kap. 21 §, Lexino 2022-12-01 (JUNO).

²² Se Sandén m.fl., Förundersökningskungörelsen, (1 dec. 2022, Version 1C, JUNO), kommentaren till 20 §. Se även Justitiedepartementets PM om utkast till förundersökningskungörelse, s. 101 f.

Den dokumentation som polisen normalt upprättar under förundersökningen är exempelvis polisanmälan, förhörprotokoll och avrapporteringspromemorior. Dessa ska avfattas så att de ger en trogen bild av vad som förekommit (se 22 § förundersökningskungörelsen). Dokumentation av förhör är förhållandevis utförligt reglerat i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen. När det gäller s.k. avrapporterings-pm innehåller dessa ofta polisens egna observationer och upplevelser av händelser och handlingar. En sådan promemoria kan komplettera en anmälan och förhör och innehåller information som kan hjälpa utredningen vidare och för efterföljande beslut, t.ex. med redogörelser för polisens iakttagelser och beskrivningar av en situation.

Dokumentationskrav angående tvångsmedel

Under straffprocessen kan olika typer av tvångsåtgärder aktualiseras. De brukar allmänt kallas för straffprocessuella tvångsmedel. Tvångsmedel innebär ett intrång i en persons rättssfär och utgör ett led i myndighetsutövning. Det kan vara fråga om en inskränkning av den personliga friheten, ett intrång i rätten till privatliv eller en inskränkning i rätten att förfoga över egendom.²³ För att kunna genomföra vissa beslut under förundersökningen finns, under särskilda förutsättningar, möjlighet att med tvång genomdriva åtgärder. Huvuddelen av de straffprocessuella tvångsåtgärder som kan aktualiseras under en förundersökning finns upptagna i 24–28 kap. rättegångsbalken, t.ex. anhållande och häktning, husrannsakan, beslag samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Av dessa kapitel framgår att det ska föras protokoll över tvångsmedel och vad som ska framgå av protokollet.²⁴ Typiskt sett tar det sikte på angivelse av ändamålet med åtgärden och vad som förekommit i samband med åtgärden.

JO har många gånger betonat vikten av att bestämmelserna om förundersökningsprotokollets innehåll noga iakttas. Särskilt viktigt är enligt JO att det i protokollet redovisas klockslag för tvångsåtgärder och de närmare omständigheterna kring dessa, t.ex. vem som har beslutat, vad beslutet innebär och hur det har genomförts (se JO

²³ Se Bring, Diesen och Andersson, Förundersökning (2019, Version 5, JUNO), s. 293.

²⁴ Se t.ex. om förvar (26 kap. 3 b §), beslag (27 kap. 13 §), förstörande av kopia (27 kap. 17 d §), husrannsakan (28 kap. 9 §), genomsökning på distans (28 kap. 10 h §) och kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap. 13 §).

1954 s. 209 och JO 1975 s. 134 angående gripande och anhållningsförhör m.m.). Se även JO 1988/89 s. 47 angående husrannsakan och att det av protokollet i efterhand alltid ska kunna fastställas vilken åklagare eller polisman som fattat beslutet. JO har också hävdad (JO 1998/99 s. 94) att det av dokumentationen rörande ett tvångsmedel klart bör framgå vilket skriftligt material som har legat till grund för beslutet och vilka uppgifter som har lämnats vid föredragning inför beslutsfattaren (jfr prop. 1994/95:23 s. 83).²⁵

13.7.3 Dokumentationskrav i polislagen

Även polislagen innehåller i 27 och 28 §§ särskilda bestämmelser och krav på dokumentation. Det rör åtgärder som kan komma att ingå i en förundersökning om brott, men så behöver inte vara fallet. Bestämmelserna är generellt utformade för att passa in på de olika slag av ingripanden som kan förekomma, och innehåller enligt förarbetena därför endast föreskrifter om de grundläggande uppgifter som alltid bör lämnas (se SOU 1993:60 s. 257). Av 27 § följer således att protokoll ska föras över ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Protokoll ska också föras över husrannsakan och liknande åtgärder enligt polislagen samt vid omhändertagande av föremål. Av protokollet ska det framgå vem som har fattat beslutet om ingripandet, grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats, vem eller vilka som har deltagit i ingripandet, vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot, tiden för ingripandet samt vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet. Det är namnet på den som har beslutat om åtgärden som bör framgå liksom namnet på den som omprövar eller fastställer beslut fattat av annan (SOU 1993:60 s. 257 f.). I 27 § tredje stycket anges vem som i de olika situationerna är ansvarig för att protokoll upprättas. I fjärde stycket finns en upplysning om att särskilda regler om protokoll över straffprocessuella tvångsmedel finns i rättegångsbalken (se föregående avsnitt).

Protokoll ska även föras över ingripanden som innebär användning av fängsel, skjutvapen, tårgas samt tekniska hjälpmedel för att stoppa fordon eller annat transportmedel (28 §). Ett sådant proto-

²⁵ Se Fitger m.fl., Rättegångsbalken (juni 2023, Version 94, JUNO), kommentaren till 23 kap. 21 §.

koll ska innehålla uppgift om skälen för åtgärden. Ansvarig för att protokoll upprättas är den som har fattat beslutet.

Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation enligt 27 och 28 §§ polislagen (RPSFS 2011:12, FAP 100-2) innehåller bl.a. bestämmelser om vilka typer av formulär som ska användas för dokumentation av olika åtgärder. JO har i flertal fall framfört kritik mot Polismyndigheten för att dokumentationen inte uppfyllt de krav som 27 § föreskriver, bl.a. för att uppgift om beslutsfattare och andra närvarande saknats. Se bl.a. JO:s beslut den 22 augusti 2002, dnr 3489-2001 (ingripande enligt 13 b § polislagen).

13.7.4 Insyn under förfarandet

Regleringen av rätten att ta del av vad som förekommit vid förundersökningen – insynsrätten – är central för den enskildes rättssäkerhet och möjlighet att på ett adekvat sätt försvara sig mot misstankarna eller anklagelserna. Rätten för en misstänkt att ta del av det material som åberopas mot honom följer bl.a. av Europakonventionen. Även rättegångsbalken innehåller bestämmelser om rätt för den misstänkte att ta del av utredningen. Redogörelsen nedan tar sikte på den rätt till insyn som finns enligt rättegångsbalken. JO har uttalat att man vid en tolkning av hur omfattande rätten till insyn enligt rättegångsbalken är inte kan nöja sig med att se till balkens uttryckliga regler utan att det också finns ett utrymme för mer principiella resonemang om omfattningen av partsinsynen, med utgångspunkt i de allmänna rättssäkerhetskrav som kommer till uttryck i bl.a. Europakonventionen (JO 1995/96 s. 29). Se prop. 2016/17:68 s. 32 Misstänktas rätt till insyn i förundersökningar.

Delgivning av misstanke

Före delgivning av misstanke finns det inte någon rätt enligt rättegångsbalken till insyn för en på vagare grunder misstänkt eller ännu inte underrättad misstänkt. Det finns dock inte något hinder mot att åklagare eller polis i vissa fall ger en person som ännu inte är delgiven misstanke om brott information om förundersökningen.

När förundersökningen har kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet, ska den misstänkte underrättas om misstan-

ken när han eller hon hörs (23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken). Efter underrättelsen har den misstänkte och försvararen rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av det som har förekommit vid förundersökningen. Material får undanhållas den misstänkte och hans försvarare endast om undersökningsledaren kan motivera varför ett röjande av viss uppgift skulle vara till nackdel för utredningen (se JO 1992/93 s. 202). Insynsrätten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL. Rätten till insyn i den pågående förundersökningen enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken innefattar inte någon rätt att få kopior på materialet.

Slutdelgivning och åtal

När undersökningsledaren har slutfört den utredning som han eller hon anser är nödvändig ska den misstänkte och försvararen underättas om det och få tillfälle att ta del av vad som har förekommit vid förundersökningen, vilket brukas kallas för slutdelgivning. Åtal får inte beslutas förrän den misstänkte underrättats om brottsmisstanken, fått tillfälle att ta del av förundersökningsmaterialet och fått skäligt rådrum för att ange vad han eller hon anser behöver kompletteras (23 kap. 18 a §). Bestämmelsen infördes 2017 och är delvis ett förtydligande av vad som gällt sedan tidigare (se prop. 2016/17:68). Rätten att ta del av utredningsmaterialet kan därefter inte längre begränsas med stöd av rättegångsbalken om men för utredningen. Vid slutdelgivningen får som regel den misstänkte och försvararen ta del av det preliminära förundersökningsprotokollet. Ibland är förundersökningsprotokollet det enda materialet i förundersökningen, särskilt i utredningar av brott av enklare beskaffenhet. I många fall finns det emellertid även annat material, exempelvis utredningspersonalens anteckningar, kallelser och liknande. Inspelningar och anteckningar som rör användning av hemliga tvångsmedel anses ingå i förundersökningsmaterialet även om materialet förvaras separat. Rätten till insyn från och med slutdelgivning är en rätt till aktinsyn, dvs. en rätt att få tillgång till själva materialet, både det preliminära förundersökningsprotokollet och det s.k. sidomaterialet. I detta skede av förundersökningen har den misstänkte och försvararen dock inte

någon ovillkorlig rätt att få kopior av förundersökningsmaterialet. Den rätten inträder först när åtal väcks (se mer nedan).

Regleringen av den misstänktes rätt till insyn från sekretessynpunkt när utredningen har slutförts, dvs. vid kollision mellan sekretess och rätt till insyn i förundersökningen efter slutdelgivning, finns reglerad i 10 kap. 3 och 3 a §§ OSL. Regleringen innebär att den misstänktes rätt till insyn från slutdelgivning endast kan begränsas om det är fråga om en uppgift som inte har betydelse för åtalsfrågan. Därutöver måste det stå klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företrädare framför den misstänktes intresse av att ta del av uppgiften. Eftersom 10 kap. 3 a § OSL kompletterar 10 kap. 3 § innebär detta att det krävs att det är fråga om ett sekretessintresse av synnerlig vikt.

När förundersökningen har avslutats ska beslut meddelas huruvida åtal ska väckas eller inte (23 kap. 20 §). Så snart åtal har beslutats har den misstänkte och försvararen rätt att på begäran få en papperskopia av protokoll eller anteckningar från förundersökningen (23 kap. 21 a §). Den misstänkte och försvararen har också rätt att på begäran få en kopia av handlingar som innehåller sådant som har förekommit vid förundersökningen och som inte ingår i protokollet eller anteckningarna (med vissa undantag, se andra och tredje stycket).

13.8 Framförda behov av ändrade regler om dokumentation

Till följd av utsattheten för våld, hot och trakasserier mot offentliganställda har behovet av en ordning som möjliggör minskad exponering av namn i beslut och andra handlingar lyfts från olika håll. I det följande redogör vi för vad några myndigheter och andra aktörer har fört fram.

Inom ramen för Polismyndighetens projekt Medarbetarskydd genomfördes bl.a. en enkätundersökning med sikte på de anställdas utsatthet (se avsnitt 3.5.2 för en mer ingående redovisning av projektet och enkätresultaten). Den åtgärd som enligt de anställdas enkätsvar ansågs viktigast för att förebygga angrepp var att begränsa tillgängligheten av polisanställdas personuppgifter. Av de svarande angav 74 procent det som den viktigaste åtgärden. I Polismyndighetens hemställan anføres att tillgången till uppgifter ur folkbok-

föringen och andra offentliga register gör att myndighetens medarbetare riskerar att exponeras för våld och hot såväl under som utanför arbetstid. Inte sällan förekommer subtila hot med anspelning på en enskild tjänstemans privata förhållanden, såsom hemadress eller familj. Dessa faktorer, i förening med de omfattande dokumentationskrav som finns inom Polismyndighetens verksamhet, innebär enligt myndigheten att det bör övervägas lagstiftningsåtgärder som möjliggör att anställda vid dokumentation av åtgärder använder sig av tjänstgöringsnummer i stället för namn. Enligt Polismyndigheten skulle fördelen med en sådan ordning vara att det uppstår en viss tidsutdräkt från det att den enskilde läser dokumentationen med tjänstgöringsnumret till det att han eller hon kan ta del av tjänstemannens namn genom att t.ex. ringa till Polismyndigheten. Det handlar således inte om att helt hindra tillgängligheten av den polisanställdas namn utan att förskjuta tidpunkten för när den enskilde får ta del av namnet. Enligt myndigheten kan åtgärden på så sätt motverka ageranden från enskilda, exempelvis i hämndsyrft och ageranden som sker i affekt.

Under utredningstiden har Polismyndigheten utvecklat sitt resonemang och bl.a. fört fram att åtgärden är motiverad eftersom utsattheten är så påtagligt hög för alla anställda inom myndigheten. Anställdas namn, i förening med snabb tillgång till andra uppgifter som namnet ger via olika söktjänster, gör att kartläggning och subtila hot riskerar att få stor påverkan på den enskilde tjänstemannen. Att använda en beteckning i stället för namn skulle därför skapa större trygghet hos de anställda. Även företrädare och anställda inom flera andra myndigheter som utredningen träffat har framfört önskemål om en möjlighet till minskad exponering av namn som en trygghetsskapande åtgärd.

Länsstyrelsen i Stockholms län har i en hemställan till regeringen (skrivelse den 17 april 2023, Stärkt medarbetarskydd), som sedermera överlämnats till utredningen, efterlyst en ordning där namn i dokumentation i verksamheten kan ersättas med tjänstgöringsnummer. Det gäller myndighetens medarbetare inom verksamhet som rör handläggning av rovdjurs- och djurskyddsfrågor för vilka det i dag – på grund av den påtagliga risken att utsättas för hot – finns en möjlighet att på tjänstekorten ersätta bl.a. namnuppgift med ett tjänstgöringsnummer. Övriga länsstyrelser har ställt sig bakom hemställan.

Att öka skyddet för anställdas personuppgifter genom en minskad användning av namn i bl.a. beslutshandlingar förs även fram som ett åtgärdsförslag av fackförbundet Akavia i rapporten Hot, våld och trakasserier mot medarbetare i medborgarnas tjänst, se avsnitt 3.5.1. Förslaget är kopplat till medlemsenkäter som visar på oro över exponering av namn i beslut med hänsyn till hur lätt personuppgifter hittas på internet. Även fackförbundet Seko har framfört behov av att minska exponeringen av namn i journaler i syfte att minska utsattheten för anställda inom Statens institutionstyrelse.

Fackliga företrädare för anställda inom hälso- och sjukvården har genom referensgruppen fört fram att det i och för sig kan finnas ett behov av minskad exponering av namn i journaler samtidigt som det finns svårigheter med åtgärden bl.a. med hänsyn till patientsäkerheten.²⁶ Vissa anställda inom socialtjänsten har uttryckt tveksamhet till åtgärden bl.a. med hänsyn till att verksamheten till stor del bygger på förtroendeskapande relationer.

13.9 Överväganden och förslag

13.9.1 Inledande utgångspunkter

I syfte att minska offentliganställdas utsatthet mot våld, hot och trakasserier har vi i uppdrag att analysera behovet av en minskad exponering av offentliganställdas namn och ta ställning till om behovet motiverar författningsändringar som minskar kraven på användning av namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. I direktiven lyfts två sätt som kan övervägas i det avseendet. Det första alternativet innebär att namn ersätts med ett anställningsnummer eller annan identifikationsbeteckning vid dokumentation av beslut och andra åtgärder. Det andra alternativet går ut på att nuvarande dokumentationskrav bibehålls, men att namn utesluts exempelvis när en enskild underrättas om ett beslut som en myndighet fattat (jfr 33 § förvaltningslagen).

I avsnitt 13.6 och 13.7 har vi lämnat en översiktlig beskrivning av dokumentationsskyldighet inom olika områden. Det kan konstateras att det finns en rad författningar på olika nivåer som innehåller

²⁶ Sveriges Yngre Läkares Förening efterlyser dock ett system med pseudonymiserade journalanteckningar där läkare kan spåras av myndighet och arbetsgivare (Rapporten Hot och våld som drabbar läkare tidigt i karriären, juni 2023).

krav på dokumentation av beslut och andra åtgärder; både avseende att den ska ske och/eller vilka uppgifter som ska framgå av den. En sådan reglering fyller en rad olika syften avseende just den verksamhet som den rör. Den översiktliga beskrivningen syftar även till att sätta myndigheternas dokumentationsskyldighet i ett större sammanhang. Till stor del handlar de krav på dokumentation som genomsyrar förvaltningen till att värna rättssäkerhetsintressen och legitimiteten för maktutövningen. Att uppgifter om vem som fattat ett visst beslut eller vidtagit en viss åtgärd ska anges framgår av författning, men även utan uttryckliga krav om detta talar bl.a. rättssäkerhets- och kontrollskäl för att uppgift om namn på den som fattat ett beslut eller vidtagit andra åtgärder i princip bör framgå av dokumentationen.

En given utgångspunkt för våra överväganden är att de åtgärder som nämns i våra direktiv endast bör vidtas om det finns starka skäl som talar för en förändring. Åtgärderna måste kunna motiveras av ett angeläget behov. Behovet bör enligt utredningens uppfattning bedömas mot bakgrund av syftet med vårt uppdrag; att minska offentliganställdas utsatthet mot våld, hot och trakasserier. Fokus är, vilket framgår av direktiven, sektorer där de anställda på grund av sitt arbete är särskilt utsatta för våld, hot och trakasserier. De åtgärder som övervägs måste alltså ha potential att minska utsattheten för de offentliganställda som är mest utsatta.

Enligt utredningens uppfattning kan det inte anses befogat att använda ändrade dokumentationskrav som en metod för att mer allmänt öka känslan av trygghet i arbetet. Vår bedömning är att den otrygghet som finns många gånger bottnar i vetskapen om att den anställdas namn ger tillgång till en mängd annan personlig information via internetbaserade söktjänster. Vi ser inte att en minskad exponering av namn i beslut och andra handlingar vare sig kan eller bör utgöra ett medel för att motverka den problematiken. Det bör i stället mötas med andra åtgärder (se avsnitt 14.13.4 och övervägandena i avsnitt 14.14.2 om ny utredning angående ett förstärkt skydd för personuppgifter på tryck- och yttrandefrihetsområdet).

Åtgärder för att minska exponeringen av enskilda medarbetares namn – för att på så sätt minska risken för att de utsätts för exempelvis hot och trakasserier – kan ske på olika sätt, beroende på vilket agerande man vill motverka. Genom att separera handläggning och beslutsfattande, dvs. olika personer genomför de olika mo-

menten, kan riskerna under ett ärendes handläggning spridas. Att se över vilka rutiner och vilka kontaktuppgifter som anges vid kommunicering under handläggningen i vissa fall, utan att för den skull eftersätta serviceskyldigheten, kan vara ett annat exempel. Nu nämnda sätt kan utgöra ett led i att minska risken för att medarbetarna under handlägningsprocessen utsätts för trakasserier. Samtidigt kan åtgärderna skapa visst merarbete och därigenom minska effektiviteten i handläggningen. De möjligheter som finns för vissa grupper offentliganställda att använda mer anonymiserade tjänstekort (se avsnitt 13.10.3), är också ett medel för att minska exponeringen av offentliganställdas namn, exempelvis vid ingripandesituationer och tillsynsbesök, i syfte att motverka otillbörliga ageranden. Vidare kan ofta arbetsgivaren avgöra vilka uppgifter som ska framgå på namnskyltar m.m. Vårt uppdrag gäller frågan om det härutöver är motiverat med författningsändringar som minskar kraven på användning av namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder i syfte att minska offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier.

Nedan redogör vi för våra överväganden. Avsnitt 13.9.2 innehåller våra överväganden avseende möjligheten att använda en anonym beteckning i stället för namn vid dokumentation av beslut eller andra åtgärder. I avsnitt 13.9.3 lämnar vi förslag avseende underrättelser om beslut.

13.9.2 En anonym beteckning i stället för namn vid dokumentation av beslut och andra åtgärder?

Bedömning: Det bör inte införas en reglering som möjliggör att namn ersätts med en anonym beteckning vid dokumentation av beslut och andra åtgärder. Det finns starka skäl för att bevara den nuvarande ordningen. Det är inte en ändamålsenlig eller proportionerlig åtgärd för att minska offentliganställdas utsatthet mot våld, hot och trakasserier i särskilt utsatta sektorer.

Åtgärdens betydelse för utsattheten för våld, hot och trakasserier?

Som Brå konstaterar i sin rapport 2015:12 är personal som arbetar nära olika typer av riskklinter över lag mycket utsatta. Hit hör poliser, anställda inom Kriminalvården och socialsekreterare. Det är en

bild som bekräftas i andra undersökningar och under vårt utredningsarbete. Det finns även andra sektorer inom offentlig verksamhet som enligt tillgängligt underlag visar på stor utsatthet och som framför allt ägnar sig åt faktisk förvaltningsverksamhet. Det gäller bl.a. anställda inom skola, vård och omsorg vid undervisning och sjukvård. Till den kategorin kan även arbete på anstalt och verksamheter inom Statens institutionsstyrelse hänföras. Personal inom den här typen av verksamheter är ofta kända för den enskilde klienten, brukaren eller eleven. Utsattheten för våld, hot och trakasserier för dessa grupper sker främst i samband med yrkesutövningen, i det direkta mötet med enskilda. Även för poliser i ingripande verksamhet, områdespoliser och arrestvakter – som i underlaget visar hög utsatthet – finns utsattheten för våld, hot och trakasserier i huvudsak i den direkta kontakten med enskilda. Den är främst kopplad till faktiska ingripanden och polisiär närvaro i samhället. Samma mönster finns för anställda inom exempelvis Kronofogdemyndigheten. Det handlar då om personal som möter gäldenärer på plats vid en förrättning. Mönstret återkommer bland inspektörer och andra anställda, exempelvis på länsstyrelserna, som har arbeten där kontroll och tillsyn förekommer. Motsvarande gäller för personal i Tullverkets kontrollverksamhet.

Dessa verksamheter kan ha inslag av myndighetsutövning och förutsätter i hög grad att åtgärder och beslut dokumenteras. Det finns exempel på att otillbörligt agerande med hämndmotiv ägt rum efter att en enskild fått del av dokumentation av exempelvis ett ingripande eller en utförd kontroll. Risken att utsättas för sådant agerande utgör en stor del av otryggheten bland de anställda. De undersökningar som genomförts tillsammans med våra egna slutsatser visar emellertid att det främst är i verksamheten som sådan – dvs. i det direkta mötet med enskilda – som utsattheten för våld, hot och trakasserier är som störst. Att ersätta namn med ett internt identifikationsnummer i dokumentationen som sker efter eller i anslutning till ett ingripande eller en kontakt skulle enligt vår mening därför ha en begränsad påverkan på utsattheten för våld, hot och trakasserier för de grupper av offentliganställda som har visat på störst utsatthet. Därtill kommer att fullständig dokumentation i just dessa fall har mycket starka skäl för sig, t.ex. avseende förundersökningens bedrivande, åtgärder som rör omhändertagande eller frihetsberövande eller avseende patientsäkerhet i hälso- och sjukvården.

I det här sammanhanget vill utredningen peka på möjligheten för vissa grupper offentliganställda att använda mer anonymiserade tjänstekort som ett befintligt medel för att – särskilt vid ingripande- och kontroll-situationer – begränsa exponeringen av personuppgifter.

I undersökningar (se bl.a. Brå 2016:13) konstateras vidare att ut-satta yrkesroller generellt sett har ingående kontakter med samma person. Så är fallet inom socialtjänsten, men det gäller även för verk-samhet hos exempelvis Försäkringskassan där ärenden som rör sjuk-försäkringsförmåner inte sällan pågår under en längre tid med fler-talet kontakter mellan handläggare och enskild. Detsamma gäller för Migrationsverket (se Brå 2016:14). För anställda inom socialtjänsten bygger arbetet därtill i stor utsträckning på förtroende mellan social-sekreterare och den enskilde. Arbetet innefattar till betydande del möten med enskilda där interaktion och kommunikation är grund-läggande för arbetet och dess resultat. Gemensamt för de nu nämnda grupperna är att den offentliganställdes namn typiskt sett inte är en okänd uppgift för den enskilde, utan i stället en naturlig del i arbetet och den ordinarie handlägningsprocessen. Den högre risken för yrkesgrupper med mer långvarig kontakt att utsättas för hot och trakasserier ligger därtill främst i den löpande kontakten i sig. Enligt vår uppfattning framstår nu aktuell åtgärd därför inte heller för dessa grupper som ett effektivt medel att minska utsattheten mot våld, hot och trakasserier.

Underlaget visar härutöver att det finns andra faktorer som kan medföra en större risk för att utsättas för våld, hot och trakasserier. De undersökningar som vi har tagit del av beträffande offentligan-ställdas utsatthet går dock sällan in så detaljerat på de enskilda verk-samheterna utan redovisar övergripande mönster. Verksamhet med omfattande medborgarkontakter med enskilda och allmänhet, som t.ex. Försäkringskassan och Skatteupplysningen på Skatteverket, är i sig en riskfaktor. Andra riskfaktorer hänför sig till ärenden och be-slut med stor påverkan på den enskildes ekonomi eller som har stor påverkan på kundens eller klientens liv. Det handlar med andra ord om avgörande eller känsliga beslut för enskilda (se Brå 2015:12 och Brå 2016:13). Det kan exempelvis röra ärenden om djurskydd hos länsstyrelsen, verkställighetsärenden hos Kronofogdemyndigheten, ansökan om vapentillstånd hos Polismyndigheten eller ärenden kopplade till utlänningslagstiftningen hos Migrationsverket, men det kan i princip aktualiseras vid all myndighetsutövning och alla åt-

gärder som påverkar enskildas rättigheter och skyldigheter. Frågan om vem som är förövare är också av betydelse i sammanhanget. Enligt Brås rapporter är förövare vid hot och våld typiskt sett inte företrädare för grupper utan i stället enskilda individer. Vanligaste kategorin är personer som uppfattas som psykiskt instabila men även personer som uppfattas vara i en desperat situation (se Brå 2015:12 och Brå 2016:13). Det kan också förekomma mer systematiska hot eller trakasserier som är politiskt eller ideologiskt motiverade som exempelvis rörande invandring, vargjakt eller klimatfrågor. Ett sådant exempel är också desinformation om myndigheters arbete som förekommit på senare tid, t.ex. rörande socialtjänsten. Vissa myndigheter möter också trakasserier och hot som kan vara kopplade till enskilda kriminella eller organiserad brottslighet (se Riksrevisionens rapport RiR 2022:26).

De faktorer som kan leda till högre utsatthet för våld, hot och trakasserier i dessa avseenden är alltså av mångfacetterad karaktär och kan aktualiseras i flertalet verksamheter, i större eller mindre utsträckning. Utifrån dessa faktorer är det dock mycket svårt att på förhand avgöra i vilken typ av verksamhet eller vilka situationer utsatthet kan uppstå, eller att dra slutsatser i förhållande till en viss ärendetyp eller yrkesgrupp. Med tanke på dokumentationsskyldighetens funktion och ändamål är det enligt vår uppfattning inte aktuellt med en mer generell förändring, utan en eventuell reglering skulle på något sätt behöva avgränsas. Utifrån de varierande riskfaktorer som framgår av undersökningarna ser vi stora svårigheter i det avseendet.

Slutligen är det inte självklart att åtgärden i sig kan motverka otillbörliga ageranden i någon större utsträckning. Det är inte otänkbart att agerandet som åtgärden syftar till att motverka bara förskjuts framåt i tiden eller förflyttas till en annan anställd i organisationen, t.ex. en chef, annan handläggare eller receptionist.

Nuvarande ordning motiveras av starka insyns- och rättssäkerhetsskäl

Dokumentationsskyldigheten och dess betydelse för handlingsoffentligheten utgör en grundbult i den svenska förvaltningen och, som framgått i avsnitt 13.4.2, fyller den flera viktiga funktioner. Att myndigheterna dokumenterar sin verksamhet är en garanti för att

allmänna handlingar överhuvudtaget framställs och att syftet med handlingsoffentligheten uppnås. Dokumentationskyldigheten utgör en principiellt viktig beståndsdel för parternas, allmänhetens och medias möjlighet till insyn. Annorlunda uttryckt är det ett medel för att säkra att öppenhet och transparens också faktiskt betyder insyn. Att myndigheter dokumenterar sina beslut, åtgärder och ställningstaganden på ett fullständigt och korrekt sätt är av stor betydelse för den enskilde som är föremål för en myndighets åtgärder. Handläggningen och beslutsfattarens bevekelsegrunder kan kontrolleras och den enskildes rätt till fullständig partsinsyn tillgodoses. Bestämmelser som innebär skyldighet att dokumentera kan vidare förväntas bidra till eftertänksamhet hos enskilda befattningshavare, om exempelvis förutsättningar för ett ingripande föreligger. Härutöver utgör dokumentationen en viktig del av myndigheternas interna arbete och kontroll för att bl.a. kunna följa ett ärende och veta vem som har gjort vad. Dokumentation är vidare av avgörande betydelse för att JO och andra tillsynsorgan på ett meningsfullt sätt ska kunna utföra sin granskning, samt för överinstansens prövning vid överklagande.

Uppgift om vem, dvs. namnet på den som fattar ett beslut eller vidtar en viss åtgärd, utgör ofta en väsentlig del av dokumentationen. Att i efterhand kunna granska och fastställa vem som företrätt myndigheten i ett visst ärende, vidtagit en viss åtgärd eller fattat ett beslut är av stor betydelse för insyn, kontroll och ansvarsutkrävande, vilket i sin tur kan ha positiva effekter för allmänhetens tilltro till förvaltningen. Det gör sig särskilt gällande vid myndighetsutövning eller andra ingripanden mot enskilda. Kraven på användning av namn värnar grundläggande principer om att all maktutövning gentemot enskilda ska vara transparent och rättssäker. Kraven kan vidare, som anges i våra direktiv, ses som ett uttryck för en av utgångspunkterna för det svenska statsskicket och förtroendet för rättsstaten att offentlig makt inte ska utövas av anonyma beslutsfattare eller befattningshavare. I det avseendet är uppgiften om namn tätt sammankopplat med det personliga ansvar som följer med arbetet.

Konsekvenser av anonyma beteckningar i stället för namn

Det står klart att en ordning som innebär att enskilda tjänstemän använder sig av ett tjänstgöringsnummer eller annan typ av beteckning i stället för namn i beslut och annan dokumentation skulle innebära en stor förändring. Betydelsen av handlingsoffentligheten skulle försvagas. Vidare finns risk för att vikten av att uppgifter dokumenteras generellt minskar, men även att fler typer av uppgifter kan komma att exkluderas och att betydelsen av handlingsoffentligheten på så sätt successivt urholkas. Beslut och andra handlingar skulle inte kunna läsas självständigt utan exempelvis förutsätta en kontroll med ett särskilt register eller liknande för att få information om vem som fattat beslutet eller vidtagit en åtgärd. Det skulle försvåra inte bara för den enskilde som berörs av ett beslut utan även kollegor, andra myndigheter och media. Det medför vidare en tidsfördröjning när ytterligare åtgärder och handgrepp krävs för att få del av de uppgifter som utelämnats. Tidsaspekten är ofta väsentlig, inte minst från journalistiskt håll. Förfarandet riskerar på så sätt att undergräva den viktiga beståndsdel som skyndsamhetskravet utgör för offentlighetsprincipen. Det skulle också göra det svårare att läsa och förstå beslut och andra handlingar över tid. En ordning där namn inte direkt framgår i beslut och annan dokumentation skulle därför bidra till att göra förvaltningen mer svåröverskådlig; både för den ärendet rör och för allmänheten i övrigt. Tillsynsmyndigheternas och mediernas granskning av offentlig verksamhet skulle försvåras och handlingsoffentlighetens funktion som kontrollmedel försvagas.

Användning av anställningsnummer eller liknande identifikationsbeteckning skulle sannolikt även få konsekvenser för myndigheternas interna arbete, men även i samarbetet myndigheterna emellan. Det får aldrig råda någon oklarhet – varken internt eller mellan myndigheter – om vilken befattningshavare som vidtagit en viss åtgärd. Det kan gälla vem som har verkställt ett anhållningsbeslut av någon som är misstänkt för brott eller vidtagit en viss åtgärd inom vården. I verksamheter som innefattar tvång mot enskilda får inte informationen fördröjas genom exempelvis administrativt merarbete. Den tidsfördröjning som användandet av en beteckning skulle innebära i förhållande till enskilda kan alltså även komma att få konsekvenser inom och mellan myndigheter, vilket kan vara förenat med alldeles särskilda risker.

Sammanfattande bedömning

Mot denna bakgrund bedömer vi sammantaget att det inte bör införas en reglering som syftar till att skapa förutsättningar för att ersätta namn med en annan mer anonym beteckning, såsom ett identifikationsnummer eller tjänstgöringsnummer. Det är vår bedömning att en sådan åtgärd skulle ha begränsad påverkan på utsattheten för våld, hot och trakasserier för de grupper av offentliganställda som är mest utsatta. För övriga beror riskerna att utsättas på en mängd samverkande faktorer och det är vanskligt och svårt att utifrån dem dra några mer långtgående slutsatser som kan ligga till grund för en reglering.

Vidare anser vi att nackdelarna med förändrade krav på dokumentationens innehåll är så påtagliga att den nuvarande ordningen inte bör ändras. Det skulle leda till försämrad insyn och kontroll samt minska överskådligheten av myndigheternas göranden, vilket både på kort och lång sikt riskerar att påverka förtroendet för förvaltningen. Det framstår därför inte som en lämplig eller proportionerlig åtgärd för att minska utsattheten för offentliganställda. Enligt utredningens bedömning är åtgärden därför inte befogad.

Med hänsyn till problembilden och utan att ändra i de grundläggande beståndsdelarna av myndigheternas dokumentationsskyldighet överväger vi i kommande avsnitt om det finns skäl att föreslå ändringar i andra avseenden för att minska exponeringen av namn.

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

Namn i underrättelse av beslut

Ett annat alternativ för att minska exponeringen av namn som lyfts i våra direktiv – och som i viss utsträckning redan nyttjas av vissa myndigheter – innebär att namn på beslutsfattaren utelämnas när part ska underrättas om beslutet. Ordningen innebär att myndigheten i underrättelsen om beslut enligt 33 § förvaltningslagen inte anger namn på beslutsfattaren eller andra som har deltagit i den slutliga handläggningen. Åtgärden syftar till att förbättra situationen för de anställda och minska utsattheten för våld, hot och trakasserier. Förfarandet innebär inte någon begränsning eller undantag från da-

gens krav på vilka uppgifter som ska anges när ett beslut dokumenteras (jfr 31 § förvaltningslagen), utan tar i stället sikte på vilka uppgifter som anges i underrättelsen om beslutet till den enskilde.

Rättsliga förutsättningar

Av 31 § förvaltningslagen framgår att det för varje skriftligt beslut ska finnas en handling som visar dagen för beslutet, vad det innehåller, vem eller vilka som har fattat beslutet samt vem som har varit föredragande och i övrigt medverkat vid den slutliga handläggningen. I avsnitt 13.6.2 har vi lämnat en närmare redogörelse för bestämmelsen. Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En motivering får i vissa angivna fall helt eller delvis utelämnas (se 32 §).

En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt (se 33 § första stycket samt redogörelsen i avsnitt 13.6.2). Syftet med formuleringen ”det fullständiga innehållet i beslutet” är att undvika missuppfattningen att det är tillräckligt att en part informeras genom ett sammandrag av vad som har beslutats (prop. 2016/17:180 s. 206 samt SOU 2010:29 s. 529). Paragrafen tar sikte på underrättelse om innehållet i själva beslutet. JO har dock framhållit att en myndighet i vissa fall kan behöva underrätta part även om vem som fattat det aktuella beslutet (se mer nedan).

När det gäller hur myndigheterna ska gå till väga när de lämnar en underrättelse följer av 33 § tredje stycket att det som utgångspunkt är myndigheten själv som avgör hur en underrättelse om ett beslut ska gå till. I förarbetena till bestämmelsen anges att en muntlig underrättelse endast bör lämnas i undantagsfall, och främst då handläggningen i sin helhet har skett muntligt och beslutet är enkelt att motivera och förstå (a. prop. s. 324). Normalt torde det vara enklare för en enskild part att ta tillvara sin rätt om han eller hon får del av innehållet i beslutet i sin helhet och information om hur man överklagar i skriftlig form. Det kan vara lämpligt och ändamålsenligt att parten får ett exemplar eller en kopia av beslutshandlingen eller ett utdrag ur det protokoll där beslutet har tagits in eller där en avvi-

kande mening har antecknats. Inget hindrar dock att underrättelsen i stället lämnas i någon annan skriftlig form, t.ex. i ett brev från myndigheten till parten där innehållet i beslutet samt fullföljdshänvisning och avvikande mening redovisas.²⁷

Som nämnts har JO uttalat sig angående bl.a. vilka uppgifter som bör anges i en beslutsunderrättelse (JO 2022/23 s. 326). I ärendet kritiserades Pensionsmyndigheten för att en underrättelse om ett beslut om återkrav inte innehållit uppgifter om beslutsfattarens namn.

Av omständigheterna i ärendet framgår att Pensionsmyndighetens riktlinjer för kommuniseringsbrev och beslutsbrev angav att beslutsunderrättelser alltid ska avslutas med en hälsningsfras från myndigheten utan angivande av namn. Riktlinjerna gjorde ingen skillnad mellan beslut som fattats manuellt efter en individuell bedömning och beslut som fattats på automatiserad väg. Även i de fall en beslutsfattare fanns, saknades alltså uppgift om detta. Riktlinjerna utgjorde en strävan i myndighetens arbete för en mer effektiv och flexibel handlägningsordning. I det aktuella fallet framgick inte beslutsfattarens namn i underrättelsen som skickades till den enskilde, utan uppgiften hade i stället antecknats digitalt i journalen.

JO konstaterar att varken förvaltningslagen eller dess förarbeten innehåller något uttryckligt krav på att beslutsfattarens namn ska framgå av en beslutsunderrättelse, men att det kan finnas goda skäl för en sådan ordning och att myndigheterna därför ändå bör se till att namnet framgår. JO poängterar att förvaltningslagens regler utgör en miniminivå som det ibland är lämpligt att myndigheterna går utöver för att ta till vara den enskildes intressen och att den allmänna serviceskyldigheten också ställer krav på myndigheterna i fråga om vilken information som bör lämnas till den enskilde. Enligt JO bör, vid bedömningen av om beslutsfattarens namn ska anges i beslutsunderrättelsen, vikt läggas vid förvaltningslagens primära syfte att värna den enskilde och vad som följer av principen om god förvaltning. Intresset för den enskilde att direkt av beslutsunderrättelsen kunna utläsa vem som fattat beslutet kan vara mer eller mindre uttalat. Hur starkt intresset är påverkas enligt JO bl.a. av beslutets karaktär och betydelse för den enskilde. Uppgift om namnet på beslutsfattaren har betydelse exempelvis om den enskilde enkelt vill kunna vända sig till beslutsfattaren med frågor eller för att ta ställning till om en jävsinvändning ska göras. Här framhåller JO att upp-

²⁷ Se Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen (Version 1B, JUNO), kommentaren till 33 §.

gift om beslutsfattarens namn i underrättelsen även kan ha positiv effekt på tilliten till myndighetens beslutsfattande och således också på dess legitimitet.

Efter en prövning av vad som framkommit i ärendet fann JO att det inte hade varit förenligt med förvaltningslagen att utelämna namnet i underrättelsen. Pensionsmyndigheten fick därför kritik för att uppgift om vem som fattat återkravbeslutet inte fanns med i underrättelsen som skickades till den enskilde.²⁸

Tillämpningen hos vissa myndigheter

Skatteverket har i ett ställningstagande (Behöver beslutsfattarens namn alltid anges i underrättelser om beslut enligt förvaltningslagen? 2022-10-02, dnr 8-1934769) bedömt att det är möjligt att i vissa situationer utelämna namn på beslutsfattare, föredragande och annan som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet vid en underrättelse om ett beslut enligt förvaltningslagen.²⁹ Enligt ställningstagandet, som har tagits fram efter JO:s ovan nämnda beslut, ska en lämplighetsbedömning göras för att avgöra om det är rättsligt möjligt att utelämna namn. Vid en sådan bedömning bör bl.a. beaktas om det gäller ett betungande beslut för den enskilde, om beslutet avser ett betydande belopp, om en individuell bedömning har gjorts, om det för myndighetens personal finns säkerhetsaspekter, eller om det finns effektivitetsaspekter. En samlad bedömning av de omständigheter som är aktuella bör ske. En förutsättning är vidare att enskilda på ett enkelt och smidigt sätt kan kontakta Skatteverket för att få svar på frågor om beslutet, så att Skatteverkets serviceskyldighet uppfylls. Förvaltningslagens krav på dokumentation av beslutet måste också tillgodoses. Vidare påpekas att det finns vissa beslut enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) i vilka beslutsfattare och, i förekommande fall, föredragande, ska framgå av den underrättelse som skickas till den enskilde (se 17 kap. 3 § skatteförfarandeförordningen [2011:1261]).

En särskild ordning rörande beslut utan angivande av beslutsfattarens namn har även använts av Kronofogdemyndigheten i vissa

²⁸ Se även JO 2022/23 s. 366 gällande partsbesked med krav på återbetalning.

²⁹ Skatteverkets ställningstaganden innehåller en redogörelse för Skatteverkets uppfattning i rättsliga frågor. De är styrande för Skatteverkets verksamhet och möjliggör för allmänheten att få tillgång till information om Skatteverkets ståndpunkt i rättsliga frågor.

undantagsfall. Myndigheten har, genom en försöksverksamhet, använt sig av möjligheten i ett fåtal fall i samband med fältförrättning.³⁰ Uppgift om namn på beslutsfattaren har då avidentifierats och ersatts med ett anställningsnummer. Syftet har varit att skydda myndighetens medarbetare från hot och våld i samband med beslut vid förrättningar. Av interna riktlinjer framgår att möjligheten ska användas restriktivt och att det förutsätter att det finns någon konkret omständighet som talar för att hot eller våld kan komma att förekomma i ärendet.³¹

En reglering bör införas som möjliggör att namn får utelämnas i en skriftlig underrättelse om beslut i fler fall än i dag

Förslag: Det ska införas en ny bestämmelse i förvaltningslagen som innebär att myndigheten i en underrättelse om ett beslut i vissa särskilda fall får utelämnas uppgift om beslutsfattares namn. Detsamma ska gälla uppgift om vem eller vilka som har varit föredragande, och vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet. Namn får utelämnas om det kan befaras att personalen kommer att utsättas för våld eller annan allvarlig olägenhet.

Behovet av en reglering

Det kan konstateras att varken bestämmelsen i 33 § förvaltningslagen eller dess förarbeten uppställer respektive uttalar något uttryckligt krav på att namnet på den eller de som fattat ett beslut ska anges i en underrättelse om beslut. Inte heller regleringen om dokumentation av beslut i 31 § uppställer ett sådant krav. Det finns dock goda skäl för att inta förhållningssättet att myndigheter många gånger ändå bör se till att namnet framgår direkt av den handling i vilken den enskilde underrättas om ett beslut (jfr JO:s ovan nämnda uttalande). Vid bedömningen av om beslutsfattarens namn bör anges i en underrättelse ska särskild vikt läggas vid bl.a. beslutets karaktär

³⁰ Ordningen har tillämpats vid cirka 20 tillfällen mellan september 2021 och september 2022.

³¹ PM Uppföljning av försöksverksamhet med möjlighet till avidentifierade förrättningsbeslut i vissa fall, 2022-09-09, KFM 6801-2022 och Anvisning för hantering av hot och våld, 2022-07-01, KFM 13233-2022.

och den enskildes intressen men även förhållandet att myndigheters kontakter med enskilda bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv och service ska vägas in. Betungande beslut som fattats efter en individuell bedömning torde med hänvisning till JO:s granskningsuttalanden typiskt sett utgöra exempel på sådana beslut där beslutsfattarens namn ska framgå direkt av den handling i vilken den enskilde underrättas om beslutet. Samtidigt torde det nuvarande rättsläget inte utesluta att även andra faktorer, såsom effektivitetsskäl och säkerhetsaspekter, kan beaktas vid den samlade bedömning som ska göras. Följden av myndighetens hantering får dock inte innebära att den enskildes intressen försummas i någon väsentlig omfattning.

Det rättsliga utrymmet för att utelämna beslutsfattarens namn i en underrättelse enbart med hänsyn till att myndighetens personal behöver skydd mot våld, hot och trakasserier är alltså i praktiken mycket begränsat. Det gäller särskilt vid beslut som är betungande och på annat sätt ingripande för den enskilde.

Som vi har påtalat är konsekvenserna av att offentliganställda utsätts för våld, hot och trakasserier mycket oroande. Risken för att beslutsfattandet påverkas till följd av rädsla måste tas på stort allvar. Det handlar också om att kunna rekrytera och behålla personal i viktiga och utsatta yrken.

Vi har bedömt att minskade krav på namn vid dokumentation skulle ha begränsad påverkan på utsattheten för flertalet av de offentliganställda som löper störst risk för våld, hot och trakasserier. Insyns- och rättssäkerhetsintressena gör sig vidare särskilt starkt gällande i dessa verksamheter. Samtidigt kan det inte bortses från att det kan finnas offentliganställda som löper risk för utsatthet för våld, hot och trakasserier i och med att namnet exponeras. En beslutsfattares identitet som inte framgår direkt i samband med underrättelsen om ett beslut skulle därför kunna bidra till att motverka vissa ageranden mot personalen.

Ett flertal myndigheter, däribland representanter för bl.a. Skatteverket, Polismyndigheten och Försäkringskassan, har uttryckt att de är positiva till en lagreglerad möjlighet som ger stöd för att kunna utelämna uppgift om beslutsfattares namn i en underrättelse om beslut, något som också skulle klargöra de rättsliga förutsättningarna i det hänseendet för myndigheterna. Att minska exponeringen av anställdas namn i underrättelser har av Kronofogdemyndigheten upplevts verkningsfullt och beskrivs ha haft en positiv inverkan på per-

sonalens trygghet. Det kan därför vara ett verktyg för att – i vissa fall – öka tryggheten och potentiellt minska utsattheten för personalen i ett visst ärende, särskilt när det under handläggningen framkommit konkreta omständigheter som talar för att personalen löper en förhöjd risk att utsättas för våld, hot eller trakasserier. I syfte att skydda personalen förekommer det i dag att myndigheter använder sig av mer eller mindre informella lösningar för att minska exponeringen av anställdas namn. Det kan t.ex. handla om att be en kollega med ett mer vanligt förekommande namn att hantera ärendet, eftersom det gör det svårare att efterforska mer information om den personen. Det finns också exempel på att myndigheter anger beslutsfattare på högre nivå, trots att den ”faktiska” beslutsfattaren är någon annan. Det kan även handla om att helt utelämna namn på t.ex. föredragande, protokollförare eller annan person som faktiskt deltagit i den slutliga handläggningen. Den här typen av ageranden ger inte en korrekt bild av ärendets handläggning och brister i transparens. Hanteringen illustrerar behovet av en rättslig möjlighet att i vissa fall kunna utelämna namn i underrättelser om beslut.

Till skillnad från en ordning som innebär att dokumentationskraven i sig ändras medför ett förslag som inriktar sig på underrättelse om beslut inte samma påtagliga negativa konsekvenser (se överväganden i avsnitt 13.9.2 ovan). Till exempel kvarstår kraven på namn i dokumentation av beslut och andra åtgärder oförändrade. Allmänhetens insyn och kontroll liksom den interna spårbarheten påverkas inte heller i samma utsträckning.

Men även mot en sådan ordning kan vissa invändningar göras, som främst rör en parts intresse att direkt av underrättelsen kunna ta del av beslutsfattarens namn. Part måste på eget initiativ vända sig till myndigheten för att få veta vem som fattat beslutet. Det innebär en tidsförskjutning och ett försvårande moment att få fullständig insyn i sitt ärende. Som vi har berört i föregående avsnitt kan det medföra att agerandet som ska motverkas bara förskjuts eller förflyttas till en annan anställd i organisationen. För myndigheterna kan det vidare vara ändamålsenligt att kraven på dokumentation av beslut uppfylls i samma handling som skickas ut till parten. Flera handlingar som gäller ett visst beslut kan tänkas innebära ökad administration i det hänseendet.

Den ordning som vi överväger syftar därför inte till att på något mer genomgripande sätt ändra sättet på vilket myndigheter normalt

underrättar enskilda om beslut. När riskerna för hot, våld och trakasserier är särskilt framträdande i det enskilda fallet bör det dock finnas en möjlighet att utelämna beslutsfattarens namn i underrättelsen i syfte att minska personalens utsatthet. Samma behov får anses föreligga för uppgift om vem eller vilka som har varit föredragande, och vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

Regleringens närmare utformning

Det kan hävdas – mot bakgrund av JO:s ovan nämnda beslut och rådande rättsläge – att det vore fördelaktigt om förvaltningslagen innehöll en tydligare reglering om vad underrättelseskyldigheten innefattar. Det skulle exempelvis kunna ske genom ett klagande i 33 § förvaltningslagen om att myndighetens skyldighet som huvudregel även omfattar att underrätta bl.a. om vem som fattat beslutet. Huvudregeln skulle sedan kunna förses med uttryckliga undantag för situationer där det exempelvis framstår som obehövt att uppgifterna om namn anges eller där andra skäl skulle kunna motivera avsteg, såsom handläggnings- effektivitets- och säkerhetsaspekter. Den lösning som nu skisserats skulle kunna vara ett sätt att åstadkomma en reglering som möjliggör att namn utelämnas i underrättelser om beslut i syfte att skydda personalen. Lösningen förutsätter dock en bredare analys och andra överväganden än vad vårt uppdrag rymmer, t.ex. i vilken utsträckning handläggnings- eller effektivitetsaspekter kan och bör beaktas, och vilka konsekvenser en sådan ordning skulle få för förvaltningen i stort.

Vi har ett uttryckligt uppdrag att minska exponeringen av offentliganställdas namn för de som löper förhöjd risk att utsättas för våld, hot och trakasserier. Inom ramen för vårt uppdrag anser vi därför att det är angeläget att ge ett uttryckligt stöd för myndigheterna att, i vissa särskilda fall, kunna utelämna namn i underrättelser om beslut i syfte att skydda personalen mot våld, hot och trakasserier. Ett alternativ som vi har övervägt är att införa en sådan reglering i speciallagstiftning som rör områden där offentliganställda har uppvisat hög utsatthet. Avgränsningssvårigheter, i förening med att skäl för att utelämna namn kan uppstå inom i stort sett alla delar av förvaltningen, talar dock mot det alternativet. Även med beaktande av

förvaltningslagens breda tillämpningsområde framstår därför en reglering där som den mest ändamålsenliga lösningen. Utifrån att uppgift om vem som fattat ett beslut ofta är av central betydelse och att part normalt sett har ett berättigat intresse att direkt av underrättelsen få del av den uppgiften måste bestämmelsen utformas restriktivt.

Vi föreslår att det införs en ny bestämmelse i 33 § förvaltningslagen som möjliggör att uppgift om namn på beslutsfattare, föredragande eller andra som medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet, inte behöver anges i en skriftlig underrättelse om beslut. Till skillnad från i dag innebär regleringen att säkerhetsaspekter för personalen kan motivera att namn utelämnas, oberoende av beslutets innebörd eller parts intresse i övrigt att omedelbart få vetskap om beslutsfattarens namn. En förutsättning för detta är att det kan befaras att beslutsfattaren eller annan som deltagit i handläggningen kommer att utsättas för våld eller annan allvarlig olägenhet. Det innebär att det typiskt sett måste finnas någon konkret omständighet som medför risk för våld, hot eller trakasserier och som därför motiverar att namn inte anges i ett enskilt fall. Det kan ha att göra med ärendetypen som sådan i kombination med hotfullt agerande från en part under ärendets gång. Vål underbyggd information från annan myndighet om att sådant agerande kan befaras kan också utgöra sådana skäl. Enbart förhållandet att det är fråga om ett ingripande, betungande beslut för den enskilde som kan väcka reaktioner utgör i sig inte skäl för att utelägna namn. Inte heller det förhållandet att ett ärende är uppmärksammat bland allmänheten och kan leda till ifrågasättanden av myndighetens ställningstaganden. Det handlar inte heller om att skapa ett utrymme för en mer flexibel handläggning i något annat avseende. Bedömningen ska göras i varje enskilt ärende. Vidare måste myndigheten alltså se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla (se 6 § första stycket förvaltningslagen). Myndigheten behöver alltså se till att den enskilde på ett tydligt och enkelt sätt får information om hur han eller hon kan kontakta myndigheten för att få svar på frågor om beslutet. Med dessa utgångspunkter är det sedan upp till varje myndighet att avgöra hur underrättelsen i dessa fall utformas.

Det förslag som vi nu lämnar ger utrymme för att i vissa fall minska exponeringen av offentliganställdas namn vid underrättelse om beslut när riskerna för hot, våld och trakasserier är särskilt framträdande, utan att förändra grundläggande krav på dokumentation

och parts möjlighet att på begäran ta del av informationen. Åtgärden kan användas som ett medel för att minska exponeringen av namn vilket enligt vår bedömning kan bidra till att minska utsattheten i de fall när det finns konkreta omständigheter som talar för att det är nödvändigt.

Ändring i skatteförfarandeförordningen

Förslag: I 17 kap. 3 § skatteförfarandeförordningen ska det införas ett undantag som innebär att uppgift om vem som har fattat ett beslut och i förekommande fall vem som har varit föredragande får utelämnas i vissa särskilda fall vid underrättelse om ett beslut.

Gällande rätt

I skatteförfarandelagen (2011:1244) och skatteförfarandeförordningen (2011:1261) finns särskilda bestämmelser om förfarandet vid uttag av skatter och avgifter.

Enligt 17 kap. 1 § första stycket skatteförfarandeförordningen ska den som ett beslut gäller underrättas om innehållet i beslut enligt skatteförfarandelagen eller skatteförfarandeförordningen om det inte är uppenbart obehövt. Av 17 kap. 3 § framgår att en underrättelse om ett beslut ska innehålla uppgift om vem som har fattat beslutet och i förekommande fall vem som har varit föredragande i de fall underrättelsen avser ett 1) beslut om slutlig skatt där Skatteverket har avvikit från godkända eller lämnade uppgifter i en inkomstdeklaration i annat fall än som avses i 13 kap. 8 §, 2) beslut om skönsbeskattning på grund av att någon inkomstdeklaration inte har lämnats, 3) omprövningsbeslut, 4) beslut om särskilda avgifter, eller 5) beslut om ansvar för skatt.

I propositionen till skatteförfarandelagen underströk regeringen vikten av att ett beslut innehåller de uppgifter som av rättssäkerhetsskäl måste eller bör ingå, bl.a. uppgift om vem som fattat beslutet. Regeringen uttalade också att i det fall ett beslut avviker från de uppgifter som har lämnats i en deklaration eller en begäran om ompröv-

ning bör det framgå av beslutsmeddelandet vem som handlagt ärendet (prop. 2010/11:165 s. 496 f.).

Det bör införas ett undantag i skatteförfarandeförordningen

Skatteverket har i en hemställan till regeringen (dnr Fi2021/03871) *Slopas krav på uppgifter om beslutsfattare i underrättelser om beslut* (2021-12-06, dnr 8-1331354) föreslagit att bestämmelsen i 17 kap. 3 § skatteförfarandeförordningen ska upphävas. Syftet bakom förslaget är i första hand att effektivisera Skatteverkets verksamhet genom att ge större möjligheter till automatiserat beslutsfattande. Bestämmelsen kan nämligen tolkas som att den indirekt utgör ett hinder mot att beslut fattas automatiserat i de uppräknade fallen, eftersom uppgift om vem som fattat ett beslut inte kan lämnas om beslutet har fattats automatiserat. Därutöver ser myndigheten att det ur säkerhetsperspektiv skulle vara fördelaktigt om namnet på handläggare inte framgår av underrättelsen enligt 17 kap. 3 § skatteförfarandeförordningen. Kravet på dokumentation i förvaltningslagen, i kombination med möjlighet att på begäran ta del av de dokumenterade uppgifterna, bedöms av Skatteverket fullt tillräckligt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Vårt förslag om underrättelser om beslut i 33 § fjärde stycket förvaltningslagen kan tillämpas om det inte finns avvikande bestämmelser i annan lag eller förordning (se 4 § förvaltningslagen). Skatteverket har inom ramen för utredningens uppdrag fört fram att myndigheten bör ges motsvarande möjlighet att utelämna uppgift om beslutfattares och föredragandes namn i underrättelser om beslut som regleras i skatteförfarandeförordningen i syfte att förebygga våld, hot och trakasserier mot personalen. Utredningen instämmer i den bedömningen och föreslår att ett undantag som motsvarar vårt förslag i 33 § fjärde stycket förvaltningslagen bör införas i 17 kap. 3 § skatteförfarandeförordningen. Vad avser Skatteverkets hemställan i övrigt, bl.a. frågan om ökade möjligheter till automatiserat beslutsfattande, ligger den utanför vårt utredningsuppdrag.

13.10 Alternativt förslag angående minskad exponering av namn i polisiär verksamhet

13.10.1 Inledning

Utredningens förslag om att i vissa fall kunna utelämna namn i underrättelser om beslut minskar exponeringen av namn, men förändrar inte kraven på dokumentation i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. Förslaget träffar inte heller brottsbekämpande verksamhet. Oavsett ställningstagandena i sak lämnas, i enlighet med tilläggsdirektiven, ett alternativt förslag som innebär en möjlighet att i stället för namn använda en mer anonym beteckning vid dokumentation i vissa fall. Med hänsyn till polisanställdas utsatthet och den problembild som lyfts i Polismyndighetens hemställan kommer förslaget att ta sikte på anställda hos Polismyndigheten.

Enligt vår mening är det inte påkallat att göra några genomgripande förändringar av den nuvarande ordningen. Det grundas på de bedömningar vi har gjort i sak, nämligen att förändrade krav på dokumentation skulle ha begränsad påverkan på utsattheten för våld, hot och trakasserier för de polisanställda som är särskilt utsatta. Oavsett hur en reglering utformas så kommer en förändring där namn inte direkt framgår av handlingar, utan kräver ytterligare åtgärder, att innebära att polisiär verksamhet och ytterst förundersökningen blir mindre tillgänglig och överskådlig – i förhållande till den enskilde och allmänheten. En reglering som möjliggör att namnuppgifter exponeras i mindre omfattning vid dokumentation av beslut och andra åtgärder måste därför vara tydligt avgränsad och utformas restriktivt.

13.10.2 Utgångspunkter

Vikten av fullständig dokumentation är av särskild betydelse i polisiär verksamhet där det ofta rör sig om ingripande åtgärder. En polisman har långtgående rättsliga befogenheter och får – till skillnad från många andra offentliganställda – i vissa fall också använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Behovet av kontroll av sådana åtgärder gör sig givetvis starkt gällande. Såväl den som utsatts för olika åtgärder, utredningspersonal och tillsynsfunktioner måste kunna kontrollera t.ex. när, av vem och på vilken grund en viss åtgärd har vidtagits.

Av särskild betydelse i det här sammanhanget är förhållandet att dokumentation av åtgärder som vidtas av polisanställda ofta kan komma att ingå i en förundersökning och därmed ligga till grund för åtal och ytterst lagföring.

En förundersökning bedrivs under åtalsplikt och objektivitetsplikt, vars resultat har stor betydelse för enskilda. Förundersökningen omfattar allt material och alla uppgifter som samlats in under utredningen av brottet från det att förundersökningen inleds. Utöver detta kan också annat material tillföras utredningen, t.ex. anmälningsuppgifter, förutredningsmaterial och brottsutredande åtgärder som har vidtagits innan dess att förundersökning har inletts. Allt detta brukar kallas förundersökningsmaterial.

Vid en förundersökning ska det föras protokoll över det som har förekommit av betydelse för utredningen (23 kap. 21 § rättegångsbalken). Utredningsåtgärder, beslut och material som upprättas eller inhämtas under förundersökningen ska alltså löpande dokumenteras. Protokollet ska avfattas på ett sådant sätt att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet. Med termen förundersökningsprotokoll avses dock inte all denna löpande dokumentation. I stället brukar den slutrapport över utredningen som sammanställs inför ett beslut i åtalsfrågan avses.

Att en misstänkt får ta del av det material som ligger till grund för åtal är en central del i den rätt till en rättvis rättegång som följer av artikel 6 i Europakonventionen, se avsnitt 13.7.4 angående insyn under förfarandet. För att insynsrätten ska ha reell betydelse är det avgörande att det som förekommit under förundersökningen dokumenteras.

Dessa grundläggande principer, liksom att det inte är möjligt att på förhand avgöra om namnuppgifter på polisanställda som förekommer i dokumentation kan vara av betydelse för brottsutredningen och ytterst åtal, påverkar utformningen av våra förslag. Lösningen behöver tillgodose att namn exponeras i mindre omfattning för anställda som är särskilt utsatta för våld, hot och trakasserier, samtidigt som den misstänktes rätt till insyn under förfarandet bibehålls.

13.10.3 Regleringens närmare utformning

Inledning

Utöver att de alternativa författningsförslagen ska vara rättssäkra, proportionerliga och väl avvägda, anges i vårt uppdrag inga närmare direktiv om omfattningen eller inriktningen av de alternativa författningsförslagen.

En framkomlig väg för att minska exponeringen av namn kan enligt utredningens uppfattning vara att ta avstamp i befintlig reglering om tjänstekort, som i vissa fall möjliggör att ett särskilt tjänstekort utfärdas för de polisanställda som har arbetsuppgifter som medför en påtaglig risk att utsättas för hot eller våld. På ett särskilt tjänstekort är bl.a. namn utbytt mot ett tjänstgöringsnummer, som alltså identifierar den anställde. En beskrivning av den regleringen lämnas därför nedan.

Regleringen om tjänstekort

Allmänt om tjänstekort

Syftet med tjänstekort är att var och en som blir föremål för myndighetsåtgärder ska ha möjlighet att identifiera den tjänsteman som vidtar en åtgärd och kontrollera att han eller hon agerar med behörighet. Regleringen är på det sättet viktig ur rättssäkerhetssynpunkt och bidrar till att upprätthålla allmänhetens tilltro till myndigheterna. Det är av stor vikt för den som anser sig ha blivit felaktigt behandlad att det i efterhand går att granska åtgärderna.

Regler om tjänstekort finns i förordningen (1958:272) om tjänstekort (tjänstekortsförordningen). Förordningen träffar anställda och uppdragstagare i offentliga verksamheter som regelmässigt behöver kunna styrka sin identitet eller tjänsteställning, däribland polisanställda (1 §). I tjänstekortsförordningen görs det skillnad på tjänstekort, eller ordinarie tjänstekort (4 § första stycket) och särskilt tjänstekort (4 § andra stycket). Den huvudsakliga skillnaden är att uppgifter som ett ordinarie tjänstekort ska innehålla på ett särskilt tjänstekort får ersättas med ett tjänstgöringsnummer. Det särskilda tjänstekortet syftar på så sätt till att öka tryggheten och den personliga säkerheten för den anställde i tjänsteutövningen genom att inte några personliga uppgifter exponeras när tjänstekortet upp-

visas. I nästföljande avsnitt återkommer vi till under vilka förutsättningar ett särskilt tjänstekort får utfärdas. I det här sammanhanget ska även nämnas att det för polismän gäller en skyldighet att legitimera sig. Av 11 § polisförordningen (2014:1104) framgår att en polisman under tjänstgöring ska kunna legitimera sig med tjänstekort för polisman (polislegitimation), om inte särskilda skäl talar mot det.

Som en åtgärd för att minska bl.a. polisanställdas utsatthet för våld och hot genomfördes ändringar i tjänstekortsförordningen som trädde i kraft den 1 februari 2020. I och med ändringen behöver ett ordinarie tjänstekort inte längre förses med fullständigt namn och personnummer. Polismyndigheten fick vidare möjlighet att utfärda särskilda tjänstekort till en utökad krets anställda. Ändringen innebär också att de begränsningar som funnits om i vilka situationer det särskilda tjänstekortet får användas togs bort. Det sistnämnda möjliggjordes genom att normgivningsbemyndigandet för Polismyndigheten att utfärda föreskrifter för särskilda tjänstekort vidgades. Ett särskilt tjänstekort kan nu användas vid all form av tjänsteutövning.

Närmare om regleringen kring särskilt tjänstekort

Om någon som är anställd hos Polismyndigheten har arbetsuppgifter som medför en påtaglig risk att han eller hon eller någon närstående utsätts för hot eller våld får ett särskilt tjänstekort utfärdas. På särskilda tjänstekort får namn, uppgift om tjänst eller uppdrag samt namnteckning ersättas med ett tjänstgöringsnummer (se 4 § andra fjärde stycket).³²

Polismyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om tjänstekort, särskilda tjänstekort och om polislegitimation. Av föreskrifterna framgår att ett *ordinarie tjänstekort* bl.a. ska innehålla uppgift om namn bestående av första bokstaven i hans eller hennes tilltalsnamn och efternamnet och identifikationsnummer bestående av u-nummer (*user number*), vilket är ett personligt identifikationsnummer för polisanställda.³³ På ett *särskilt tjänstekort* ska kortinnehavarens namn, u-nummer, namnteckning och uppgift om tjänst eller uppdrag ersät-

³² Regleringen har även betydelse för anställda hos Säkerhetspolisen samt viss närmare angiven personal hos Kustbevakningen, Tullverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan och länsstyrelserna, se 4 § andra stycket.

³³ Se Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om tjänstekort för polisanställda och om polisbricka (PMFS 2021:1, FAP 791-2). Se även Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om tjänstekort (PMFS 2020:4, FAP 791-1).

tas med ett särskilt tjänstgöringsnummer, som ska vara ett annat än kortinnehavarens u-nummer.³⁴ Det särskilda tjänstekortet kan utfärdas som tjänstekort för polisman (polislegitimation).

Som nämnts reglerar tjänstekortsförordningen att ett särskilt tjänstekort får utfärdas till anställd hos Polismyndigheten som har arbetsuppgifter som medför en påtaglig risk att han eller hon eller någon närstående utsätts för hot eller våld. Bedömningen av påtaglig risk ska enligt Polismyndighetens föreskrifter göras med beaktande av både avsikt och förmåga hos den eller de som orsakar risken.³⁵ Påtaglig risk föreligger enligt föreskrifterna

1. När det i det enskilda fallet finns konkreta omständigheter som talar för att den anställde eller någon närstående riskerar att utsättas för hot eller våld. Bedömningen ska vara grundad på faktiska omständigheter och får inte grundas på allmänna antaganden.
2. När det finns en viss sannolikhet för att den anställde eller någon närstående riskerar att utsättas för hot eller våld.
3. När det gäller polisanställda som har arbetsuppgifter som huvudsakligen riktar sig mot grov organiserad brottslighet, gängbrottslighet eller terrorism.

Som underlag för bedömningen enligt första punkten kan t.ex. underrättelseinformation och uppgifter i medarbetarskyddsärenden användas. Som underlag för bedömningen enligt andra punkten kan riskbedömningar enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) och dokumenterad statistik avseende hot och våld mot polisanställda användas. Statistik som visar att polisanställda som arbetat inom ett visst geografiskt område eller på en viss organisatorisk enhet har utsatts för hot eller våld, kan tala för att även andra anställda inom samma område eller arbetsenhet riskerar att utsättas för hot eller våld. Detsamma gäller statistik som visar att polisanställda som utfört vissa typer av arbetsuppgifter har utsatts för hot eller våld.

Beslut om utfärdande av särskilt tjänstekort ska fattas för varje polisanställd för sig, och de omständigheter och den analys som legat till grund för beslutet ska dokumenteras (6 och 7 §§). En polis-

³⁴ Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om särskilt tjänstekort (PMFS 2022:5, FAP 791-3), se 4 §.

³⁵ Se 5 § samt allmänt råd i PMFS 2022:5, FAP 791-3.

anställd som innehar ett särskilt tjänstekort ska använda detta i samtliga situationer när han eller hon för sin tjänsteutövning har behov av att kunna styrka sin tjänsteställning. Polismyndigheten ska kontinuerligt ompröva behovet av särskilt tjänstekort för de polisanställda som har tilldelats ett sådant (9 och 10 §§).

Enligt 5 § tjänstekortsförordningen ska varje myndighet som utfärdat tjänstekort föra tjänstekortsregister. I registret ska det för varje kort som utfärdas antecknas bl.a. giltighetstid samt innehavarens namn, personnummer, signalement och tjänst eller uppdrag. I förekommande fall ska också innehavarens tjänstgöringsnummer antecknas i registret.

En möjlighet att använda tjänstgöringsnummer vid dokumentation enligt 27 § polislagen

Förslag: Polismän som har beviljats särskilt tjänstekort får möjlighet att, vid dokumentation enligt 27 § polislagen, ange ett tjänstgöringsnummer i stället för namn.

Det är lämpligt att den reglering som vi ska föreslå så långt möjligt utgår från den ovan beskrivna regleringen om särskilda tjänstekort, eftersom den tar sikte på och redan innehåller en särskild ordning för de polisanställda som löper en förhöjd risk att utsättas för hot eller våld. Det får anses vara en fördel att utnyttja den befintliga ordningen i så stor utsträckning som möjligt. Ändringarna i tjänstekortsförordningen som beskrivits ovan kom till efter en hemställan från Polismyndigheten i syfte att öka skyddet för offentliganställdas personuppgifter (Polismyndighetens skrivelse den 29 maj 2019, A284.157/2019). Polismyndigheten har till utredningen fört fram att ordningen med särskilda tjänstekort inte alltid anses verkningsfull eftersom tjänstgöringsnumret inte får användas i den efterföljande dokumentationen. Det förslag vi lämnar bör därför möjliggöra det i vissa fall.

Frågan är när polisanställda, för vilka det har utfärdats ett särskilt tjänstekort, ska kunna använda sig av tjänstgöringsnummer i stället för namn vid dokumentation av beslut och andra åtgärder. I det hänseendet förhåller vi oss till den författningsreglering som innehåller uttryckliga krav på att namn ska anges. Det är nödvändigt för att

kunna avgränsa och överblicka tillämpningsområdet. Regleringen bör utformas som en undantagsreglering från vissa befintliga författningsreglerade krav om angivande av namn.

Polislagen innehåller särskilda bestämmelser om krav på namn i dokumentation. Av 27 § framgår att protokoll ska föras över ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Protokoll ska också föras över husrannsakan och liknande åtgärder enligt polislagen samt vid omhändertagande av föremål.³⁶ Paragrafen innehåller därtill uttryckliga krav på vilka uppgifter som ska anges i protokollet, bl.a. vem, dvs. namnet på den som har beslutat om åtgärden (punkten 1), liksom vem eller vilka som deltagit i ingripandet (punkten 3). En reglering som möjliggör att namn i dessa fall får ersättas med tjänstgöringsnummer kan vara ett sätt att minska exponeringen av polisanställdas namn. Regleringen kan komma att få betydelse bl.a. för ingripandepoliser som i undersökningar visar på hög utsatthet för våld, hot och trakasserier.

Vårt förslag innebär att namnet på den som vidtagit en åtgärd eller deltagit i ett ingripande får ersättas med ett tjänstgöringsnummer i det protokoll som ska upprättas enligt 27 § polislagen. Regleringen blir tillämplig för de poliser som har ett särskilt tjänstekort. I syfte att säkerställa att numret kan härledas till namnet, bör den information som utelämnas, dvs. namnet, antecknas i en separat handling. Det är nödvändigt eftersom protokollet enligt 27 § polislagen kan komma att utgöra förundersökningsmaterial och namnuppgiften skulle kunna ha betydelse för brottsutredningen. Att generellt ta ställning till att en sådan namnuppgift aldrig kan vara av betydelse för brottsutredningen är inte möjligt. Namnuppgiften måste därför finnas tillgänglig i en bilaga som kan kopplas till ingripandeprotokollet. Vi anser därför att det inte är tillräckligt att namnuppgiften enbart finns i ett register hos Polismyndigheten. Se dock mer nedan om vårt förslag om möjlighet till minskad exponering av namn i förundersökningsprotokoll.

Protokoll över ingripanden enligt 27 § polislagen delges sällan den enskilde om inte ingripandet blir en del av en förundersökning. Genom att uppgifterna inte direkt framgår av ingripandeprotokollet

³⁶ Regleringen omfattar dock inte husrannsakan som genomförs inom ramen för en brottsutredning eller andra tvångsmedel inom ramen för förundersökningen. Detta regleras i stället i rättegångsbalken, se 20 § fjärde stycket och 27 § fjärde stycket polislagen.

kan ordningen ändå bidra till att minska exponeringen av polisanställdas namn redan i detta skede.

Vi föreslår därför en ny paragraf i anslutning till 27 § polislagen med följande lydelse.

27 a § Uppgift som avses i 27 § andra stycket 1 och 3 får, i fråga om polisman för vilken det har utfärdats ett särskilt tjänstekort enligt 4 § förordningen (1958:272) om tjänstekort, ersättas med ett tjänstgöringsnummer.

Uppgift som avses i första stycket och som har ersatts med ett tjänstgöringsnummer ska antecknas på en särskild handling.

Förslaget bör kompletteras med ett ändrat bemyndigande i polisförordningen på sätt att Polismyndigheten får meddela närmare föreskrifter även om dokumentation enligt 27 a § polislagen (i stället för endast 27 och 28 §§ polislagen).

En begäran om att få ta del av protokollet och även den till protokollet särskilda handlingen får hanteras på sedvanligt sätt. I vissa undantagsfall kan uppgift om polismans namn omfattas av sekretess till skydd för allmänna intressen, exempelvis 18 kap. 1 och 2 §§ samt 15 kap. 2 § OSL, se avsnitt 14.11. Beslut och andra åtgärder enligt 27 § polislagen hör inte till personaladministrativ verksamhet. Bestämmelsen i 39 kap. 3 § OSL är således inte tillämplig (se HFD 2015 ref. 57).

Minskad exponering av namn i förundersökningsprotokoll

Förslag: Uppgift om polismans namn som ersatts med ett tjänstgöringsnummer enligt 27 a § polislagen och som inte är av betydelse för brottsutredningen får antecknas på en särskild handling till förundersökningsprotokollet. Det sker genom en ändring i förundersökningskungörelsen.

Som nämnts kan ett ingripandeprotokoll enligt 27 § polislagen komma att ingå i en förundersökning. I de fall tjänstgöringsnummer har använts enligt vårt förslag i 27 a § polislagen bör det finnas en möjlighet att namnuppgiften som hör till tjänstgöringsnumret inte automatiskt kommer till den misstänktes kännedom genom förundersökningsprotokollet. Det bör gälla under förutsättning att namnuppgiften inte är av betydelse för brottsutredningen. Detta kan åstadkommas genom en förändring i förundersökningskungörelsen.

Sedan 1994 finns en särskild reglering i förundersökningskungörelsen för vissa uppgifter om målsägande och vittnen (se 21 § tredje stycket och 21 a §). Den kom till i syfte att stärka bl.a. brottsoffers ställning. I motiven konstateras att det i många fall inte kan undvikas att uppgifter om personnummer och bostadsadress till vittnen och målsägande måste tas in i protokollet, eftersom exempelvis målsägandens ålder kan ha betydelse för brottsrubriceringen (se prop. 1993/94:143 s. 46). Det infördes dock en möjlighet att uppgifter, som inte är av betydelse för brottsutredningen, inte per automatik delges den misstänkte. Uppgift om personnummer och bostadsadress till vittnen och målsägande som inte antecknats i protokollet antecknas i sådana fall på en särskild handling, som blir en bilaga till förundersökningsprotokollet. Den misstänkte har dock alltid rätt att få uppgifterna om han eller hon begär det.

Vi föreslår en bestämmelse, med i huvudsak samma syfte som regleringen i 21 a § avseende målsäganden och vittnen, av följande lydelse.

21 c § Uppgift som avses i 27 a § andra stycket polislagen (1984:387) och som inte har antecknats i protokollet ska antecknas på en särskild handling.

Regleringen innebär att om namnuppgift som hör till ett tjänstgöringsnummer enligt 27 a § polislagen är av betydelse för brottsutredningen *ska* uppgiften framgå direkt av förundersökningsprotokollet. Så kan vara fallet om exempelvis omständigheterna vid ett ingripande är av betydelse för utredningen eller åtalsfrågans bedömande. Regleringen möjliggör dock, på liknande sätt som gäller för vissa uppgifter om målsäganden och vittnen, att namnuppgifterna *får* antecknas på en särskild handling under förutsättning att uppgiften inte är av betydelse för brottsutredningen. Den särskilda handlingen, som blir en bilaga till förundersökningsprotokollet, kan vara densamma som bilagan till protokollet enligt 27 a § polislagen, men den kan också utformas på annat sätt. För att den misstänkte i dessa fall ska få tillgång till namnet, krävs alltså att han eller hon särskilt begär det. En sådan begäran torde alltså inte kunna vägras, se avsnitt 13.7.4 och den misstänktes rätt till insyn under förundersökningens olika stadier. Omständigheten att uppgifterna inte automatiskt framgår i förundersökningsprotokollet bidrar ändå till minskad exponering av polisanställdas namn, både i förhållande till den misstänkte men även i förhållande till andra.

14 Skydd för uppgifter om offentliganställda

14.1 Bakgrund

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, finns särskilda bestämmelser som syftar till att ge offentliganställda skydd mot hot och trakasserier. Sekretesskyddet, som regleras i 39 kap. 3 §, ska bl.a. motverka att en anställd eller dennes familj utsätts för hot eller liknande otillbörliga ageranden av personer som är missnöjda med åtgärder som den anställde vidtagit i tjänsten.

Skyddet gäller för uppgifter i anställningsmyndighetens personaladministrativa verksamhet, inte i myndighetens verksamhet i övrigt. Sekretesskyddet är olika starkt bl.a. beroende på vilka uppgifter det gäller, men även beroende av hos vilken myndighet uppgifterna begärs ut. Exempelvis har anställda hos Polismyndigheten, tillsammans med anställda hos myndigheter där arbetets karaktär regelmässigt innebär att personalen utsätts för hot och trakasserier, ett starkare skydd för personnummer än anställda hos andra myndigheter. Sedan den 1 januari 2018 har alla offentliganställda ett starkt skydd för kontaktuppgifter såsom bostadsadress, privata telefonnummer och andra jämförbara uppgifter (se 39 kap. 3 § andra stycket).

Effekten av sekretesskyddet som finns för offentliganställdas personliga kontaktuppgifter i myndigheternas personaladministrativa verksamhet har kommit att ifrågasättas. Det beror på att uppgifter som den sekretessen avser att skydda, exempelvis en anställds hemadress, ofta är tillgängliga på annat håll. I folkbokföringsregistret hos Skatteverket är uppgift om adress normalt offentlig. För personer som riskerar att utsättas för brott, förföljelse eller andra trakasserier på grund av sitt arbete finns dock särskilda skyddsåtgärder inom folkbokföringen som ska förhindra att uppgifter om dem missbrukas på nämnda sätt. De tre skyddsåtgärderna är sekretess-

markering, skyddad folkbokföring och fingerade personuppgifter. Det görs emellanåt gällande att dessa skyddsåtgärder inte är tillräckligt ändamålsenliga. Bland annat förs fram att kraven för att komma i fråga för att erhålla skyddade personuppgifter på grund av risk för hot och trakasserier i arbetet är alltför högt ställda, men även att skyddet medför alltför många negativa konsekvenser för den person som behöver skyddas.

I hög grad bidrar vidare förekomsten av söktjänster som offentliggör stora mängder information om enskilda på internet till diskussionen om skyddet för offentliganställdas personliga uppgifter är tillräckligt starkt. Uppgifterna inhämtas i regel med stöd av offentlighetsprincipen från olika myndigheter, bl.a. från Skatteverket och domstolar, för att sedan göras sökbara för var och en. Söktjänsterna omfattas normalt av frivilligt grundlagsskydd genom att ha skaffat utgivningsbevis vilket bl.a. innebär att dataskyddsregleringens bestämmelser i praktiken inte behöver följas.

14.2 Uppdraget

Den ovan beskrivna situationen har föranlett Polismyndigheten att i en hemställan till regeringen (Polismyndighetens skrivelse den 11 juni 2021, Ju2021/02378, Stärkt medarbetarskydd) framföra behov av ett förbättrat sekretesskydd för anställdas personliga uppgifter i vissa avseenden. Det bristande skyddet medför enligt Polismyndigheten att medarbetarna riskerar att exponeras för våld och hot såväl under som utanför arbetstid. Inte sällan förekommer subtila hot med anspelning på en enskild tjänstemans privata förhållanden, såsom adress eller familj. Enligt Polismyndigheten behöver därför sekretesskyddet förbättras för anställdas privata kontaktuppgifter och myndigheten föreslår att det starkare skyddet för anställdas adress m.m., som i dagsläget gäller hos anställningsmyndighetens personaladministrativa funktioner, bör utsträckas till att gälla även utanför personaladministrativ verksamhet och oavsett i vilken verksamhet uppgifterna förekommer. Uppgifterna bör inte heller aviseras från folkbokföringen utanför myndighetssfären. En viktig konsekvens av en sådan ändring skulle enligt myndigheten vara att söktjänsterna erhöll minskad tillgång till uppgifter om polisanställda. Tryggheten för personalen skulle därmed öka. Med hänvisning till den ökade

förekomsten av hot, våld och trakasserier mot personalen anser Polismyndigheten att det vidare behöver övervägas om även skyddet för namn i den personaladministrativa verksamheten ska förstärkas.

Behovet av ett starkare skydd för polismäns personuppgifter i offentlighets- och sekretesslagen, liksom lagstiftning som minskar spridningen av polisens personuppgifter till olika upplysningsföretag, har även framhållits i ett tillkännagivande från riksdagen angående åtgärder för att förbättra polisens effektivitet (bet. 2020/21:JuU41 punkt 6, rskr. 2020/21:389).

Mot denna bakgrund har utredningen fått i uppdrag att analysera behovet av ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda. Utredningen ska ta ställning till om behovet motiverar författningsändringar som stärker skyddet för uppgifterna och i så fall lämna nödvändiga författningsförslag. Frågorna ska övervägas med beaktande av offentliganställdas utsatthet men också av den restriktivitet som, på grund av intresset av insyn i den offentliga verksamheten, gäller vid införande eller utökning av sekretess.

För vårt uppdrag gäller emellertid vissa begränsningar. Det ingår inte att överväga begränsningar i grundlagsskyddet för söktjänster. Vidare måste beaktas att uppdraget om minskad exponering av namn i beslut och andra handlingar enligt direktiven förutsätter att enskildas rätt att på begäran få del av beslutsfattarens och andra anställdas namn inte ska begränsas (se avsnitt 13.1 och 13.2). Det ligger alltså inte i utredningens uppdrag att överväga förändringar i sekretessregleringen som inskränker enskildas möjlighet att ta del av beslutsfattarens och andra anställdas namn i det avseendet. Till följd av det, och utifrån vad Polismyndigheten fört fram i sin hemställan, kommer utredningens överväganden angående behovet av ett starkare sekretesskydd för offentliganställdas namn begränsas till myndigheternas personaladministrativa verksamhet.

Utöver uppdraget att överväga förstärkt skydd för uppgifter om offentliganställda ingår även att analysera behovet av ett starkare skydd för studenter på polisutbildningen.

Genom tilläggsdirektiv beslutades om ändringar i vårt uppdrag. Utöver vad som framgår av de ursprungliga direktiven, och när det gäller offentliganställda som med anledning av sina arbetsuppgifter löper en förhöjd risk för att utsättas för våld, hot, trakasserier eller annan otillbörlig påverkan, ska utredningen oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag som innebär ett starkare skydd

för uppgifter om offentliganställda och deras närstående. Detsamma gäller för studenter på polisutbildningen.

14.3 Disposition

Inledningsvis finns en allmän redogörelse för relevant reglering i offentlighets- och sekretesslagen, bl.a. det sekretesskydd som i dag finns för offentliganställdas personliga uppgifter hos anställningsmyndigheten (personaladministrativ sekretess). Här finns även en beskrivning av skyddet för uppgifter inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, och de särskilda skyddsåtgärder som finns där. Folkbokföringsuppgifternas distribution och dess betydelse i samhället beskrivs i ett eget avsnitt.

Utifrån den problembild som Polismyndigheten gett uttryck för i sin hemställan och som redogjorts för inledningsvis – med internetbaserade söktjänster som tillhandahåller personuppgifter av olika slag – lämnas därefter en översiktlig beskrivning för innebörden av det yttrandefrihetsrättsliga grundlagsskydd som dessa söktjänster regelmässigt åtnjuter liksom grundlagsskyddets förhållande till personuppgiftsregleringen.

Avslutningsvis redogör vi för våra överväganden och förslag.

Utredningens överväganden om ett starkare skydd för uppgifter om studenter på polisutbildningen finns i avsnitt 14.16.

14.4 Grundlags- och sekretessregleringen

En beskrivning av regleringen om rätten att ta del av allmänna handlingar finns i avsnitt 13.4.2.

Enligt 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen (TF) får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa angivna intressen, t.ex. skyddet för rikets säkerhet eller dess förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation, myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, intresset av att förebygga eller beivra brott och enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. En sådan begränsning ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det i ett visst fall är lämpligare, i en annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Efter bemyndigande i en sådan bestämmelse

får regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet (2 kap. 2 § andra stycket). Den särskilda lagen är offentlighets- och sekretesslagen och regeringen har meddelat närmare föreskrifter i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF.

14.5 Allmänt om sekretesslagstiftningen

14.5.1 Sekretessens innebörd

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en allmän handling eller genom att röja uppgiften muntligen eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretessen innebär således dels handlingssekretess, dels tystnadsplikt. Till den del sekretessen innebär tystnadsplikt innebär den en begränsning av yttrandefriheten enligt regeringsformen och Europakonventionen.

Sekretess gäller som huvudregel inte bara i förhållande till enskilda utan också mellan myndigheter. Den gäller även inom en myndighet, om det där finns olika verksamhetsgrenar som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Myndigheter måste dock kunna utbyta uppgifter för att kunna utföra sina uppgifter. Sekretessregleringen innehåller därför särskilda sekretessbrytande bestämmelser. Dessa har utformats efter en intresseavvägning mellan myndigheternas behov av att utbyta uppgifter och det intresse som den aktuella sekretessbestämmelsen avser att skydda.

14.5.2 Bestämmelsernas uppbyggnad

En sekretessbestämmelse består i regel av tre huvudsakliga rekvisit, dvs. förutsättningar för bestämmelsens tillämplighet. Dessa tre rekvisit anger sekretessens föremål, sekretessens räckvidd och sekretessens styrka.

Sekretessens *föremål* är den information som kan hemlighållas och anges i lagen genom ordet "uppgift" tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art, t.ex. uppgift om en enskilds personliga förhållanden. Uttrycket personliga för-

hållanden omfattar vitt skilda förhållanden som t.ex. en persons adress eller sjukdomstillstånd. Även uppgift om enskilds namn omfattas av begreppet (RÅ 1994 not 516 och prop. 2003/04:93 s. 45). En aspekt att uppmärksamma i förhållande till skyddet för offentliganställda är att en offentlig befattningshavares åtgärder i tjänsten inte rör dennes personliga eller ekonomiska förhållanden (se t.ex. HFD 2012 ref. 64 och RÅ81 2:51, se mer i avsnitt 14.10.).

En sekretessbestämmelses *räckvidd* bestäms normalt genom att det i bestämmelsen preciseras att sekretessen för angivna uppgifter bara gäller i en viss typ av ärende, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Det finns några få sekretessbestämmelser som gäller utan att räckvidden är begränsad. En uppgift kan då hemlighållas oavsett i vilket ärende, i vilken verksamhet eller hos vilken myndighet den förekommer. Utrikessekretessen i 15 kap. 1 § OSL och minimiskyddsreglerna till skydd för enskildas personliga integritet i 21 kap. OSL är exempel på sådana bestämmelser.

Sekretessens *styrka* bestäms i regel med hjälp av s.k. skaderekvisit. Syftet med skaderekvisit är att sekretess i enlighet med offentlighetsprincipen som utgångspunkt endast ska gälla när det är nödvändigt för att skydda det intresse som ligger till grund för bestämmelsen. Man skiljer i huvudsak mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid *raka skaderekvisit* är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess bara gäller om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften röjs. Avsikten är att skadebedömningen i dessa fall i huvudsak ska kunna göras med utgångspunkt i själva uppgiften. Det innebär att frågan om sekretess gäller inte i första hand behöver knytas till en skadebedömning i det enskilda fallet. Avgörande är i stället om uppgiften är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas genom bestämmelsen. Om uppgiften är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös ska den alltså normalt anses falla utanför sekretessen. Om uppgiften i stället typiskt sett måste betraktas som känslig omfattas den normalt av sekretess. Genom att avgörande betydelse som regel tillerkänns arten av den uppgift som efterfrågas innebär att det vid en bedömning enligt ett rakt skaderekvisit sällan krävs att myndigheten efterforskar vem som begär att få ta del av uppgiften eller vilket syfte den enskilde har med sin begäran (se prop. 1979/80:2 Del A s. 80, prop. 2008/09:150 s. 348 f. och 2 kap. 18 § TF).

Det *omvända skaderekvisitet* utgår däremot från den omvända utgångspunkten, dvs. det uppställer sekretess som huvudregel. Vid ett omvänt skaderekvisit gäller således sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppstår. Den som ska pröva utlämnandefrågan har alltså ett ganska begränsat utrymme för sin bedömning. I praktiken innebär detta att en uppgift som omfattas av en sådan sekretessbestämmelse många gånger inte kan lämnas ut utan att man har kännedom om mottagarens identitet och om dennes avsikter med uppgifterna (se prop. 1979/80:2 Del A s. 82).

En del bestämmelser innehåller ett kvalificerat rakt skaderekvisit, dvs. det erfordras särskilt mycket för att sekretessen ska gälla. Sekretessen enligt en bestämmelse kan även vara absolut. I ett sådant fall ska de uppgifter som omfattas av bestämmelsen hemlighållas utan någon skadeprovning om uppgifterna begärs ut.

Beträffande sekretessbestämmelser som skyddar allmänna intressen är det vanligt att ett skaderekvisit är en preciserad beskrivning av en skada som måste följa av ett utlämnande. Sekretess kan exempelvis gälla om ett utlämnande av uppgiften skulle leda till att ”syftet med granskningsverksamheten motverkas” (17 kap. 1 § OSL). Sekretessbestämmelser till skydd för enskildas förhållanden är i stället ofta utformade så att skaderekvisiten bara är angivna som ”skada” och ”men”. Med skada avses ekonomisk förlust som blir följden av att uppgift om ekonomiskt förhållande röjs. Med begreppet men avses skada som uppkommer genom integritetskränkningar av olika slag. Enligt motiven har begreppet en mycket vidsträckt innebörd. I första hand avses sådana skador som att någon blir utsatt för andras missaktning, om de personliga förhållandena blir kända. Redan den omständigheten att vissa personer känner till en för någon enskild ömtålig uppgift kan i många fall anses tillräckligt för att medföra men. Utgångspunkten för en bedömning av om det föreligger men ska vara den berörda personens egen upplevelse. Detta modifieras dock av att man i viss utsträckning måste kunna ta hänsyn till gängse värderingar i samhället om vad som är klandervärd. Det är inte tillräckligt att någon i största allmänhet tycker att det är obehagligt att uppgifter om t.ex. adress eller telefonnummer blir kända (prop. 1979/80:2 Del A s. 83).

14.5.3 Överföring av sekretess samt primära och sekundära sekretessbestämmelser

En grundläggande princip i offentlighets- och sekretesslagen är att sekretess som huvudregel inte följer med en uppgift när den lämnas till en annan myndighet. Det beror bl.a. på att behovet av sekretess och styrkan i sekretessen inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset utan detta måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet (prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.). I stället har lagstiftaren valt att reglera sekretessen hos varje myndighet och varje verksamhetsområde för sig. Genom en detaljerad reglering av undantagen från offentlighetsprincipen kan så stor öppenhet som möjligt åstadkommas (se Ds 2016:2 s. 43 f.).

Lagstiftaren har alltså tagit ställning mot en allmän bestämmelse om överföring av sekretess. Vissa bestämmelser om överföring av sekretess, som har mer begränsade tillämpningsområden, har dock införts.

Vid överföring av sekretess skiljer man mellan primära och sekundära sekretessbestämmelser. Dessa uttryck och uttrycket bestämmelse om överföring av sekretess definieras i 3 kap. 1 § OSL. En primär sekretessbestämmelse är en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar en viss verksamhetstyp eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten. En bestämmelse om överföring av sekretess är en bestämmelse som innebär att en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet, ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till eller som har elektronisk tillgång till uppgiften hos den förstnämnda myndigheten. En sekundär sekretessbestämmelse är en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av en bestämmelse om överföring av sekretess.

Om en sekretessreglerad uppgift lämnas från en myndighet till en annan gäller sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten antingen om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse, som är tillämplig hos den mottagande myndigheten, eller om sekretess följer av en bestämmelse om överföring av sekretess. Om ingen av dessa förutsättningar är uppfyllda blir uppgiften offentlig hos den mottagande myndigheten.

Vid konkurrens mellan flera tillämpliga sekretessbestämmelser i ett enskilt fall är huvudregeln att den eller de bestämmelser enligt vilka uppgiften är sekretessbelagd har företräde framför bestämmelser enligt vilka uppgiften inte är sekretessbelagd (7 kap. 3 § OSL).

14.5.4 Sekretessmarkering

I de fall det kan antas att sekretess gäller för en uppgift i en allmän handling har en myndighet möjlighet att markera detta genom en s.k. sekretessmarkering (se 2 kap. 20 § TF och 5 kap. 5 § OSL). Markeringen sker genom att en särskild anteckning (sekretessmarkering) görs på handlingen eller, om handlingen är elektronisk, införs i handlingen eller i det datasystem där den elektroniska handlingen hanteras.

Förutsättningen för att en myndighet ska få sekretessmarkera en allmän handling är att det kan antas att hinder mot utlämnande av uppgift i handlingen föreligger enligt någon tillämplig sekretessbestämmelse. Att denna förutsättning är uppfylld innebär inte någon skyldighet för myndigheten att förse handlingen med en sekretessmarkering. Myndigheten avgör själv i vilken utsträckning det kan finnas anledning att göra en sådan anteckning.

En åtgärd av en myndighet att sekretessmarkera en handling innebär inte något bindande avgörande av sekretessfrågan (se JO 1993/94 s. 509 och RÅ 2005 ref. 12). En sekretessmarkering är endast en påminnelse eller en varningssignal för framtida bedömningar av om uppgifterna är sekretessbelagda. En myndighet kan således inte vägra att lämna ut en handling med hänvisning bara till att den har en sekretessmarkering. Varje gång någon begär att få ut handlingen ska frågan om uppgifterna omfattas av sekretess prövas enligt gällande sekretessbestämmelser. Även en sekretessmarkerad uppgift kan alltså komma att lämnas ut efter en sekretessprövning.

En typ av sekretessmarkering som har betydelse i stora delar av den offentliga förvaltningen är de sekretessmarkeringar Skatteverket kan göra i folkbokföringsdatabasen. Betydelsen av en sekretessmarkering i folkbokföringen och Skatteverkets hantering beskrivs närmare i avsnitt 14.7–14.8.2.

14.6 Personaladministrativ sekretess

Sekretess i myndigheters personaladministrativa verksamhet regleras i 39 kap. OSL. Offentliganställda har genom regleringen ett visst skydd för uppgifter om sina personliga förhållanden hos anställningsmyndigheten.

Myndigheternas personaladministrativa verksamhet rymmer frågor av många olika slag. Tjänstetillsättning, löner, rutiner vid ledighet, disciplinära åtgärder, omplacering av personal och upphörande av anställning är några exempel (se prop. 1979/80:2 Del A s. 200). Hit hör även verksamhet av mer personalvårdande karaktär.

14.6.1 Sekretess i personalsocial verksamhet och uppgifter om enskildas hälsotillstånd m.m.

Enligt 39 kap. 1 § OSL gäller sekretess i personalsocial verksamhet. Med det uttrycket avses personalvårdande åtgärder i mer begränsad betydelse, såsom psykologisk, kurativ eller social rådgivning för att främja bl.a. hälsa och arbetstrivsel.

För uppgifter som förekommer i en myndighets personaladministrativa verksamhet i övrigt gäller enligt 2 § sekretess för uppgifter om en enskilds hälsotillstånd och för sådana uppgifter om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ett ärende om omplacering eller pensionering av anställd, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte i anställningsärenden, förutom för uppgifter som hänför sig till urvalstester (39 kap. 5 a § OSL) eller för uppgifter i anställningsärenden som gäller myndighetschefer (39 kap. 5 b § OSL). Sekretessen gäller inte heller i ärenden om disciplinansvar eller beslut i omplaceringsärenden och pensioneringsärenden (39 kap. 2 § andra stycket OSL).

14.6.2 Skydd mot hot och trakasserier

Bestämmelsen i 39 kap. 3 § OSL syftar till att ge offentliganställda skydd mot hot och trakasserier. I paragrafens första stycke stadgas att sekretess gäller i annat fall än som framgår av 1 och 2 §§ i personaladministrativ verksamhet för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstå-

ende utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Paragrafen har getts en generell utformning och omfattar alla uppgifter om en anställds personliga förhållanden, exempelvis namn, födelsedatum och adress, som hanteras inom ramen för en myndighets personaladministration. Uppgifter om en enskilds personliga förhållanden kan även avse uppgifter om närstående.

Det är, som framgått, endast uppgifter i myndigheternas personaladministrativa verksamhet som omfattas av bestämmelsen. Det innebär att bestämmelsen inte ger stöd för att hemlighålla vem som har handlagt ett ärende eller vem som har fattat ett visst beslut (se prop. 2017/18:208 s. 49 och prop. 1986/87:3 s. 23). En namnuppgift kan alltså bara hemlighållas med stöd av bestämmelsen i en myndighets personaladministrativa verksamhet, inte i myndighetens verksamhet i övrigt.

I förarbetena har bl.a. ansetts att förändring av listor över var man kan nå personal som kan behöva tillkallas utom tjänstetiden och förteckningar över kravallutrustad personal, där det framgår vilken polisman som har ett visst nummer på sin hjälm, ingår i myndighetens personaladministrativa verksamhet (se prop. 1986/87:3 s. 23 respektive prop. 2003/04:93 s. 45).

Bestämmelsens räckvidd och dess begränsning till personaladministrativ verksamhet kom att prövas i rättsfallet HFD 2015 ref. 57. Målet gällde den begäran att få ta del av en handling där identiteten på en parkeringsvakt som för ett kommunalt parkeringsbolags räkning utfärdat en parkeringsanmärkning framgick. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) konstaterade inledningsvis – med hänvisning till kraven på dokumentation av beslut i myndighetsförordningen och kommunallagen – att det är ett grundläggande krav vid myndigheters beslutsfattande att den ansvarige beslutsfattaren inte är anonym. Enligt HFD borde samma krav ställas på det aktuella beslutet eftersom det vilade på offentligrättslig grund och utgjorde myndighetsutövning. Parkeringsanmärkningen innehöll inte beslutsfattarens namn utan i stället var dennes tjänstgöringsnummer angivet. För att namnet som tjänstgöringsnumret kunde härledas till skulle kunna omfattas av sekretess konstaterade HFD att uppgiften måste höra till personaladministrativ verksamhet. I det avseendet uttalade domstolen att beslut om parkeringsanmärkning inte hör till personaladministrativ verksamhet varför inte heller uppgift om vem som fattat ett

sådant beslut kan vara av personaladministrativ karaktär. Det saknade därvid betydelse var uppgiften förvarades hos det beslutsfattande organet. Uppgiften som begäran avsåg var således inte en uppgift i personaladministrativ verksamhet om enskilds personliga förhållanden. Namnet på den parkeringsvakt som utfärdat parkeringsanmärkningen skulle därför lämnas ut.

Bestämmelsen är försedd med ett rakt skaderekvisit med ett kvalificerat men-begrepp, vilket innebär att det råder en stark presumption för att uppgifterna är offentliga. Uppgifter som omfattas av bestämmelsen kan således inte hemlighållas rutinmässigt, utan endast i undantagssituationer. Det måste i det enskilda fallet finnas ett visst fog för att den anställde är i behov av sekretesskydd.

Bestämmelsens starka presumption för offentlighet har bl.a. beklagats i RÅ 2010 ref. 20. Bestämmelsen hindrade inte att uppgifter om namn på anställda hos Luftfartsverket som personalansvarsnämnden sagt upp och som kommit att uppmärksammas massmedialt lämnades ut. Ytterligare ett exempel är HFD 2019 not 43. I målet var fråga om uppgifter ur meritförteckning och CV avseende två namngivna anställda vid Kriminalvården omfattades av sekretess. Begäran omfattade inte uppgifter om adress, telefonnummer eller personnummer (se 39 kap. 3 § andra och tredje stycket OSL). Vid skadeprövningen fann HFD att de aktuella uppgifternas innehåll och art samt vad Kriminalvården i sitt beslut åberopat som skäl för ett hemlighållande på grund av personaladministrativ sekretess – att de båda anställda var beslutsfattare och därmed hade en strategiskt viktig position – inte gav anledning att anta att ett utlämnande av uppgifterna skulle medföra en risk för att någon skulle utsättas för våld eller annat allvarligt men.

14.6.3 Starkare skydd för vissa typer av uppgifter

Enligt 39 kap. 3 § andra och tredje stycket OSL gäller ett starkare skydd för vissa uppgifter i personaladministrativ verksamhet.

Sekretesskyddet i paragrafens andra stycke gäller för alla offentliganställda för uppgift om enskilds bostadsadress, privata telefonnummer och andra jämförbara uppgifter avseende personalen, uppgift i form av fotografisk bild som utgör underlag för tjänstekort eller för intern presentation av myndighetens personal samt uppgift

om närstående till personalen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. Uppgifter som omfattas av skyddet är exempelvis kontaktuppgifter som en anställd lämnar till arbetsgivaren så att kontakt kan fås vid behov. Det kan även röra sig om uppgifter till anhöriga i syfte att dessa ska kunna nås vid sjukdom, olycksfall eller krissituationer.

Begreppet andra jämförbara uppgifter om personalen är avsett att innefatta även del av de uppräknade exemplifierade uppgifterna. Det är vidare avsett att innefatta samma typ av uppgifter som tas upp i exemplifieringen, dvs. uppgifter som möjliggör att personalen kan nå utanför arbetet, t.ex. uppgifter om privata mobilnummer eller privata e-postadresser. Uttrycket innefattar inte uppgifter om anställds namn. Sådana uppgifter kan, som redogjorts för ovan, omfattas av sekretess enligt bestämmelsen i första stycket där det vidare begreppet personliga förhållanden används.

Uttrycket uppgift om närstående till personalen omfattar samtliga uppgifter om närstående, även uppgifter om närståendes namn (se prop. 2003/04:93 s. 45, s. 48 och s. 90 samt bet. 2003/04:KU17).

I paragrafens tredje stycke regleras ett särskilt skydd för personnummer och födelsedatum hos Riksdagens ombudsmän (JO) och, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, hos myndigheter där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men. Sekretessen gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. De myndigheter som nu omfattas av det förstärkta skyddet för personnummer och födelsedatum är utöver JO, t.ex. domstolar, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Skatteverket, socialnämnder och Socialstyrelsen. För dessa myndigheter gäller skyddet för all personal. För t.ex. länsstyrelserna och Livsmedelsverket gäller skyddet för personal i viss typ av verksamhet. Regeringens föreskrifter finns i 10 § OSF.

14.7 Folkbokföringssekretess

Den s.k. folkbokföringssekretessen regleras i 22 kap. 1 § OSL. Sekretess enligt detta lagrum gäller för uppgifter som förekommer i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registre-

ring av befolkningen och, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i annan verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen eller förande av eller uttag ur sjömansregistret. Sekretessen gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Med folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen avses folkbokföringen enligt folkbokföringslagen (1991:481). Det är Skatteverket som ansvarar för folkbokföringen.

För att inte sekretessen ska kunna kringgåas genom att uppgifterna får en mer vidsträckt offentlighet i andra register som omfattar befolkningen är bestämmelsen tillämplig också i fråga om annat befolkningsregister som baserar sig på uppgifter från folkbokföringen, t.ex. det statliga personadressregistret, SPAR. Regeringen har vidare förordnat att sekretessen ska gälla i vissa andra register som avser en betydande del av befolkningen, se 6 § OSF. Som exempel på verksamheter som för närvarande omfattas kan nämnas Polismyndighetens passregister och register över nationella identitetskort, Socialstyrelsens register över legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal samt Transportstyrelsens vägtrafikregister. Tanken är att uppgifter i sådana register som det ligger nära till hands att söka i efter t.ex. en adress ska kunna omfattas av sekretess (se prop. 1993/94:165 s. 41).

Skyddet enligt 22 kap. 1 § OSL avser uppgifter om en enskilds personliga förhållanden. Därmed omfattas alla slags personuppgifter som förekommer i folkbokföringen och övriga register som bestämmelsen är tillämplig för. Förutom adressuppgift kan det vara fråga om namn, personnummer, civilstånd och andra familjeförhållanden.

Secretessen enligt bestämmelsens första stycke gäller med ett rakt kvalificerat skaderekvisit, vilket innebär en extra stark presumtion för offentlighet. En följd av detta är att folkbokföringsuppgifter i stor utsträckning överförs från folkbokföringen till andra myndigheter, banker, försäkringsbolag och andra företag. Användningen av sådana uppgifter har blivit avgörande för att den enskilde på ett enkelt sätt ska kunna utöva sina rättigheter. Se t.ex. prop. 2005/06:161 s. 43 och prop. 2017/18:145 s. 30. Distributionen av uppgifter från folkbokföringen till myndigheter och övriga samhället beskrivs i avsnitt 14.12.

Skaderekvisitet innebär att typiskt sett mer ömtåliga uppgifter, exempelvis uppgift om ändrad könstillhörighet, adoption m.m. kan hemlighållas. Ibland föreligger emellertid särskild anledning att vägra

lämna ut även normalt harmlösa uppgifter såsom namn, adress m.m. Så kan vara fallet vid exempelvis befarad personföljelse (se prop. 1979/80:2 Del A s. 211). För att uppmärksamma att sådana uppgifter kan omfattas av sekretess finns möjlighet att införa en s.k. sekretessmarkering. Vi redogör för den hanteringen nedan, tillsammans med övriga skyddsåtgärder inom folkbokföringen.

14.8 Skyddsåtgärder inom folkbokföringen – skyddade personuppgifter

14.8.1 Allmänt

Som framgått är uppgifterna som registreras inom folkbokföringen som huvudregel offentliga. I vissa fall kan det dock orsaka olägenheter och stora besvär för en person att uppgifter om denne sprids. Det kan till exempel gälla den som riskerar att utsättas för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier. Med hjälp av en adressuppgift kan förföljare spåra upp en viss person för att hota eller utöva våld mot henne eller honom. Även andra uppgifter som registreras inom folkbokföringen kan användas som ett led i förföljelse. För att uppgifterna inte ska kunna missbrukas finns tre olika nivåer av skydd för uppgifter i folkbokföringsdatabasen; sekretessmarkering, skyddad folkbokföring och fingerade personuppgifter. Dessa skyddsåtgärder brukar med ett samlingsnamn kallas ”skyddade personuppgifter”.

14.8.2 Sekretessmarkering av personuppgifter i folkbokföringsdatabasen

Betydelsen av en sekretessmarkering

Sekretessmarkering är den minst ingripande formen av skyddade personuppgifter. Förfarandet är inte närmare reglerat utan grundar sig på de grundläggande bestämmelserna om sekretessmarkering som gäller för alla myndigheter och som syftar till att vara en varningssignal eller påminna om behovet av en noggrann sekretessprövning om någon begär ut uppgifterna (se 2 kap. 20 § TF och 5 kap. 5 § OSL samt beskrivningen i avsnitt 14.5.4). En sekretess-

markering i folkbokföringsdatabasen är således en indikation på att folkbokföringssekretess kan gälla för uppgifterna.

Förfarandet med sekretessmarkering inom folkbokföringen är allmänt accepterat i tillämpningen (jfr JO 1990/91 s. 387 och JO 2010/11 s. 296).

Skatteverket har tagit fram en särskild ordning för hantering av sekretessmarkeringar i folkbokföringsdatabasen. Syftet med myndighetens rutiner för sekretessmarkering är att förhindra att personuppgifter används för att hitta enskilda personer och utsätta dem för brott, förföljelse eller trakasserier. Åtgärden med sekretessmarkering innebär bl.a. att Skatteverket aviserar den registrerade sekretessmarkeringen tillsammans med personuppgifterna till alla myndigheter som får personuppgifter från folkbokföringen (se mer om avisering i avsnitt 14.12). På så sätt signaleras att en noggrann skadeprövning ska göras om uppgifterna begärs ut. Sekretessmarkeringar aviseras även till SPAR. Sekretessmarkeringar i folkbokföringen har på detta sätt ett stort genomslag i praktiken (se bl.a. Ds 2013:47 s. 67).

Det framgår inte av själva markeringen vilken uppgift om personen i folkbokföringsdatabasen som kan vara känslig. Det behöver inte bara vara adressen som är den skyddsvärda uppgiften, det kan även vara nytt namn eller uppgifter om närstående eller någon annan uppgift med hjälp av vilken man kan dra slutsatser om var personen befinner sig.

Ett beslut om att inte registrera en sekretessmarkering eller att ta bort en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen kan inte överklagas (se RÅ 2005 ref. 12 och RÅ 2006 ref. 61). Skälet till det är att en sådan markering inte är bindande för avgörande av sekretessfrågan utan en påminnelse om behovet av en noggrann sekretessprövning om uppgiften begärs ut.

Vad krävs för att få en sekretessmarkering med anledning av risk för hot, våld eller annan förföljelse?

De skäl som ligger till grund för införandet av en sekretessmarkering ska normalt vara tillräckliga för att vägra ett utlämnande av uppgifterna med stöd av folkbokföringssekretessen om uppgifterna begärs ut. De skäl som åberopas bör styrkas genom någon form av underlag (se bl.a. SOU 2009:75 s. 400 f., SOU 2015:69 s. 243 f. och prop. 2017/18:145 s. 77 f.) En allmänt uttalad motvilja mot att ha

kontakt med en annan person är inte ett tillräckligt skäl för en sekretessmarkering.

Som exempel på situationer när en sekretessmarkering kan medges är att en enskild riskerar att utsättas för våld eller hot om våld från tidigare relation eller från nära familj eller övrig släkt, på grund av politisk aktivitet eller sitt arbete. När det gäller den sistnämnda kategorin utgör, enligt uppgifter från Skatteverket, myndighetsanställda den största delen. Av dessa uppges de två största grupperna vara poliser och åklagare, men även anställda inom socialtjänsten, Migrationsverket och personer som arbetar med djurskydd inom länsstyrelserna finns representerade. Utanför anställda i offentlig verksamhet finns t.ex. journalister som på grund av sitt yrke erhållit sekretessmarkering.

Underlaget, utöver den enskildes uppgifter, som kan ge ytterligare stöd för att det finns förutsättningar för sekretessmarkering kan exempelvis utgöras av intyg eller annan utredning från polis eller socialtjänst, en kvinnojour eller en brottsofferjour. För offentliganställda tjänstemän är det enligt Skatteverket normalt tillräckligt att arbetsgivaren, t.ex. myndighetens säkerhetsavdelning, beskriver varför och intygar att den anställda på grund av sitt arbete är i behov av skydd för sina personuppgifter. Även närstående kan ges en sekretessmarkering. En bedömning görs i det enskilda fallet där bl.a. hur vanligt den anställdes efternamn är beaktas samt om de närstående är boende på samma adress. Den hotade ska inte kunna spåras genom kända familjemedlemmar.

För att en sekretessmarkering ska införas förutsätts normalt att den kan antas få en faktisk effekt. Effekten kan uppnås om sekretessmarkering görs i förebyggande syfte, t.ex. inför anställning eller förändring av arbetsuppgifter.¹ I andra fall kan behövas att den enskilde själv vidtar åtgärder, t.ex. genom byte av bostad.

En sekretessmarkering registreras enligt Skatteverkets rutin för en tidsbegränsad period, i regel tre år med möjlighet till förlängning om skälen för sekretess kvarstår. För tjänstemän som erhållit en sekretessmarkering på grund av sitt arbete sätts normalt giltighetstiden till fem år. Så länge tjänstemannen har kvar sin anställning finns det normalt skäl att därefter förlänga en redan registrerad sekretessmarkering.

En sekretessmarkering kan tas bort om det inte längre finns skäl för sekretess. Den enskilde kan själv uppmärksamma Skatteverket

¹ Enligt uppgift från Skatteverket september 2022.

på detta och begära att markeringen ska tas bort. Skatteverket kan även bedöma att det saknas skäl för att låta markeringen vara kvar, utan att den enskilde begärt att den ska tas bort.

14.8.3 Skyddad folkbokföring

Skyddad folkbokföring är en åtgärd som har mer ingripande konsekvenser än sekretessmarkering. Skyddad folkbokföring ersatte från den 1 januari 2019 åtgärden kvarskrivning (se prop. 2017/18:145).

När hotbilden mot en person är mycket stark kan personen efter ansökan hos Skatteverket få skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen. Av bestämmelsen följer att en person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt, efter egen ansökan får medges att vara folkbokförd på en annan folkbokföringsort än där personen är bosatt (skyddad folkbokföring) om åtgärden med hänsyn till den enskildes förmåga och övriga förutsättningar kan antas tillgodose behovet av skydd. Skyddad folkbokföring ska vid flyttning ske på den gamla folkbokföringsorten eller, om det bedöms ge ett bättre skydd, på en annan ort. Skyddad folkbokföring kan också ske utan att personen flyttar om det kan antas ge tillräckligt skydd.

Vid bedömningen av om skyddad folkbokföring kan antas ge tillräckligt skydd ska man enligt förarbetena beakta bl.a. den enskildes förmåga att leva med de krav som åtgärden medför för honom eller henne. För att skyddad folkbokföring ska få avsedd effekt krävs att den enskilde ändrar sin livsföring. Om en person inte är beredd, eller saknar förmåga, att anpassa sig till vad som krävs får skyddet inte effekt och ger därmed inte ett tillräckligt bra skydd. Även förutsättningarna för familjemedlemmar och andra i den enskildes närhet att respektera de inskränkningar som skyddet innebär måste beaktas. När det gäller barn måste barnets inställning till skyddad folkbokföring liksom barnets förmåga att leva med åtgärden utredas. Med hänsyn till barnets ålder och mognad måste den utredningen göras i dialog med barnet. Förutsättningen att skyddsåtgärden ska antas ge ett tillräckligt skydd motsvarar den praxis som har gällt för att medges kvarskrivning (se prop. 2017/18:145 s. 129).

En person med skyddad folkbokföring är aldrig folkbokförd på den ort där han eller hon är bosatt. Det vanligaste är att personen är

folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten. I vissa situationer kan dock skyddad folkbokföring ske på en annan ort än den gamla folkbokföringsorten, t.ex. då en person ännu inte har utsatts för hot eller förföljelser, men det kan befaras att så kommer att ske. Det kan exempelvis gälla en person som fått ett nytt arbete inom rättsväsendet som kan medföra hot eller förföljelser eller en person som bevittnat ett brott utan att gärningsmannen vet vem vittnet är och var han eller hon bor. Om förföljaren inte har någon kännedom om personen är det inte alltid lämpligt att personen blir fortsatt folkbokförd på den gamla orten utan det kan i stället ge ett bättre skydd att medge folkbokföring på en annan ort. Den ort som kan vara aktuell för folkbokföring bör då vara en som personen inte har någon anknytning till. En ort där personen tidigare har bott eller har ett fritidsboende bör alltså inte väljas (a. prop. s. 129).

Skyddad folkbokföring ska som regel medges för obestämd tid om det inte finns särskilda omständigheter som talar för att skyddsbehovet endast kan förväntas bestå under viss tid. Om skyddet begränsas bör det normalt inte ges för kortare tid än fem år (a. prop. s. 130).

14.8.4 Fingerade personuppgifter

En person som riskerar att bli utsatt för allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa eller frihet kan få medgivande att använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga, så kallade fingerade personuppgifter. Det är den mest ingripande åtgärden vid skydd av personuppgifter. Bestämmelser rörande fingerade personuppgifter finns i lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter. Medgivande att använda fingerade personuppgifter prövas av Polismyndigheten. Polismyndighetens beslut får överklagas till Stockholms tingsrätt.

14.8.5 Statistik och uppgifter från myndigheter angående skyddade personuppgifter

Statistik

Antalet personer som beviljats skyddade personuppgifter har mer än fördubblats de senaste tio åren, från cirka 12 500 personer år 2012 till cirka 26 400 personer år 2022.² Drygt 10 000 av dessa personer utgörs av barn under 18 år. När det gäller fördelning utifrån typ av skydd har drygt 20 000 personer (eller 76 procent) beviljats sekretessmarkering och resterande skyddad folkbokföring. Det är större andel kvinnor som har beviljats skyddade personuppgifter än män, 59 procent respektive 41 procent.

Det saknas statistik hos Skatteverket om orsakerna till att en person beviljats skydd. Någon uppgift om hur många personer som har beviljats skyddade personuppgifter på grund av t.ex. arbetet eller våld från tidigare relation kan därför inte anges.

Uppgifter från myndigheter

Några närmare uppgifter om hur många anställda som lever med skyddade personuppgifter har inte heller kunnat ges av de myndigheter som utredningen träffat under utredningstiden. Utredningens generella iakttagelser ger vid handen att användningen av skyddet varierar stort, från att utgöra en integrerad del av myndigheternas medarbetarskydd till att åtgärderna inte övervägs, vare sig på individ- eller ledningsnivå.

Majoriteten av myndigheterna vi träffat har dock uppgett att det är ovanligt att anställda har skyddade personuppgifter i form av sekretessmarkering på grund av arbetet. Ett undantag är Åklagarmyndigheten där en stor andel av åklagarna har sekretessmarkering. Polismyndigheten har inte tillgång till uppgifter om hur många anställda som beviljats sekretessmarkering på grund av arbetet. Myndighetens bild är dock att en sekretessmarkering brukar beviljas när det begärs.

² Enligt Skatteverkets rapport Folkbokföring, Personer med skyddade personuppgifter, rapport för september 2022.

14.9 Sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer

I 21 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang som uppgiften förekommer. Bestämmelserna i 21 kap. OSL är primära sekretessbestämmelser vars räckvidd inte har begränsats. De är alltså tillämpliga hos alla myndigheter och andra organ som tillämpar OSL.

I 21 kap. 3 § OSL föreskrivs ett sekretesskydd för förföljda personer och avser bl.a. uppgift om enskilds adress, telefonnummer eller andra jämförbara uppgifter som kan användas för att komma i kontakt med den enskilde. Sekretessen gäller med ett rakt kvalificerat skaderekvisit och anknyter såldes till det skaderekvisit som gäller för folkbokföringssekretessen. Syftet med bestämmelsen har varit att skapa en generell reglering för enskildas adresser m.m. oavsett var uppgifterna kommer ifrån, dvs. även när den enskilde själv lämnat uppgifterna till myndigheten eller domstolen. Bestämmelsen ska förhindra att luckor i sekretesslagstiftningen gör att förföljda personers adresser blir offentliga. Det har inte ansetts möjligt att reglera denna fråga inom ramen för folkbokföringssekretessen eller genom en bestämmelse om överföring av sekretess. Detta eftersom sådana bestämmelser inte gäller i förhållande till uppgifter som lämnas av enskild till myndighet. För ett mer utförligt resonemang om bestämmelsens förhållande till folkbokföringssekretessen m.m., se prop. 2005/06:161 s. 55 f.

I de fall en part har skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (se avsnitt 14.8.3) föreskrivs i 21 kap. 3 a § första stycket OSL ett sekretesskydd som gäller i mål eller ärende vid domstol eller annan myndighet för uppgift som lämnar upplysning om var den parten bor stadigvarande eller tillfälligt. Sekretessen gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men.

I 21 kap. 7 § OSL finns ett generellt förbud att lämna ut personuppgifter, om det kan antas att personuppgiften efter utlämnandet kommer att behandlas i strid med dataskyddsregleringen. Bestämmelsen tar alltså sikte på mottagarens behandling av personuppgifter efter utlämnandet. Paragrafen är tillämplig hos sådana myndigheter

som är personuppgiftsansvariga eller som annars har tillgång till personuppgifter. Med personuppgift avses all slags information som direkt eller indirekt kan knytas till en person som är i livet.

Bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning³ är tämligen detaljerade. Vad en myndighet ska pröva vid en begäran om utlämnande är om det kan antas att en uppgift efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med dataskyddsförordningen eller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Av JO:s beslut den 28 augusti 2013 i dnr 4171-2011 framgår att vidare undersökningar endast får vidtas om det finns konkreta omständigheter som indikerar att mottagaren kommer att behandla uppgifterna på ett sätt som strider mot dataskyddsregleringen, exempelvis massuttag eller selekterade uttag. Finns det inga sådana indikationer behöver inte någon bedömning enligt dataskyddsregleringen göras. Rekvisitet *kan antas* torde innebära att någon fullständig bedömning av om behandlingen kommer att strida mot dataskyddsförordningen inte krävs (se prop. 2017/18:105 s. 135 f.).

Av 1 kap. 7 § första stycket dataskyddslagen framgår att dataskyddsförordningen och dataskyddslagen inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Innebörden av att ett massmedium har grundlagsskydd är att dataskyddsregleringen i praktiken inte blir tillämplig på den personuppgiftsbehandling som sker inom ramen för den verksamheten. Bestämmelsen i 21 kap. 7 § OSL aktualiseras då inte heller.

14.10 Övriga sekretessbestämmelser till skydd för enskilda och begränsningen till när offentliganställda agerar i tjänsten

Hos många myndigheter gäller sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden enligt en eller flera primära sekretessbestämmelser i 21–43 kap. OSL (utöver vad som beskrivits ovan). Ett exempel är socialtjänstsekretessen i 26 kap. 1 § OSL, ett annat är sekretesskyddet för uppgifter om enskilda som förekommer i utredning

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål (35 kap. 1 § 1 OSL).

Som nämnts anses dock inte en offentlig befattningshavare som agerar i tjänsten vara en enskild i den mening som avses i en sådan bestämmelse (se t.ex. HFD 2012 ref. 64 och RÅ81 2:51). Det innebär exempelvis att socialtjänstsekreteraren inte är direkt tillämplig på uppgifter om namn på socialtjänstsekreterare som agerar i tjänsten eftersom han eller hon inte är enskild i den mening som avses i bestämmelsen. I vissa fall kan en sådan uppgift samtidigt vara en uppgift om en enskilds personliga förhållanden, och då kan den skyddas av hänsyn till den enskilde. På motsvarande sätt kan som huvudregel inte polismäns namn hemlighållas med stöd av 35 kap. 1 § 1 OSL när de agerar i tjänsten (se t.ex. Kammarrätten i Stockholms dom den 5 mars 2021 i mål nr 5197-20). Om polismannen är i tjänst och agerar enligt sin tjänstebeskrivning är han eller hon inte att anse som en enskild person i den mening som avses i bestämmelsen. Polisen är då i stället en offentlig befattningshavare som agerar i tjänsten och företräder myndigheten. Sekretesskyddet för den enskilde tjänstemannen beror alltså på i vilken egenskap som personen namnges i en handling. En offentliganställd som inte uppträder i tjänsten och vars namn t.ex. förekommer i ett förundersökningsprotokoll har samma sekretesskydd som andra enskilda.

14.11 Uppgifter om offentliganställda kan omfattas av sekretess till skydd för allmänna intressen

I vissa fall kan personuppgifter om personal inom Polismyndigheten och andra liknande yrkeskategorier hållas hemliga med stöd av bestämmelsen i 15 kap. 2 § OSL (försvarssekretess). Där föreskrivs att sekretess gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

Av praxis framgår att försvarssekretess kan gälla om uppgiften rör polispersonal som har arbetsuppgifter där röjandet av personuppgifter kan antas få skadeverkningar för rikets säkerhet. Så har exempelvis bedömts vara fallet med polispersonal som arbetar i polisens

sambandscentral samt Säkerhetspolisen (RÅ 1991 not 92 och 93 samt RH 1994:41). I det förstnämnda avgörandet bedömdes tjänstgöringsjournalerna för de som arbetade i sambandscentralen under en viss period omfattas av försvarssekretess. Av HFD 2019 not 43 (avgörandet har redogjorts för ovan i avsnitt 14.6.2) framgår att verksamhet inom Kriminalvården kan utgöra sådan verksamhet som avses i bestämmelsen om försvarssekretess. Uppgifterna som begärdes utlämnade – uppgifter om utbildning, arbetslivserfarenhet och referenser avseende två namngivna anställda – ansågs dock inte omfattas av bestämmelsen.

Däremot har HFD ansett att en sammanställning av namnuppgifter avseende samtliga anställda på en kriminalvårdsanstalt inte skulle lämnas ut med hänvisning till 15 kap. 2 § OSL, se Högsta förvaltningsdomstolens dom den 16 januari 2020 i mål nr 6453-19. En sammanställning av uppgifter om identiteten avseende ett stort antal anställda inom Kriminalvården bedömdes vara av sådant slag att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som skyddas av bestämmelsen. Samma bedömning har gjorts avseende sammanställning av namnuppgifter om anställda inom andra områden, t.ex. inom hälso- och sjukvården (se t.ex. Kammarrätten i Jönköpings dom den 2 oktober 2023 i mål nr 2149-23).

Även bestämmelsen i 18 kap. 1 § andra stycket 2 OSL kan aktualiseras. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för uppgift som hänförs till bl.a. Polismyndighetens verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Bestämmelsen, som även gäller för åklagarmyndigheterna, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen, tar sikte på brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet i allmänhet utan anknytning till något konkret fall. Uppgifter som kan hänföras till sådan verksamhet kan gälla resurs- och organisationsfrågor av vital betydelse, arbetsrutiner, spaningsmetoder, patrulleringsvägar, utnyttjande av lokaler, fordon eller viss utrustning, personskydd, personuppgifter rörande personal och tjänstgöringslistor.⁴ I RÅ 1994 not 7 hemlighölls exempelvis uppgifter om namn för polispersonal med spaningsuppgifter i Palme-utredningen med hänvisning till 18 kap. 1 § OSL efter-

⁴ Se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen (juni 2023, Version 27, JUNO), kommentaren till 18 kap. 1 §.

som det kunde antas att Polismyndighetens framtida verksamhet väsentligen kunde försvåras. Även 18 kap. 2 § OSL som behandlar sekretess till skydd för underrättelseverksamhet kan under vissa förutsättningar bli tillämplig på uppgift om namn.

14.12 Distribution av uppgifter från folkbokföringen

14.12.1 Allmänt om folkbokföringen

Med folkbokföring avses fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som får förekomma i folkbokföringsdatabasen, se 1 § folkbokföringslagen och lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. En mängd uppgifter kan registreras i folkbokföringsdatabasen, exempelvis personnummer, namn, födelsetid, medborgarskap, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, folkbokföringsort och civilstånd.

Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder, se 2 § andra stycket förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket. Ändamålen med behandlingen av personuppgifter i folkbokföringsverksamheten framgår av 1 kap. 4 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Flera av ändamålen syftar till att tillgodose samhällets behov av uppgifter om enskilda och anknyter just till folkbokföringens primära ändamål, att bistå samhället i stort med uppgifter om fysiska personer i Sverige.

Uppgifter från folkbokföringen har stor betydelse för både myndigheter och privata företag och andra aktörer. När det gäller myndigheters verksamheter ligger folkbokföringen till grund för ett stort antal rättigheter och skyldigheter som kan vara beroende av såväl att en person är folkbokförd som var en person är folkbokförd. Exempelvis avgör folkbokföringsuppgifterna vilken kommun och region som ansvarar för en persons tillgång till utbildning respektive hälso- och sjukvård. Att en person är rätt folkbokförd har även betydelse för i vilken kommun och region personen ska betala skatt. Inom många privata verksamheter används uppgifterna exempelvis

som underlag vid kreditupplysningar, kredit- och avbetalningsköp, registrering av medlemskap, prenumerationer samt uthyrning.

14.12.2 Distribution av uppgifter från folkbokföringsdatabasen

Ett grundläggande syfte med folkbokföringsdatabasen är, som framgått, att tillhandahålla tillförlitliga uppgifter om befolkningen i Sverige till samhället, dvs. till både myndigheter och enskilda. Den stora distributionen av uppgifter från folkbokföringsdatabasen till samhället möjliggörs delvis genom att det i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet gäller en presumtion för offentlighet för uppgifterna (se 22 kap. 1 § OSL). Bestämmelsen har beskrivits i avsnitt 14.7.

Genom aviseringssystemet Navet⁵ (Skatteverkets system för spridning av folkbokföringsuppgifter) sprids uppgifterna från folkbokföringen elektroniskt till myndigheter, kommuner och regioner, samt till SPAR (Statens personadressregister). Till övriga delar av samhället sprids uppgifterna genom SPAR (se avsnitt 14.12.4 nedan).

14.12.3 Navet och verkan av en sekretessmarkering

Navet uppdateras kontinuerligt under dagen allt eftersom uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen. Myndigheterna kan få del av information på olika sätt. Skatteverket kan dagligen eller veckovis skicka filer med information ur folkbokföringsdatabasen till myndigheterna. Det finns också en möjlighet för myndigheter att via en online-tjänst gå in och se information direkt i Navet.

Eventuell sekretessmarkering aviseras till mottagarna tillsammans med övriga uppgifter om personen. Markeringen innebär alltså inte att sekretessbelagda uppgifter utesluts i aviseringen (prop. 2012/13:120 s. 105). Det är respektive myndighet själv som avgör, med hänsyn till verksamhetens behov, om den vill ha uppgifter om sekretessmarkerade personer. I Navet finns möjlighet att beställa färre uppgifter för sekretessmarkerade personer eller att helt avstå från dem. När sekretessmarkeringen tas bort aviseras detta. Sekretessmarkeringar har på detta sätt ett stort genomslag i prakti-

⁵ Navets funktioner regleras av lagen (2001:182) och förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. För en närmare beskrivning av aviseringen från Navet, se prop. 2020/21:160 s. 16 f.

ken (se bl.a. Ds 2013:47 s. 69 och prop. 2013/14:178 s. 14). Varje myndighet ansvarar för hur uppgifterna hanteras i dess verksamhet. Fråga om sekretessmarkerade uppgifter kan lämnas ut eller inte prövas av respektive myndighet med stöd av bestämmelserna i OSL.

14.12.4 Statens personadressregister (SPAR)

Bakgrund till registret

SPAR är ett offentligt register som omfattar bl.a. alla personer som är folkbokförda i Sverige. Registret hämtar sitt innehåll från folkbokföringsdatabasen och beskattningsdatabasen, se 5 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret. Skatteverket är huvudman och personuppgiftsansvarig för registret.

Avsikten med SPAR var att begränsa behovet av andra s.k. befolkningsregister inom den offentliga och privata sektorn, vilka helt eller delvis byggts upp för samma syften som SPAR. Genom tillkomsten av ett centralt befolkningsregister kunde behovet hos offentliga och privata registeransvariga att föra liknande s.k. befolkningsregister reduceras. Den dåvarande ordningen med flera register för samma ändamål ansågs från integritetssynpunkt sämre än ett centralt statligt personuppdateringsregister. Genom SPAR skapades praktiska möjligheter för registeransvariga att kontrollera personnummer och hålla sina register uppdaterade avseende exempelvis adressuppgifter (se bl.a. prop. 1997/98:136).

Nuvarande reglering

Grundförutsättningarna för SPAR och behandlingen av personuppgifter i registret regleras i lagen om det statliga personadressregistret och förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret. Skatteverket har utfärdat föreskrifter avseende utlämnanden av uppgifter från SPAR (SKVFS 2011:06).⁶

Grunden för utlämnande av uppgifter ur SPAR är offentlighetsprincipen. Av 2 kap. 16 § TF framgår att en myndighet inte är skyldig att lämna ut allmänna handlingar (vilket inbegriper upptagningar för automatiserad behandling såsom SPAR), i annan form än utskrift

⁶ Ändringar och omtryck, se SKVFS 2021:1.

om inte detta följer av lag. Lagen om det statliga personadressregistret är en sådan lag som ger Skatteverket möjlighet att efter ansökan lämna ut uppgifter i elektronisk form ur SPAR. Syftet med SPAR kan sägas vara att lämna ut uppgifter elektroniskt under förutsättning att mottagaren uppfyller vissa villkor.

SPAR får användas av myndigheter och enskilda om det sker för ändamålen kontroll respektive urval. Detta innebär att uppgifterna får användas för att aktualisera, komplettera och kontrollera personuppgifter och för att ta ut urval av uppgifter om namn och adress för direktreklam, opinionsbildning eller samhällsinformation eller annan därmed jämförlig verksamhet (se 1 och 3 §§ lagen om det statliga personadressregistret). Via SPAR kan alltså företag, föreningar, och myndigheter kontrollera personuppgifter som namn och adress, och på så sätt hålla sina kund- och adressregister uppdaterade. Företag, föreningar och myndigheter kan även köpa adresser för urvalsändamål, exempelvis för reklam, forskning eller samhällsinformation. Många banker, försäkringsföretag och kreditupplysningsföretag uppdaterar sina register via SPAR.

SPAR tillhandahåller olika tjänster, såsom aviseringstjänster och online-sökning för att förse kunderna med personuppgifterna på elektronisk väg.⁷

Vilka uppgifter registret får innehålla, och om vilka personer, anges i 4 § lagen om det statliga personadressregistret. Både lagen om det statliga personadressregistret och den till lagen hörande förordningen innehåller vissa begränsningar när det gäller att lämna ut vissa uppgifter ur SPAR i elektronisk form. Exempelvis får uppgifter från beskattningsdatabasen endast lämnas ut till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket (se 7 § lagen om det statliga personadressregistret). För elektroniskt utlämnade av uppgifter avseende personer under 16 år gäller också vissa begränsningar.

⁷ Skatteverket har tagit fram ett antal tjänster som enskilda och myndigheter kan ansöka om. Dessa presenteras på SPAR:s webbplats, se www.statenspersonadressregister.se.

Verkan av en sekretessmarkering i SPAR

Folkbokföringssekretessen gäller även för SPAR. Därutöver kan det finnas hinder för utlämnande enligt 21 kap. 7 § OSL, dvs. om det kan antas att personuppgifterna efter utlämnandet kommer att behandlas i strid med dataskyddsförordningen.

När någon beviljas sekretessmarkering efter beslut av Skatteverket aviseras denna uppgift vidare till SPAR. Där tas genast uppgifterna om namn och adress bort. De enda uppgifterna som behandlas i SPAR är personnumret och uppgiften om att personen har skyddade personuppgifter (sekretessmarkering). Privatpersoner, företag eller andra aktörer får därefter inte ut personens namn eller adress genom sökning på personnummer.

14.13 Grundlagsskyddet för söktjänster

14.13.1 Inledning

Förekomsten av söktjänster som offentliggör stora mängder information om enskilda på internet är en återkommande fråga i diskussionen om skyddet för offentliganställdas personliga uppgifter är tillräckligt starkt. Dessa söktjänster inhämtar, sammanställer och offentliggör personuppgifter om enskilda som är tillgängliga genom offentlighetsprincipen. Det kan röra sig om en mängd olika typer av uppgifter, exempelvis uppgifter från folkbokföringen och uppgifter från offentliga domar och beslut.⁸

Sådana söktjänster omfattas normalt av ett s.k. frivilligt grundlagsskydd genom att de har skaffat ett utgivningsbevis. Grundlagsskyddet innebär bl.a. att de regleringar som i första hand ska säkerställa skyddet för enskilda individers personuppgifter – dataskyddsförordningen och dataskyddslagen – inte kan tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) och tryckfrihetsförordningen (TF). I syfte att stärka skyddet för den personliga integriteten har lagstiftaren begränsat grundlagsskyddet för vissa söktjänster som offentliggör känsliga personuppgifter. Det gäller bl.a. offentliggörandet av uppgifter om etniskt ursprung, hudfärg eller politiska åsikter, hälsa och sexuell läggning. Lite förenklat

⁸ En exemplifiering av söktjänster som offentliggör information om enskilda av olika slag lämnas i SOU 2020:45 s. 237 f.

innebär det att personuppgiftsregleringen gäller för sådana uppgiftssamlingar (se vidare i avsnitt 14.13.4 nedan).

I vårt uppdrag ingår inte att överväga ytterligare, eller några, begränsningar i grundlagsskyddet för nu nämnda söktjänster. Tvärtom anges specifikt i direktiven att uppdraget inte omfattar att överväga begränsningar i grundlagsskyddet för vissa söktjänster. En central fråga är därför att beskriva vad grundlagsskyddet innebär och vilka rättsliga gränser det sätter för vårt vidare arbete. I följande avsnitt lämnas en sådan beskrivning. I samband med det berörs även förhållandet mellan mediegrundlagarnas skydd för yttrandefriheten och personuppgiftsregleringen.

14.13.2 Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens skydd för yttrandefriheten

Allmänt om grundlagsskyddet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

Enligt 2 kap. regeringsformen tillförsäkras var och en, gentemot det allmänna, vissa grundläggande fri- och rättigheter, däribland yttrandefrihet och informationsfrihet. Av bestämmelsen i 2 kap. 1 § andra stycket regeringsformen framgår att det finns ett viktigt undantag från regeringsformens regelsystem. Där anges att beträffande tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och i vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt i tekniska upptagningar gäller tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Yttrandefriheten i de här fallen regleras alltså i dessa grundlagar och inte i regeringsformen.

Syftet med det särskilda grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten är att i de skyddade medierna tillförsäkra medborgarna möjligheten att offentligen få uttrycka tankar, åsikter och känslor och att i övrigt få lämna uppgifter i vilket ämne som helst, till säkrande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande (1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 § YGL).

ITF och YGL läggs ett mycket detaljerat skyddssystem för tryck- och yttrandefriheten fast. Systemet vilar på ett antal grundprinciper som syftar till att ge ett särskilt starkt skydd för yttranden i tryckta skrifter och vissa andra medieformer. En viktig komponent i skyddet är att inga andra begränsningar i tryck- och yttrandefriheten

får göras än de som följer av de båda grundlagarna. Begränsningar av det slaget förutsätter alltså grundlagsändring. Det är en skillnad mot regleringen i regeringsformen, enligt vilken yttrandefriheten kan inskränkas genom vanlig lag om det sker inom de ramar som anges i 2 kap. 20–23 §§ regeringsformen.

TF:s och YGL:s tillämpningsområden bestäms med utgångspunkt i den kommunikationsteknik som används. Det är alltså som huvudregel inte innehållet i ett yttrande som avgör om grundlagarna blir tillämpliga. Tre huvudsakliga förmedlingssätt pekas ut; tryckta skrifter, tekniska upptagningar och sändningar av program. Dessa tekniker omfattar flera olika medieformer, t.ex. böcker, tidningar, tv, ljudradio och innehåll som tillhandahålls i digital form på vissa webbplatser. Vidare uppställs ett krav på viss spridning av yttrandet. Det vilar på tanken att den särskilda tryck- och yttrandefriheten ska skydda friheten att sprida yttranden till allmänheten.

De grundläggande principerna

TF och YGL bygger på samma grundläggande principer, nämligen etableringsfrihet, förbud mot censur och andra hindrande åtgärder, ensamansvar, meddelarskydd, särskild brottskatalog och särskild rättegångsordning. Den s.k. exklusivitetsprincipen är också av stor betydelse. Den slår fast grundlagarnas ställning som exklusiv straff- och processlag vid missbruk av tryck- och yttrandefriheten. För en mer utförlig beskrivning av dessa grundprinciper hänvisas till bl.a. Mediegrundlagskommitténs betänkande *Ändrade mediegrundlagar* (SOU 2016:58 s. 141–150) och betänkandet *Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten* av 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté (SOU 2020:45 s. 75–85).

Förbud mot censur och andra hindrande åtgärder innebär i korthet att förhandsgranskning eller publiceringshinder inte får förekomma. För tryckta skrifter finns förbudet i 1 kap. 8 § TF och innebär att framställning och spridning inte får villkoras av att det allmänna granskar innehållet i förväg. Det grundläggande syftet med censurförbudet är alltså att en skrift alltid ska kunna offentliggöras före ett eventuellt ingripande mot dess innehåll. På så sätt kan yttrandefriheten aldrig helt strypas. Som huvudregel gäller censurförbudet även för de medier som omfattas av YGL. I ett visst avseende görs det undantag

från förbudet från förhandsgranskning. Det gäller den s.k. biograf-censuren.

Förhandsgranskning är inte det enda sättet att hindra någon att nå ut med en framställning. Innebörden av förbudet mot hindrande åtgärder när det gäller medier som omfattas av YGL är att en myndighet på grund av innehållet inte får förbjuda eller hindra framställning, offentliggörande eller spridning bland allmänheten av ett program eller teknisk upptagning, om åtgärden inte har stöd i grundlagen (1 kap. 11 § YGL). Ett motsvarande förbud gäller för tryckta skrifter (1 kap. 8 § andra stycket TF). Förbudet mot hindrande åtgärder är inte absolut. Vissa åtgärder av det här slaget har stöd i TF och YGL, t.ex. beslag eller konfiskering av en framställning som innefattar tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Till förbudet mot hindrande åtgärder hör även att det allmänna inte på grund av innehållet i en framställning får förbjuda eller hindra innehav av tekniska hjälpmedel som behövs för att ta emot program eller uppfatta innehållet i tekniska upptagningar.

Förbudet mot publiceringshinder gäller inte för hinder av generellt slag. Förbudet är begränsat till hinder som uppställs på grund av en framställnings kända eller förväntade innehåll. Det innebär att åtgärder som den enskilde kan uppleva som hinder ändå är tillåtna. Det gäller sådant som generell beskattning, miljökrav, arbetstidsregler etc.⁹

Frivilligt grundlagsskydd enligt databasregeln i YGL

Yttranden på webbplatser kan omfattas av grundlagsskydd genom den s.k. databasregeln i 1 kap. 4 § YGL. Databasregeln har funnits sedan YGL:s tillkomst men har vid flera tillfällen ändrats för att anpassas till teknikutvecklingen. Med databas avses en samling av information lagrad för automatiserad behandling (1 kap. 2 §).

I första hand omfattar databasregeln verksamhet som drivs av traditionella massmedieföretag. Sådana databaser har s.k. automatiskt grundlagsskydd. Typexemplet är ett traditionellt tidningsföretag som även är verksam på internet.

⁹ Se Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna Rättigheter och gränser för medier och medborgare* (2023, Version 5, JUNO), s. 85 f.

Sedan 2003 gäller därutöver att även andra aktörer kan få grundlagsskydd för sin databas genom att ansöka om utgivningsbevis hos Myndigheten för press, radio och tv, s.k. frivilligt grundlagsskydd (jfr 1 kap. 4 § första stycket d och 5 § YGL). Möjligheten att få grundlagsskydd genom utgivningsbevis skedde som en anpassning till den mediala utvecklingen. Andra än traditionella massmedieföretag hade i allt större utsträckning börjat tillhandahålla information till allmänheten på internet och blivit del i nyhetsförmedlingen och opinionsbildningen. Den nya kommunikationen ansågs nödvändig för yttrandefriheten och informationsfriheten och bedömningen gjordes att även sådan verksamhet ansågs skyddsvärd.¹⁰

Som förutsättning för utfärdande av utgivningsbevis krävs att verksamheten är ordnad på samma sätt som för de aktörer som har automatiskt grundlagsskydd, vilket bl.a. innebär att databasens innehåll ska tillhandahållas allmänheten. Vidare krävs bl.a. att databasens innehåll ska tillhandahållas på särskild begäran och endast kunna ändras av den som driver verksamheten. Överföringarna ska utgå från Sverige och en utgivare ska ha utsetts och åtagit sig uppdraget. Verksamheten ska ha ett namn som inte lätt kan förväxlas med namnet på en annan verksamhet. Ett utgivningsbevis gäller för tio år och kan förnyas. Det kan också återkallas om förutsättningarna för att utfärda det inte längre finns (1 kap. 5–7 § YGL).

Vid en ansökan om utgivningsbevis görs endast en bedömning av om databasen uppfyller de formella förutsättningarna för grundlagsskydd. Med hänsyn till att grundlagsskyddet är innehållsneutralt ställs inga krav på att den aktuella verksamheten ska ha visst innehåll eller ett visst syfte. Även databaser som inte är av massmedial karaktär kan därför få grundlagsskydd.

14.13.3 Personuppgiftsbehandling i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

Kort om personuppgiftsregleringen

Sedan 2018 utgör EU:s dataskyddsförordning grunden för den generella personuppgiftsbehandlingen inom EU. Syftet med förordningen är att skydda den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter samt att harmonisera dataskyddsregleringen för att

¹⁰ Se prop. 2001/02:74 s. 47–48.

möjliggöra ett fritt flöde av personuppgifter inom EU. I dataskyddsförordningen preciseras den grundläggande rätten till skydd för personuppgifter som slås fast i artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.¹¹

Trots att dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i alla EU:s medlemsstater förutsätts och ges ett utrymme för kompletterande nationella bestämmelser av olika slag. I Sverige finns bestämmelser som är av generell karaktär, i betydelsen att de rör hela samhället eller flertalet myndigheter, i dataskyddslagen.

Dataskyddsförordningen innehåller ett antal grundläggande principer som gäller för all behandling av personuppgifter (artikel 5). Här ingår bl.a. principerna om laglighet, korrekthet, öppenhet, ändamålsbegränsning och uppgiftsminimering. Dessa principer klargör bl.a. vissa allmänna förhållningsregler för personuppgiftsbehandling och i vilka fall sådan behandling över huvud taget får ske.¹² Exempelvis följer av principen om laglighet att den som behandlar personuppgifter måste kunna stödja behandlingen på en bestämmelse i dataskyddsförordningen. Uppräkningen av grunderna för laglig behandling finns i artikel 6.1.

Det är enligt dataskyddsförordningen som utgångspunkt förbjudet att behandla s.k. känsliga personuppgifter (artikel 9). Med det avses bl.a. personuppgifter som avslöjar exempelvis ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter eller filosofisk övertygelse och uppgifter om hälsa och sexualliv. Särskilda krav gäller även för att behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelse ska vara tillåten (artikel 10). Sådana får i princip endast behandlas under kontroll av en myndighet.

Dataskyddsförordningen ger de registrerade – dvs. de personer vars personuppgifter behandlas – ett antal rättigheter. Här ingår bl.a. en rätt att få information om hur personuppgifterna behandlas, att få felaktiga uppgifter rättade samt att i vissa fall få personuppgifter raderade.¹³

Integritetsskyddsmyndigheten är tillsynsmyndighet och har bl.a. till uppgift att övervaka att förordningens bestämmelser efterlevs.

¹¹ Jfr skäl 1 till dataskyddsförordningen.

¹² För en samlad redogörelse av de grundläggande principerna, se bl.a. SOU 2020:45 s. 253 f.

¹³ För en mer utförlig beskrivning härom se bl.a. SOU 2020:45 s. 258 f.

Tillämpningsområdet och undantaget för yttrande- och informationsfriheten

Dataskyddsförordningen är som utgångspunkt tillämplig på all helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter. Dessutom gäller den för manuell behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Med personuppgift avses alla upplysningar om en identifierad eller identifierbar person. Namn och personnummer är typiska exempel på personuppgifter. Med behandling av personuppgifter avses i princip all hantering av personuppgifter. Insamling, registrering, organisering och spridning eller tillhandahållande på annat sätt är några exempel.

Från huvudregeln att dataskyddsförordningen är tillämplig på i princip all behandling av personuppgifter görs ett antal undantag. Bland annat gäller att personuppgiftsbehandling som är helt och hållet privat, eller har samband med individers hushåll och därmed saknar koppling till yrkes- eller affärsmässig verksamhet, är undantagen från dataskyddsförordningen.

Dataskyddsförordningen fokuserar inte uteslutande på fysiska personers rätt till skydd för sina personuppgifter. Andra viktiga intressen, såsom behovet av en vid yttrandefrihet, ska också tas i beaktande vid tillämpningen av förordningen. Dataskyddsförordningen förutsätter (se skäl 153 med konkretisering i artikel 85.1) att medlemsstaterna gör undantag med hänsyn till intresset av yttrande- och informationsfriheten.

Enligt artikel 85.1 i dataskyddsförordningen ska medlemsstaterna i lag förena rätten till integritet i enlighet med förordningen med yttrande- och informationsfriheten, inbegripet behandling som sker för journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande. Vid behandling för sådana ändamål ska medlemsstaterna enligt artikel 85.2 föreskriva om undantag eller avvikelser från i artikeln angivna delar av förordningens bestämmelser, om det är nödvändigt för att förena rätten till integritet med yttrande- och informationsfriheten.

I svensk rätt har föreskrifter med stöd av artikel 85 i dataskyddsförordningen förts in i 1 kap. 7 § dataskyddslagen. I förarbetena till dataskyddslagen intogs förhållningssättet att dataskyddsförordningen tillåter ett generellt undantag för behandling som sker inom

TF:s och YGL:s tillämpningsområden.¹⁴ Detta hade gällt även enligt den tidigare, numera upphävda, personuppgiftslagen (1998:204).¹⁵

I 1 kap. 7 § första stycket dataskyddslagen föreskrivs följaktligen att dataskyddsförordningen och dataskyddslagen inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna i TF eller YGL. Som utgångspunkt gäller alltså att aktörer som åtnjuter skydd enligt TF eller YGL inte behöver följa personuppgiftsregleringen i den mån denna inte är förenlig med grundlagarna.

I 1 kap. 7 § andra stycket dataskyddslagen anges vad som gäller vid personuppgiftsbehandling utanför TF:s och YGL:s områden. Där framgår att större delen av förordningen och dataskyddslagen inte ska tillämpas vid behandling av personuppgifter som sker för journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande.

14.13.4 Grundlagsskyddet för vissa söktjänster har begränsats för att stärka den personliga integriteten

Inledning

Frågan om det frivilliga grundlagsskyddet och riskerna för konflikter med skyddet för den personliga integriteten när information tillhandahålls ur databaser med frivilligt utgivningsbevis har varit aktuell ända sedan reformen 2003. I samband med att möjligheten till frivilligt grundlagsskydd infördes uttalade konstitutionsutskottet att det skulle kunna uppstå konflikter med bestämmelser som finns i syfte att skydda den personliga integriteten. Utskottet pekade särskilt på att grundlagsskyddet i värsta fall skulle kunna komma att omfatta databaser som är rena personregister (bet. 2001/02:KU21 s. 32).

¹⁴ Prop. 2017/18:105 s. 40 f.

¹⁵ I 7 § personuppgiftslagen behandlades förhållandet till tryck- och yttrandefriheten. Av bestämmelsen framgick att lagens bestämmelser inte skulle tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot TF och YGL. Lagens förhållande till tryck- och yttrandefriheten var omdiskuterad vid införandet, främst i frågan om dataskyddsdirektivet tillät ett så omfattande undantag från direktivets bestämmelser som 7 § personuppgiftslagen innebar. Se prop. 1997/98:44 s. 48 f.

Tidigare utredningar och befintliga begränsningar

Frågan har under åren behandlats av flera utredningar. I Yttrandefrihetskommitténs arbete berördes frågan utan att några förslag till ändringar lämnades.¹⁶ Därefter fick Mediegrundlagskommittén i uppdrag att analysera frågan på nytt. Kommittén konstaterade i fråga om databaser med utgivningsbevis att verksamheterna i allt väsentligt bedrevs på ett seriöst och ansvarsfullt sätt men att det fanns ett antal databaser som avsåg rena söktjänster och som tillhandahöll integritetskänsliga personuppgifter. Som exempel pekade kommittén på söktjänster som offentliggjorde uppgifter om att enskilda förekom i brottmålsdomar, men även offentliggöranden av andra typer av känsliga uppgifter bedömde kommittén vara förknippade med stora risker för integritetsintrång. Kommittén ansåg att starka skäl talade för en inskränkning av grundlagsskyddet för vissa typer av söktjänster och lämnade också förslag på delegationsbestämmelser i TF och YGL som skulle möjliggöra en sådan inskränkning.¹⁷

I den efterföljande propositionen Ändrade mediegrundlagar (prop. 2017/18:49) gjorde regeringen bedömningen, i likhet med Mediegrundlagskommittén, att integritetshänsyn motiverade en begränsning av grundlagsskyddet för vissa söktjänster. Det föreslogs bestämmelser i de båda grundlagarna som skulle göra det möjligt att i vanlig lag, under vissa förutsättningar, förbjuda offentliggörande av personuppgifter av särskilt integritetskänslig karaktär. Delegationsbestämmelserna föreslogs omfatta dels uppgifter om att en enskild begått lagöverträdelser, dels känsliga personuppgifter om bl.a. hälsa, sexuell läggning och politiska åsikter. Vidare skulle bestämmelserna kunna tillämpas endast om personuppgifterna var sök- eller sammanställningsbara och om offentliggörandet gjordes på ett sådant sätt att det innebar särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.¹⁸ Avsikten var att grundlagarna inte skulle hindra att lagstiftningen på personuppgiftsområdet tillämpas på sådana rena söktjänster som innebär särskilda integritetsrisker.¹⁹

Konstitutionsutskottet ställde sig i stort bakom regeringens förslag men konstaterade att det saknades brett samförstånd bland partierna när det gällde förslaget i den del det avsåg söktjänster som

¹⁶ SOU 2009:14 s. 65–114 och SOU 2012:55 Del 1 s. 429–440.

¹⁷ SOU 2016:58 s. 391–406.

¹⁸ Se prop. 2017/18:49 s. 144–154.

¹⁹ Se bl.a. Ds 2017:57 s. 111.

offentliggör personuppgifter om lagöverträdelser. Mot bakgrund av att söktjänster som tillhandahåller sådana personuppgifter utgör ett allvarligt ingrepp i enskildas personliga integritet föreslogs att riksdagen skulle tillkännage för regeringen att den på nytt skulle utreda frågan om att begränsa grundlagsskyddet för sådana söktjänster. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.²⁰

Ändringarna av grundlagarna, såvitt avsåg söktjänsters offentliggörande av känsliga personuppgifter, trädde i kraft den 1 januari 2019, se 1 kap. 13 TF och 1 kap. 20 § YGL.²¹

Mot bakgrund av tillkännagivandet fick 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté i uppdrag att återigen titta på frågan om en begränsning av grundlagsskyddet för uppgiftssamlingar med uppgifter om lagöverträdelser. Kommittén bedömde att det fanns behov av en sådan begränsning och lade fram förslag på delegationsbestämmelse som skulle möjliggöra en tillämpning av dataskyddsregleringen på sådana söktjänster.²² Regeringen lade fram förslag till ändringar i linje med kommitténs förslag, vilket dock inte accepterades av riksdagen.²³ Riksdagen höll med om att de nuvarande reglerna ger ett otillräckligt skydd för den personliga integriteten. Bestämmelserna ansågs dock kunna skapa en alltför bred och oprecis möjlighet att göra inskränkningar i grundlagsskyddet genom vanlig lag.

Ett förstärkt skydd för personuppgifter på tryck- och yttrandefrihetsområdet (dir. 2023:145)

I syfte att stärka skyddet för personuppgifter på tryck- och yttrandefrihetsområdet har regeringen den 19 oktober 2023 beslutat att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn om söktjänsters grundlagsskydd.

I direktiven anges att det i dag finns ett antal söktjänster som utan urskillning offentliggör enskildas personuppgifter. Det kan handla om bl.a. adress, ålder, telefonnummer, bostadens och hushållets storlek, bolagsengagemang och fordonsinnehav. Även om varje en-

²⁰ Se bet. 2017/18:KU16 och rskr. 2017/18:336.

²¹ Integritetsskyddsmyndigheten har med stöd av delegationsbestämmelsen i 1 kap. 20 § YGL ingripit mot ett företag som tillhandahållit en söktjänst som offentliggjort känsliga personuppgifter, se Integritetsskyddsmyndighetens beslut den 13 september 2022. Överklagandet har avslagits, se Kammarrätten i Stockholms dom den 22 juni 2023 i mål nr 1128-23. Domen är överklagad till Högsta förvaltningsdomstolen, mål nr 4588-23.

²² SOU 2020:45 s. 267 f.

²³ Prop. 2021/22:59 och bet. 2021/22:KU14.

skild uppgift i sig inte är integritetskränkande kan mängden information som offentliggörs upplevas som påträngande. Mängden information som sprids kan skapa en oro hos enskilda för hur uppgifter om deras personliga förhållanden behandlas. Informationen kan även användas av kriminella för att välja ut och kartlägga brottsoffer som exempelvis på grund av ålder är särskilt sårbara för vissa typer av brott. Vidare anges att informationen som är tillgänglig genom söktjänsterna kan användas för att kartlägga offentliganställda för att sedan genom hot eller på annat sätt försöka påverka de beslut som de fattar i tjänsten. Den utsatthet som offentliganställda upplever kan innebära stora problem ur de enskildas synvinkel men i ett bredare perspektiv på sikt även få negativa verkningar när det gäller allmänhetens förtroende för myndighetsutövningen i stort.

I direktiven anges vidare att det kan ifrågasättas om den nuvarande regleringen, vad gäller söktjänster som huvudsakligen är inriktade på att tillhandahålla uppgifter om enskildas lagöverträdelser, ger ett tillräckligt skydd mot integritetskränkningar på det sätt som både Europakonventionen och EU-rätten kräver.

Utredaren ska därför bl.a. analysera och ta ställning till om det finns behov av att inskränka grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör personuppgifter om adress, telefonnummer, civilstånd och andra uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden samt för söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelser och lämna förslag på författningsändringar i grundlag och, vid behov, i vanlig lag, som bedöms motiverade. Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2024.

14.14 Överväganden

I avsnitt 14.1 och 14.2 har vi redogjort för bakgrunden till vårt uppdrag och vad som förts fram om behovet av ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda. I kommande avsnitt redogör vi för våra överväganden i denna del.

Först tas ställning till om den personaladministrativa sekretessen behöver stärkas i något avseende. Därefter överväger vi frågan om behov av ökat skydd för offentliganställdas kontaktuppgifter utanför anställningsmyndighetens personaladministrativa funktioner.

I ett avslutande kapitel behandlar vi uppdraget om ett starkare skydd för uppgifter om studenter på polisutbildningen.

14.14.1 Personaladministrativ sekretess

Bedömning: Den personaladministrativa sekretessen bör inte ändras.

Regleringen har setts över och förstärkts över tid

I syfte att ge offentliganställda ett skydd mot hot och trakasserier har bestämmelserna om sekretess i myndigheternas personaladministrativa verksamhet under årens lopp kompletterats i olika avseenden. År 1987 infördes en bestämmelse i sekretesslagen (1980:100) som innebar att sekretess gäller för uppgifter om enskilda personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs (prop. 1986/87:3 om ändring i sekretesslagen). Motsvarande reglering finns numera i 39 kap. 3 § första stycket OSL. En redogörelse för bestämmelsen har lämnats i avsnitt 14.6.2.

Bestämmelsens verkan kom efter en tid att ifrågasättas, särskilt beträffande sådana yrkesgrupper som generellt var mer utsatta för hot och trakasserier än andra. Det gällde bl.a. poliser, åklagare, domare och anställda inom socialtjänsten. Sekretessskyddet stärktes därför beträffande uppgift om bostadsadress, hemtelefonnummer och personnummer. Regleringen innebar att det överlämnades till regeringen att föreskriva hos vilka myndigheter den starkare sekretessen skulle gälla. I propositionen till lagändringen betonades att endast uppgifter hos myndigheter där det fanns ett mera påtagligt behov av sekretesskydd och där de anställda på grund av arbetets karaktär regelmässigt utsätts för hot och trakasserier ska kunna skyddas (prop. 1993/94:165 s. 34).

Senare kom även JO att omfattas av det förstärkta skyddet. De högt ställda kraven i bestämmelsen och ovan angivna uttalanden i motiven innebar att endast ett begränsat antal myndigheter kom att omfattas av det förstärkta skyddet. Sekretessskyddet kom sedermera att utsträckas till att omfatta ytterligare uppgifter, bl.a. andra jämför-

bara uppgifter om personalen, vissa fotografiska bilder samt uppgift om närstående till personalen (se prop. 2003/04:93).

Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2018 har offentliganställdas skydd mot hot och trakasserier förstärkts ytterligare (prop. 2017/18:208, bet. 2017/18:KU3). Genom lagändringen utsträcktes det förstärkta skyddet för bl.a. kontaktuppgifter och uppgifter om närstående, från att bara ha gällt hos JO och hos av regeringen föreskrivna myndigheter där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller annat allvarligt men, till att gälla för alla offentliganställda. Regleringen finns numera i 39 kap. 3 § andra stycket OSL.

Den bakomliggande orsaken till ändringen var ett antal myndighetsrapporter som visat att hot och trakasserier var vanligt mot offentliganställda, vilket ansågs innebära både ett arbetsmiljöproblem och ett demokratiproblem. Vidare fördes fram att nämnda omständigheter ytterligare komplicerades av att det genom sociala medier och på andra sätt blivit lättare att i vissa fall få tillgång till uppgifter om en anställds familjemedlemmar eller andra nära anhöriga. Några av de rapporter som låg till grund för ändringen, bl.a. från Statskontoret, Brå och Arbetsmiljöverket, finns presenterat i det underlag om offentliganställdas utsatthet som vi har redovisat i betänkandets inledande kapitel.

I propositionen konstaterade regeringen att det fanns olika uppfattningar bland remissinstanserna om huruvida ett utökat sekretesskydd skulle innebära en ökad trygghet för offentliganställda eller om det behövdes helt andra åtgärder, t.ex. inom det brottsbekämpande området. För att minska risken för hot och trakasserier och på så sätt stärka den offentliga förvaltningens motståndskraft mot odemokratiska metoder för att påverka den offentliga maktutövningen bedömdes det dock finnas ett behov av stärkt skydd för offentliganställda. Enligt regeringens bedömning var en åtgärd att åstadkomma ett bättre skydd just att skapa generellt starkare sekretesskydd för alla offentliganställdas privata kontaktuppgifter (prop. 2016/17:208 s. 61). Däremot ansåg regeringen, i motsats till förslaget i den bakomliggande promemorian, att utvidgningen av det generella sekretesskyddet för offentliganställda inte skulle omfatta uppgift om personnummer och födelsedatum. Såvida det inte var fråga om uppgift om personnummer och födelsedatum hos myndigheter där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller an-

nat allvarligt men (se 39 kap. 3 § tredje stycket) ansåg regeringen att en sådan reglering skulle få alltför långtgående konsekvenser för insynen i myndigheter och offentlig förvaltning (a. prop. s. 63).

I lagstiftningsärendet anförde några remissinstanser att det föreslagna förstärkta sekretesskyddet inte var fullgott och behövde kompletteras ytterligare. Vissa anställda uppgavs så pass utsatta för våld, hot och trakasserier att ett än mer omfattande sekretesskydd behövdes, exempelvis avseende uppgift om namn. Regeringen fann emellertid inte skäl att föreslå ytterligare förstärkning i det avseendet utan bedömde att det befintliga sekretesskyddet i 39 kap. 3 § första stycket OSL var ändamålsenligt för att skydda offentliganställdas personliga förhållanden i sådana fall när man kan befara att den anställde riskerar att utsättas för hot, våld eller sådana trakasserier som innebär allvarliga men för enskild (a. prop. s. 65 f.).

Nuvarande reglering är en lämplig avvägning mellan behovet av sekretesskydd för namn och intresset av offentlighet inom personaladministrativ verksamhet

Framförda behov av förnyade överväganden

Uppgift om namn kan som framgått hemlighållas i en myndighets personaladministrativa verksamhet med stöd av 39 kap. 3 § första stycket OSL om det kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. För gränsdragningen mellan personaladministrativ verksamhet och myndigheters verksamhet i övrigt hänvisas till redogörelsen för gällande rätt, se avsnitt 14.6.2.

Som nämns i våra direktiv har Polismyndigheten – mot bakgrund av personalens ökade utsatthet för hot och trakasserier – framfört behov av förnyade överväganden och önskemål om ett förstärkt sekretesskydd för polismans namn i personaladministrativ verksamhet. Under utredningstiden har myndigheten utvecklat behovet och bl.a. fört fram att det förekommer att namn begärs ut i syfte att trakassera och hota anställda. Behovet av ett starkare skydd uppges vidare ha ökat i takt med att personalen har fått utökade möjligheter att använda sig av särskilda tjänstekort. En begäran om att få ta del av namnet bakom det särskilda tjänstgöringsnumret på tjänstgöringskortet prövas mot bestämmelsen om personaladministrativ sekretess. Den

starka presumtionen för offentlighet i 39 kap. 3 § första stycket OSL uppges leda till en känsla av otrygghet hos den anställde eftersom namnet sedan gör det lätt att få tag även på andra uppgifter om den anställde, men också uppgifter om anhöriga.

Även Länsstyrelsen i Stockholms län har i en hemställan till regeringen, som sedermera överlämnats till utredningen, framfört behov av ett starkare skydd i det här avseendet. Övriga länsstyrelser har ställt sig bakom hemställan.²⁴

Tidigare överväganden

Frågan om förstärkt sekretess för just polismans namn var föremål för regeringens överväganden i lagstiftningsärendet *Några frågor om offentlighet och sekretess m.m.* (prop. 2003/04:93). Bakgrunden till polisens begäran om lagändring vid det tillfället var uppgifter om att polispersonalen hotades och utsattes för våld i större omfattning än tidigare. Utsattheten uppgavs vidare ha ökat till följd av att polis vid insatser med skyddsutrustning behövde ha hjälmar som enligt nya föreskrifter skulle vara märkta med ett individuellt identifikationsnummer. Numret var via en särskild förteckning hos dåvarande Rikspolisstyrelsen eller polismyndigheterna kopplat till bärarens namn.²⁵ Förändret av nämnda förteckningar utgjorde personaladministrativ verksamhet. Märkningen medförde att poliser kände oro att utsättas för trakasserier, hot eller repressalier efter en insats från personer som sökte konfrontation i samband med polisinsatser. Om namnet på en ingripande polis som deltagit i en sådan insats blev känt framfördes att man med hjälp av namnuppgiften sedan kunde leta reda på hemadress m.m. i offentliga register.

Regeringen ansåg att den oro som polismän kände för sin egen och närståendes trygghet vägde tungt, men konstaterade att allmänintresset av att kunna ta del av uppgifter om offentliganställda var starkt. Den som utövar offentlig makt bör därför inte kunna uppträda anonymt om det inte föreligger mycket starka skäl. Detsamma ansågs gälla även andra yrkesgrupper än polisanställda. Rikspolis-

²⁴ Länsstyrelsen i Stockholms läns skrivelse 2023-04-21 Stärkt medarbetarskydd, dnr 116-14238-2023.

²⁵ Föreskrifter om bl.a. identifikationsmärkning av skyddshjälmar och den särskilda förteckningen över identifikationsnumren finns numera i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om märkning av skyddshjälmar m.m. (RPSFS 2014:6, FAP 936-3).

styrelsens föreskrifter om märkning av hjälmar ansågs i det avseendet utgöra en viktig del av den öppenhet som ger möjlighet att i efterhand klarlägga och granska vilka åtgärder som vidtagits under en insats. En lämplig avvägning mellan intresset av offentlighet inom personaladministrativ verksamhet och behovet av sekretess för polismans namn bedömdes av regeringen därför redan komma till uttryck i dåvarande 7 kap. 11 § fjärde stycket första meningen sekretesslagen, vilket motsvarar 39 kap. 3 § första stycket OSL. Regeringen bedömde därför att den befintliga sekretessen för polismans namn inte skulle skärpas (prop. 2003/04:93 s. 45 f.).

Som nämnts ovan gjordes bedömningen i samband med att den personaladministrativa sekretessen senast förstärktes den 1 januari 2018, att det saknades skäl att föreslå ändringar av skyddet för namn.

Utredningens överväganden

Det är helt oacceptabelt att polisanställda, eller andra grupper av offentliganställda, utsätts för trakasserier, hot och våld för åtgärder de vidtagit i tjänsten. Förekomsten av otillbörliga gärningar gentemot offentliganställda är mycket allvarlig och riskerar att påverka myndighetsutövningen. Personal som har till uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp har välgrundad anledning att själv erhålla ett tillräckligt skydd.

Den särskilda straffrättsliga regleringen i 17 kap. brottsbalken är exempel på sådant skydd. Genom de förslag som vi presenterat i kapitel 6–11 förstärks det straffrättsliga skyddet ytterligare. Förslagen bedöms utgöra ett viktigt bidrag i bekämpningen av bl.a. oacceptabla kränkningar och subtila hot, ofta kopplade till tjänstemäns frid och integritet. Våra förslag till ändringar i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken medför exempelvis ett mer ändamålsenligt och modernare straffrättsligt skydd mot hot, trakasserier och annan otillbörlig påverkan. Det straffrättsliga skyddet blir efter vår översyn mer tidsenligt, effektivt och anpassat för att möta dagens behov.

För att bl.a. förebygga sådana gärningar som nu nämnts och risken för att utsättas för repressalier finns, som redovisats ovan, ett särskilt skydd i 39 kap. 3 § OSL. Möjligheten att hemlighålla uppgift om t.ex. polismans namn med hänsyn till den enskilde polismannens

integritet, kan med befintlig reglering emellertid endast ske i undantagsituationer och vid risk för mer allvarliga angrepp. Frågan är om det finns skäl för att stärka det skyddet.

Här är det av betydelse att namnuppgifter även kan komma att omfattas av sekretess till skydd för allmän verksamhet. Exempelvis har ett röjande av polispersonals namn dels bedömts medföra skada för rikets säkerhet (15 kap. 2 § OSL), dels skada Polismyndigheten framtida verksamhet (18 kap. 1 § OSL). Vid en begäran om utlämnande som omfattar ett stort antal namn eller selekterade uttag kan även bestämmelsen i 21 kap. 7 § OSL hindra att uppgifterna lämnas ut, om det kan antas att uppgifterna vid ett utlämnande kommer att behandlas i strid med dataskyddsregleringen. Beroende på omständigheterna ger alltså även nu nämnda bestämmelser möjlighet att hemlighålla namnuppgifter för personal i vissa fall. I avsnitt 14.11 har vi lämnat andra exempel från praxis på yrkeskategorier vars personuppgifter har bedömts omfattas av försvarssekretess i vissa fall.

Utvecklingen och förekomsten av hot och trakasserier mot polisanställda och andra offentliganställda är oroande och nuvarande situation ställer befogade krav på åtgärder. På andra sidan finns också ett stort allmänt intresse av att kunna ta del av uppgifter om offentliganställda. För uppgifter som rör en anställds tjänst och tjänsteutövning, och i synnerhet i samband med beslutsfattande är insynsintresset särskilt framträdande. En anställds namn är en uppgift som är starkt förbunden med tjänsteutövningen. Starka offentlighets- och rättssäkerhetsintressen gör sig exempelvis gällande i tjänstetillsättningsärenden och disciplinärenden och myndigheternas personaladministrativa verksamhet är därför ett sådant område där det sedan gammalt gällt en långtgående offentlighet. De inskränkningar i offentlighetsprincipen som skett inom den verksamheten i syfte att skydda mot hot och trakasserier har klart avgränsats och i huvudsak avsett uppgifter där det inte finns något starkare insynsintresse, exempelvis privata kontaktuppgifter.

Uppgift om offentliganställdas namn i myndigheternas personaladministrativa verksamhet kan med stöd av befintlig reglering i 39 kap. 3 § första stycket OSL hemlighållas om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Utformningen av skaderekvisitet innebär att det råder en stark presumtion för att uppgiften är offentlig. Namnuppgift kan således inte hemlighållas rutin-

mässigt utan det måste finnas visst fog för antagandet att den anställde är i ett behov av sekretesskydd. Hinder mot utlämnande föreligger endast om det på grund av vad som är känt om den som begär att få ut uppgiften eller på grund av andra särskilda omständigheter finns skäl för bedömningen att ett utlämnande skulle medföra en inte obetydlig risk för att någon utsätts för våld eller sådana hot och trakasserier som innebär allvarliga men för enskild (se bl.a. RÅ 2010 ref. 20). Bedömningen kan grunda sig på omständigheterna när uppgifterna begärs utlämnade, men även tidigare hotfullt uppträdande eller annat agerande kan ha betydelse vid prövningen.

För att kunna upprätthålla allmänhetens förtroende för att den offentliga maktutövningen sköts objektivt och korrekt är det nödvändigt att sekretesslagstiftningen inte omöjliggör en kritisk granskning. Det är centralt att journalister och enskilda har möjlighet att granska den offentliga förvaltningen för att belysa angelägna sakförhållanden, främja debatten och i förlängningen förhindra korruption och oegentligheter. I det ligger ett angeläget intresse av att det bör undvikas, om det inte finns mycket starka skäl, att enskilda befattningshavares namn hemlighålls.

Sammantaget är det utredningens bedömning att regleringen i 39 kap. 3 § första stycket OSL utgör en lämplig avvägning mellan behovet av sekretesskydd för namn och intresset av offentlighet inom personaladministrativ verksamhet. Utredningens bedömning ligger i linje med förhållningssättet som intogs i samband med att sekretessen i personaladministrativ verksamhet senast stärktes den 1 januari 2018. Förekomsten av hot, våld och trakasserier mot offentliganställda bör därför mötas med andra åtgärder än en skärpning av den personaladministrativa sekretessen i det här avseendet. Som beskrivits i det föregående handlar det om en förstärkning av det straffrättsliga skyddet. Även utredningens förslag om att i vissa fall kunna underrätta part om beslut utan angivande av namn verkar i den riktningen.

Det föreslås alltså inte någon ändring av sekretesskyddet för uppgift om anställdas namn i personaladministrativ verksamhet.

Det förstärka skyddet bör inte utvidgas generellt för personnummer och någon annan ändring är inte heller påkallad

Som framkommit gäller numera ett generellt förbättrat integritetsskydd för alla offentliganställda. Privata kontaktuppgifter såsom hemadress, privata telefonnummer, och andra jämförbara uppgifter omfattas av stark sekretess. Detsamma gäller vissa typer av fotografier och uppgifter om närstående. Hos myndigheter där personalen särskilt riskerar att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men omfattar skyddet även personnummer och födelsedatum (se 39 kap. 3 § tredje stycket OSL och 10 § OSF).

Hos de myndigheter där vi i vårt arbete har kunnat se en särskild utsatthet för våld, hot och trakasserier – exempelvis Polismyndigheten, Kriminalvården, Åklagarmyndigheten och inom socialtjänsten – tillgodoser alltså redan befintlig reglering i 39 kap. 3 § OSL att uppgifter om anställdas personliga förhållanden som hanteras inom en myndighets personaladministration, liksom uppgifter om närstående, har ett mycket starkt skydd. Enligt vår uppfattning bör inte sekretessskyddet för personnummer och födelsedatum utsträckas till att gälla för alla offentliganställda, eller hos ytterligare myndigheter eller grupper av anställda hos myndigheter än vad som redan framgår av 10 § OSF. Även om ett utökat sekretesskydd för personnummer och födelsedatum till alla offentliganställda skulle kunna fungera trygghetsskapande är det utredningens uppfattning att en sådan ändring i alltför hög utsträckning skulle inskränka insynen (jfr prop. 2016/17:208 s. 63). De överväganden mellan behovet av sekretess och insynsintresset som regeringen gjorde i samband med att den senaste lagändringen är alltför relevanta i det avseendet.

Befintlig reglering möjliggör för regeringen att föreskriva om hos vilka myndigheter det förstärkta sekretessskyddet för personnummer och födelsedatum ska gälla. En myndighet vars behov av skydd för personalen påtagligt ändras och personalen bedöms särskilt riskera att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men kan således inkomma med en framställan om förstärkt sekretess. I regel krävs i så fall dokumenterade händelser i form av hot eller trakasserier mot personalen (se prop. 1993/94:165 s. 34).

14.14.2 Starkare skydd för offentliganställdas kontaktuppgifter utanför personaladministrativ verksamhet?

Det är angeläget att en översyn kommer till stånd av reglerna om söktjänsters grundlagsskydd

Bedömning: En utredning som ska se över grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör personuppgifter om adress, telefonnummer, civilstånd och andra uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden och grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelse har nyligen tillsatts (dir. 2023:145). Mot bakgrund av den problembild som framträtt under vårt utredningsarbete är det angeläget att en sådan översyn kommer till stånd.

Lättillgängligheten av uppgifter på internet om offentliganställdas personliga uppgifter såsom hemadress, födelsedatum, telefonnummer och uppgifter om närstående, och den oro det medför för enskilda medarbetare att utsättas, har under utredningsarbetet och i våra kontakter med myndigheter, enskilda medarbetare och andra aktörer varit en återkommande fråga. Representanter från samtliga myndigheter vi träffat uppger att de möjligheter som i dag finns för att enkelt kartlägga och spåra enskilda personer via olika söktjänster bidrar till att offentliganställda är mer exponerade för hot och trakasserier. Vetskapen om att privata kontaktuppgifter, och uppgifter om närstående, snabbt och enkelt är tillgängliga för envar är en stor källa till rädsla att utsättas för negativa konsekvenser och repressalier för åtgärder offentliganställda vidtar i tjänsten.

Från Polismyndighetens håll har förts fram att söktjänsterna utnyttjas av kriminella i syfte att kartlägga var enskilda poliser bor. Verksamheten uppges främja möjligheten att använda uppgifterna för att framställa hot eller liknande och underminerar på så sätt säkerheten för de anställda. Företrädare från andra myndigheter vi träffat instämmer i den beskrivningen. Uppfattningen delas till stor del även av fackliga företrädare som utredningen har haft kontakt med.

Grundlagsregleringen för yttrandefriheten i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen skapar ett stort utrymme att vidarebehandla personuppgifter som hämtas från offentliga handlingar. Utvecklingen och förekomsten av att offentliga uppgifter

samlas in, sammanställs, hanteras och sprids i kommersiellt syfte från databaser med verksamhet som har frivilligt grundlagsskydd har, som framgått i tidigare avsnitt, medfört särskilda risker i integritetshänseende. Möjligheten som finns att genom en enkel sökning få information i aggregerad form om enskildas livssituation skiljer sig betydligt från att handlingar var för sig och på särskild begäran kan begäras ut från olika myndigheter.

Personuppgiftsregleringen har till syfte att skydda enskilda individer med avseende på behandlingen av deras personuppgifter. Av hänsyn till vikten av en vid yttrandefrihet har lagstiftaren intagit ställningen att personuppgiftsregleringen inte ska tillämpas inom yttrandefrihetsgrundlagarnas områden (se beskrivningen i avsnitt 14.13.4 och undantaget för känsliga personuppgifter). Det innebär alltså att söktjänsterna i praktiken kan tillhandahålla och offentliggöra personuppgifter utan att ta personuppgiftsregleringen i beaktande. Den befogade oro som söktjänsternas verksamhet medför för offentliganställda att utsättas för negativa konsekvenser kan i huvudsak tillskrivas just detta förhållande.

Vårt uppdrag omfattar inte att överväga begränsningar i grundlagsskyddet för söktjänster, dvs. det är inte vår uppgift att överväga förändrade förutsättningar för vissa verksamheter med utgivningsbevis att behandla personuppgifter, t.ex. genom att offentliggöra dem på en webbplats. Det innebär en betydande begränsning av vårt uppdrag som avsevärt inskränker möjligheterna att adressera den problembild som Polismyndigheten och flera andra myndigheter och organisationer lyft fram och som även i övrigt framträtt under utredningstiden.

I syfte att öka tryggheten för de anställda har Polismyndigheten och Länsstyrelsen i Stockholms län bl.a. fört fram att sekretessen för offentliganställdas kontaktuppgifter bör stärkas generellt inom hela den offentliga förvaltningen, dvs. ett starkare sekretesskydd än folkbokföringssekretessen och som skulle gälla oavsett i vilken verksamhet uppgifterna förekommer. Syftet är vidare att minska uppgifternas tillgänglighet för söktjänster och vidare spridning.

En sådan väsentlig begränsning av offentlighetsprincipen framstår som betänkelig men den är också förenad med praktiska svårigheter. Bland annat skulle ett generellt starkare sekretesskydd för offentliganställdas kontaktuppgifter avsevärt försvåra nuvarande användning och överföring av adressuppgifter till övriga delar av sam-

hället, såsom exempelvis banker, försäkringsbolag och andra företag; aktörer som är beroende av att kontrollera korrekta adressuppgifter. Det går knappast att överblicka vilka konsekvenser en sådan ordning skulle komma att innebära för näringslivet men också för enskilda som skulle få svårigheter att på ett enkelt sätt utöva sina rättigheter (se även utredningens överväganden i nästföljande avsnitt angående eventuell förändring av folkbokföringssekretessen). Vårt uppdrag är också avgränsat på så sätt att det endast omfattar att överväga ett starkare skydd för offentliganställda och deras närstående. Det är svårt att se framför sig hur en reglering, som måste vara utformad för att skydda uppgifter om dessa grupper, i praktiken skulle kunna tillämpas av alla myndigheter, eftersom de i regel inte har någon kunskap om en enskild är offentliganställd eller inte, än mindre närstående till en sådan person.

Ett annat alternativ som har förts fram har avsett att införa en begränsning i möjligheten att avisera offentliga uppgifter om offentliganställda från SPAR till just vissa aktörer som har frivilligt grundlagsskydd genom utgivningsbevis. Även en sådan ordning möter emellertid samma praktiska svårigheter i avgränsningen till offentliganställda och deras närstående. Därtill finns skäl att ifrågasätta om en sådan aviseringsbegränsning, vars huvudsakligt syfte skulle vara att försvåra och hindra just publicering av uppgifterna, skulle vara förenligt med grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principer (hindrande åtgärder).

Enligt utredningen framstår det i stället som ändamålsenligt att räckvidden av grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör personuppgifter ses över. Den problembild som lyfts av bl.a. Polismyndigheten kommer att adresseras av den utredning som regeringen nu har beslutat att tillsätta och som ska se över grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör personuppgifter om adress, telefonnummer, civilstånd och andra uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden, liksom uppgifter om lagöverträdelser. Enligt vår uppfattning är det angeläget att en sådan översyn nu kommer till stånd.

Skyddet i folkbokföringen är ändamålsenligt för att skydda mot hot och förföljelse

Bedömning: Den befintliga sekretessregleringen i folkbokföringen, i förening med möjligheten till sekretessmarkering och övriga skyddsåtgärder, är väl anpassad för att dels skydda den anställde mot hot och förföljelse, dels möjliggöra användningen av uppgifter från folkbokföringen i samhället.

I tidigare kapitel har vi lämnat en beskrivning av den utsatthet för våld, hot och trakasserier som många offentliganställda dagligen möts av i sitt arbete. Sekretessskyddet i personaladministrativ verksamhet kan till viss del bidra till att motverka att en anställd och dennes familj utsätts för hot eller trakasserier. Som lagstiftaren gett uttryck för ska emellertid inte skyddets effekt överdrivas eftersom de uppgifter som sekretessen i personaladministrativ verksamhet ska skydda, exempelvis hemadress, ofta är tillgängliga på annat håll (se prop. 1993/94:165 s. 34 och 2016/17:208 s. 66).

För anställda som riskerar att utsättas för brott, förföljelse eller andra trakasserier på grund av sitt arbete finns – liksom för alla personer som är folkbokförda i Sverige och som av olika orsaker riskerar hot eller personförföljelse – särskilda skyddsåtgärder inom folkbokföringen som ska förhindra att bl.a. adressuppgifter missbrukas på nämnda sätt.

I följande avsnitt redovisar vi våra överväganden i frågan om folkbokföringssekretessen, och övriga skyddsåtgärder för personuppgifter, är tillfredsställande och ändamålsenliga för att skydda offentliganställda i det avseendet.

Offentlighet är huvudregeln inom folkbokföringen

Uppgift om enskildas namn, personnummer, adress och andra liknande uppgifter används av ett stort antal myndigheter som underlag i deras verksamhet. Som vi beskrivit i tidigare avsnitt sker den grundläggande insamlingen och registreringen av de personuppgifter som används hos myndigheter och i samhället i övrigt inom folkbokföringen hos Skatteverket, varifrån uppgifterna sedan förs vidare på

olika sätt. Uppgifterna i folkbokföringen används även av företag och enskilda.

Uppgifterna som registreras i folkbokföringen anses normalt sett vara harmlösa uppgifter och är därför som huvudregel offentliga (se bl.a. prop. 2017/18:145 s. 29). En förutsättning för att sekretess ska gälla är att det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.²⁶ Bestämelsen har i den här delen varit oförändrad sedan dess motsvarighet infördes i sekretesslagen. Skaderekvisitet innebär att sekretesskydd ges dels åt uppgifter av typiskt sett särskilt ömtålig art, dels åt mer harmlösa uppgifter vilka på grund av särskilda omständigheter är skyddsvärda. I regel gäller alltså inte någon sekretess enligt paragrafen för uppgifter om t.ex. namn och adress utan det måste finnas någon särskild omständighet, exempelvis befarad personföljelse, för att uppgifterna ska få hemlighållas. Genom den starka presumptionen för offentlighet kan vidare myndigheters, bankers, försäkringsbolags och andra aktörers behov av folkbokföringsuppgifter tillgodoses. Användningen av folkbokföringsuppgifter har på många sätt blivit avgörande för att den enskilde utan större olägenhet ska kunna utöva sina rättigheter.

Frågan om folkbokföringssekretessen ska skärpas har varit föremål för överväganden i olika sammanhang. Även när risken för personföljelse beaktats har överväganden i frågan inte lett till några förslag om förstärkt sekretess (se SOU 1990:18 och Konstitutionsutskottets yttrande 1990/91:KU4y samt SOU 1996:68 samt prop. 1997/98:9). Grundsynen att uppgifter i folkbokföringen ska vara offentliga har således legat fast. Det var även en uttalad utgångspunkt för Trygghetsutredningens uppdrag (se dir. 2014:98); en utredning som bl.a. hade i uppdrag att lämna förslag på en ny ordning för skydd av personuppgifter inom folkbokföringen (se mer nedan).

Skyddet för personuppgifter för hotade och förföljda personer har setts över och förstärkts

Den som är utsatt för eller riskerar att bli utsatt för hot eller förföljelse ska kunna räkna med att samhället ställer effektiva skyddsåtgärder till förfogande. Frågor om skyddet för personuppgifter för ho-

²⁶ Jfr 22 kap. 1 § andra stycket OSL som föreskriver en presumption för sekretess när det gäller uppgift i form av fotografisk bild av den enskilde. Se Ds 2002:48 och prop. 2003/04:93.

tade och förföljda personer har därför utretts vid ett flertal tillfällen under i vart fall de senaste tjugo åren. Det har lett till att skyddet fortlöpande förbättrats.²⁷

En väsentlig ändring – som byggde på Trygghetsutredningens betänkande Ökad trygghet för hotade och förföljda personer (SOU 2015:69) – medförde bl.a. att kvarskrivning ersattes med det mer flexibla institutet skyddad folkbokföring (prop. 2017/18:145, bet. 2017/18:SkU19). Se avsnitt 14.8.3 för en översiktlig beskrivning. Samtidigt infördes också förstärkt sekretess för uppgifter om personer med skyddad folkbokföring som är parter i mål och ärenden hos alla myndigheter och domstolar (21 kap. 3 a § OSL).

En återkommande fråga under årens lopp har varit om Skatteverket ska vara skyldig att under vissa förutsättningar registrera en sekretessmarkering i folkbokföringen och huruvida det ska vara möjligt att överklaga Skatteverkets beslut att inte registrera en sekretessmarkering. Frågan har uppkommit med anledning av åtgärdens praktiska betydelse för enskilda. Frågan har varit föremål för flera utredningar som bedömt att en sådan ordning inte är en framkomlig väg.²⁸ Skälet är huvudsakligen att en formalisering av förfarandet i lag eller förordning i praktiken inte skulle medföra ett förbättrat skydd eftersom den inte skulle vara bindande vid en prövning av utlämnande av uppgifterna. Regeringen har instämt i tidigare utredningars bedömningar av frågan och ansett att Skatteverkets sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen inte bör formaliseras ytterligare (prop. 2017/18:145 s. 79).

Styrkan på folkbokföringssekretessen bör inte ändras

Den starka presumtionen för offentlighet av uppgifter i folkbokföringen kan innebära stor skada för enskilda som av olika orsaker riskerar att utsättas för hot eller personförföljelse om exempelvis

²⁷ Utredningar som behandlat skyddet för personuppgifter är bl.a. Brottsofferutredningen (SOU 1998:40), Personsäkerhetsutredningen (SOU 2002:71), Stalkningsutredningen (SOU 2008:81) och Folkbokföringsutredningen (SOU 2009:75). Se även den efterföljande departementspromemorian Skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer (Ds 2013:47). Frågor om skyddet för personuppgifter har också tagits upp i samband med den allmänna översynen av sekretesslagstiftningen som Offentlighets- och sekretesskommittén gjorde, se huvudbetänkandet Ny sekretesslag (SOU 2003:99), avsnitt 6 och 7. Förslagen ledde bl.a. till införandet av ett generellt sekretesskydd för adressuppgifter och andra jämförbara uppgifter vid förföljelser m.m. (se prop. 2005/06:161 och bet. 2005/06:KU35). Bestämmelsen finns nu i 21 kap. 3 § OSL.

²⁸ En redogörelse för de bedömningar och förslag som lämnats under årens lopp finns i prop. 2017/18:145 s. 78–79.

adressuppgifter röjs. I ett uppdrag att se över behovet av ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda som utsätts för hot och trakasserier, eller som riskerar att utsättas för sådana handlingar, kan man därför inledningsvis ställa sig frågan om styrkan på folkbokföringssekretessen bör skärpas.

Enligt oss ter sig den hittills rådande nivån på folkbokföringssekretessen som begriplig och rimlig utifrån hur samhällets behov av uppgifter från folkbokföringen ser ut och de olägenheter som en skärpt sekretess skulle innebära för enskilda. Det rådande systemet är vidare etablerat sedan en lång tid tillbaka – både privatpersoner såväl som näringslivet har inrättat sig efter det och är beroende av att uppgifterna är offentliga. Härtill ger direktiven inte oss mandat att diskutera ett i grunden ändrat förhållningssätt när det gäller nivån på folkbokföringssekretessen för enskilda generellt. Förändringar i regelverket som skulle innebära att uppgifter inte längre kan göras tillgängliga på samma sätt kräver mycket noga överväganden som inte ryms inom ramen för det uppdrag som utredningen har. Från principiella utgångspunkter kan det också ifrågasättas om det är rimligt att i sekretesshänseende skilja ut vissa grupper enskilda, när förföljelse, hot och trakasserier kan drabba var och en. Orsakerna till att en person kan behöva skydd för sina personuppgifter kan vara många. Förutom personer som hotas på grund av sitt arbete kan det exempelvis aktualiseras för våldsutsatta kvinnor, personer som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld, personer som förföljs på grund av sina politiska åsikter och personer som hörts som vittnen i en brottmålsrättegång m.fl. Utgångspunkten för utredningens vidare överväganden är därför – i överstämmelse med tidigare ställningstaganden i frågan – att nivån på folkbokföringssekretessen inte bör ändras.

Sekretessmarkering ger ett gott skydd i många fall

Samhället ska rimligen se till att skyddet för personer som riskerar hot eller förföljelse oavsett anledning är ändamålsenligt, effektivt och starkt. En viktig del i detta är skyddet för personuppgifter. Skatteverkets förfarande med sekretessmarkering av uppgifter i folkbokföringsdatabasen är en sådan åtgärd som har fått stort genomslag i praktiken.

Det är givetvis inte tillfredsställande att situationen för offentliganställda är sådan att särskilda skyddsåtgärder för personuppgifter ska behöva vidtas. I de fall behov föreligger är det emellertid viktigt att åtgärden kan komma att övervägas och att den används. Det förutsätter att det finns kunskap inom organisationerna och hos de anställda om förutsättningarna för att beviljas en sekretessmarkering.

Sekretessmarkering är en administrativt sett relativt enkel åtgärd som ger god effekt för att motverka hot och förföljelse i de flesta fall (se även avsnitt 14.12.3 och 14.12.4 angående sekretessmarkeringens betydelse vid avisering av uppgifter). För offentliganställda vars arbete konkret och objektivt sett innebär en risk för hot och förföljelse kan åtgärden även användas i förebyggande syfte och utan krav på att den enskilde flyttar. Det förutsätter emellertid att arbetsgivaren är tillmötesgående och bidrar med att förse Skatteverket med ett underlag för bedömningen, se redogörelsen i avsnitt 14.8.2.

Företrädare för myndigheter som utredningen träffat har uppgett att anställda som har särskilt utsatta roller, med stöd av ett intyg från arbetsgivaren, får en sekretessmarkering och att det överlag är en åtgärd som fungerar väl, särskilt om den används i preventivt syfte. Bland annat Åklagarmyndigheten har upparbetade rutiner och ett väl utvecklat samarbete med Skatteverket som syftar till att hjälpa anställda som är i behov av skydd. Åklagarmyndigheten lyfter regelmässigt frågan redan vid rekrytering, för att tillförsäkra ett så bra skydd som möjligt. Även inom Polismyndigheten finns numera en samlad funktion för medarbetarna som bl.a. kan bistå personal som är i behov av skyddade uppgifter. Den bild som förmedlas till utredningen är att ansökningar beviljas i de fall arbetsgivaren intygat att behov av skydd föreligger.

Genom att låta frågan om sekretessmarkering vara en del av arbetsgivarnas förebyggande säkerhetsarbete kan personalen ges större möjlighet att – när behovet finns – få ett starkare skydd för sina personuppgifter. Tidig och tydlig information till personalen om att skyddet finns, liksom praktisk hjälp med underlag till ansökan, är exempel på relativt enkla åtgärder som kan och bör vidtas.

Ett effektivt skydd medför konsekvenser för den enskilde

Vid våra kontakter med myndighetsföreträdare är en genomgående uppfattning att anställda som är särskilt utsatta i sitt arbete ändå avstår från att ansöka om en sekretessmarkering på grund av de konsekvenser som följer med ett sådant beslut. De praktiska problemen lyfts här fram, liksom att åtgärden ofta behöver omfatta hela familjen för att få effekt. Det uppges vara en alltför stor uppoffring.

Den som lever med skyddade personuppgifter får en mer begränsad livssituation. Sådant som är självklart för de allra flesta kan vara svårt för den som till följd av riskerna för hot eller våld lever med exempelvis en sekretessmarkering. Något entydigt svar på vilka konsekvenser personer som lever med skyddade personuppgifter upplever kan inte ges och dessa skiljer sig sannolikt åt beroende på orsaken till det beviljade skyddet. Hotbilden kan också se väldigt olika ut. Som exempel kan nämnas att kvinnor som lever med skyddade personuppgifter på grund av våld i en tidigare relation ofta har tvingats flytta och därmed även varit tvungna att säga upp sig från sin anställning. Därefter kan det vara svårt att få både ny bostad och ny anställning vilket leder till en ekonomisk utsatthet.²⁹

En person som beviljats skydd på grund av sitt arbete möter sannolikt inte samma svårigheter i det avseendet, särskilt som att skyddet kan komma i fråga i förebyggande syfte. Skyddet kan ändå medföra många praktiska konsekvenser och problem i vardagen. Exempel som utredningen tagit del av kan handla om att ta banklån, teckna abonnemang eller hantera ärenden som kräver kreditupplysning. Det blir svårt att handla på internet, det kan vara besvärligt med post och det kan begränsa användningen av e-tjänster. Tjänster i vardagen, där den enskilde måste ange sin adress för att nyttja tjänsten, är mindre tillgängliga.

Ytterligare en aspekt att beakta i sammanhanget är påverkan på eventuella barn och andra familjemedlemmar. För att en sekretessmarkering ska få fullgod effekt finns det ofta behov av att samtliga personer skrivna på aktuell adress får skyddade personuppgifter. För barnen kan det uppstå svårigheter i samband med t.ex. fritidsaktiviteter som ofta kräver någon typ av e-tjänster för betalning eller kon-

²⁹ Se Jämställdhetsmyndighetens delrapport Skyddade personuppgifter – oskyddade personer Delredovisning av uppdraget att höja kunskapen om våldsutsatta personer som lever med skyddade personuppgifter med fokus på kvinnor och barn. Rapport 2022:10.

taktvägar. Särskilda säkerhetsåtgärder kan också behöva vidtas för förskola eller skola.

För utredningen är det en given utgångspunkt att den som är utsatt eller riskerar att bli utsatt för våld, hot och annan förföljelse kan räkna med att de säkerhetsåtgärder som samhället ställer till förfogande fungerar och att uppgifterna inte röjs. Ett effektivt skydd får därför också konsekvenser som bl.a. drabbar den som behöver skyddas. Det gäller oavsett av vilken orsak som skyddet har aktualiserats.

Myndigheter med större grupper anställda som beviljats sekretessmarkering bör enligt vår uppfattning rimligen bistå med och upparbeta praktiska råd för diverse frågor som aktualiseras, i syfte att underlätta för personalen. Även i detta avseende tycks exempelvis Åklagarmyndigheten ha ett väl utvecklat stöd till medarbetarna. För andra myndigheter, exempelvis sådana där utsatthet är mindre vanligt förekommande, kan det saknas resurser eller kompetens för att kunna hantera frågorna på ett mer systematiskt sätt. Frågor av detta slag kan lämpligen ingå i en sådan myndighetsstödande funktion som Riksrevisionen föreslagit, se avsnitt 4.5.

Sammanfattande bedömning

Sammantaget är det utredningens bedömning att folkbokföringssekretessen i förening med övriga befintliga skyddsåtgärder inom folkbokföringen ger ett ändamålsenligt skydd för offentliganställdas personuppgifter vid hot och förföljelse, eller risk för sådana handlingar. I de fall behov av sekretessmarkering föreligger är det viktigt att åtgärden övervägs och att den används. Genom att låta frågan vara en del av arbetsgivarnas förebyggande säkerhetsarbete kan personalen ges större möjlighet att vid behov få ett starkare skydd för sina personuppgifter. Ett effektivt skydd för personuppgifter medför konsekvenser för den enskilde, som praktiska problem i vardagen m.m. Det är en följd av ett fungerande skydd som syftar till att uppgifterna inte ska röjas. För att underlätta för personalen ser vi dock att myndigheter med större grupper anställda som beviljats skyddade personuppgifter kan bistå med stöd och upparbeta praktiska råd för diverse frågor som aktualiseras.

Att grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör personuppgifter, bl.a. från folkbokföringen, behöver ses över har berörts i avsnittets inledning.

14.15 Alternativt förslag om ett starkare skydd för uppgifter inom den personaladministrativa verksamheten

Förslag: Uppgifter om en enskilds personliga förhållanden ges ett starkare skydd inom personaladministrativ verksamhet. Regeringen bemyndigas meddela föreskrifter som närmare anger bestämmelsens tillämplighet.

Bedömning: Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter ska ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen.

I detta betänkande har bl.a. bedömts att folkbokföringssekretessen i förening med befintliga skyddsåtgärder inom folkbokföringen är väl anpassade för att dels skydda den enskilde anställda mot hot och förföljelse, dels möjliggöra användningen av uppgifter från folkbokföringen i samhället. Utredningen har vidare bedömt att det nuvarande skyddet som finns för offentliganställdas uppgifter inom personaladministrativ verksamhet utgör en lämplig avvägning mellan behovet av sekretesskydd och intresset av offentlighet.

Enligt tilläggsdirektiven ska emellertid utredningen, oavsett ställningstagande i sak, när det gäller offentliganställda som med anledning av sina arbetsuppgifter löper en förhöjd risk för att utsättas för våld, hot, trakasserier eller annan otillbörlig påverkan, lämna författningsförslag som innebär ett starkare skydd för offentliganställda och deras närstående.

Mot bakgrund av att såväl Polismyndigheten som Länsstyrelsen i Stockholms län efterfrågat ett starkare skydd för uppgifter inom den personaladministrativa verksamheten lämnas, enligt vad som följer av utredningens tilläggsdirektiv, ett författningsförslag som möjliggör att uppgifter i ökad utsträckning ändå kan skyddas inom myndigheternas personaladministrativa funktioner.

Lösningen bör ta sikte på att stärka skyddet för uppgifter hos myndigheter där personalen är särskilt utsatt. Både Polismyndigheten och Länsstyrelsen i Stockholms län har därtill efterfrågat ett starkare skydd för uppgift om namn. Ett starkare skydd för uppgift om namn skulle närmast kunna ske genom ett tillägg i 39 kap. 3 § tredje stycket OSL. På det sättet skulle de myndigheter där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men ges ett starkt skydd, inte bara för personnummer och födelsedatum, utan även för namnuppgifter. Enligt utredningens uppfattning medför emellertid den lösningen ett alltför stort ingrepp i offentligheten.

En framkomlig väg kan i stället vara en bestämmelse som möjliggör för regeringen att för vissa myndigheter föreskriva om ett starkare skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden än vad som i dag gäller enligt 39 kap. 3 § första stycket. Vi föreslår därför att det införs ett nytt fjärde stycke i 39 kap. 3 § OSL med följande lydelse.

Sekretess gäller i verksamhet som avses i första stycket, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs.

Bestämmelsen ger inte i sig upphov till sekretess utan förutsätter att regeringen föreskriver om hos vilken myndighet bestämmelsen är tillämplig (se 2 kap. 2 § andra stycket TF). Genom att bestämmelsen placeras i fjärde stycket följer att regleringen endast bör aktualiseras för sådana myndigheter som redan omfattas av det förstärkta skyddet i tredje stycket, dvs. sådana myndigheter där personalen är särskilt utsatt. Att utsattheten för våld, hot och trakasserier mot anställda hos sådana myndigheter eskalerat och blivit verksamhetsstörande, är omständigheter som kan tala för att skyddet kan stärkas.

Regleringen innebär att uppgifter om enskilda kan hemlighållas i större utsträckning än i dag vilket sker genom en justering av det krav på men som ska antas kunna bli följden av ett utlämnande. I stället för att sekretess råder först när det kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs, gäller sekretess om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs.

Bestämmelsen omfattar uppgifter om en enskilds personliga förhållanden. Med det avses alla uppgifter som kan hänföras till en enskild person, bl.a. uppgift om namn. Med stöd av bemyndigandet kan emellertid regeringen föreskriva att sekretessen inte ska vara tillämplig i vissa ärenden eller vissa beslut.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter är inte inskränkt när det gäller uppgifter som omfattas av den befintliga personaladministrativa sekretessen i 39 kap. 3 § OSL. Det framgår av 39 kap. 6 § samma lag. Det finns inte skäl att inskränka meddelarfriheten med anledning av förslaget.

14.16 Sekretess för uppgifter om studenter på polisutbildningen

14.16.1 Uppdraget

Utöver vårt uppdrag att överväga ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda ingår även att analysera behovet av ett starkare skydd för studenter på polisutbildningen. Enligt Polismyndigheten kan det befaras att kartläggningsförsök har skett av studenter på grundutbildningen vid samtliga lärosäten som bedriver sådan utbildning, genom att personuppgifter om studenterna begärts ut. Polismyndigheten har därför framfört önskemål om en översyn av gällande bestämmelser (se Polismyndighetens hemställan den 11 juni 2021, redogjord för i avsnitt 14.2).

Genom tilläggsdirektiven beslutades om ändringar i vårt uppdrag. Tilläggsdirektiven får uppfattas som att vi, oavsett ställningstagande i sak, ska lämna förslag som möjliggör att uppgifter hos lärosätena om studenter på polisutbildningen i ökad utsträckning ändå kan skyddas.

14.16.2 Polisutbildningen och befintlig sekretessreglering

Utbildning till polisman regleras i förordningen (2014:1105) om utbildning till polisman. Polismyndigheten ansvarar för grundutbildningen till polisman och beslutar om antagning, utbildningsplan, betyg och examination (2 §).

Förutom den del av utbildningen som utgör aspirantutbildning vid Polismyndigheten bedrivs polisutbildningen i form av uppdrags-

utbildning enligt förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.³⁰ Numera finns utbildningen vid fem statliga universitet och högskolor; Umeå universitet, Södertörns högskola, Högskolan i Borås, Linnéuniversitetet i Växjö samt Malmö universitet.

Grundutbildningen till polisman är fem terminer och omfattar polisprogrammet (fyra terminer) följt av sex månaders aspirantutbildning. Aspiranttjänstgöringen är betald och genomförs vid något av Polismyndighetens lokalpolisområden.³¹ Under aspiranttjänstgöringen är aspiranten anställd vid Polismyndigheten.

Bestämmelser till skydd för enskild i utbildningsverksamhet m.m. finns i 23 kap. OSL. Bestämmelserna i 23 kap. 1–3 §§ gäller i huvudsak i sådan utbildningsverksamhet som riktar sig specifikt till barn och ungdomar. I 5 § regleras sekretess inom utbildningsväsendet i övrigt, dvs. utöver vad som följer av 1–3 §§. Utbildning vid universitet och högskolor under statligt huvudmannaskap, exempelvis lärosätena som bedriver grundutbildning till polisman, utgör sådan utbildningsverksamhet som omfattas av 5 §.

Av 5 § första stycket första meningen följer att i sådan annan utbildningsverksamhet gäller sekretess för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om en enskilds personliga förhållanden hos psykolog, kurator eller hos studie- och yrkesvägledningen. Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att nämnda uppgifter bara får lämnas ut om det är klart att utlämnandet inte kan vara menligt för den som uppgiften rör eller för någon närstående.

Uppgifter om enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden kan enligt 5 § andra stycket hemlighållas om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

I ärende om avskiljande av studerande från polisprogrammet gäller sekretess för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs (6 § första stycket). Sekretessen gäller inte beslut i sådana ärenden (andra stycket).

³⁰ Se 2 § andra stycket förordningen om utbildning till polisman och 3 a § förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Regeringen beslutar om vid vilka universitet och högskolor utbildningen får bedrivas.

³¹ Se 4 § förordningen om utbildning till polisman.

14.16.3 Överväganden

Bedömning: Sekretessskyddet för uppgifter om polisstudenter hos lärosätena som bedriver sådan utbildning bör inte ändras.

Frågan som utredningen ska ta ställning till är alltså om sekretessskyddet för uppgifter om polisstudenter hos lärosätena som bedriver sådan utbildning bör stärkas. Uppgifter om studenter finns bl.a. i studieregister som lärosätena för³², men förekommer även i andra handlingar inom studieadministration och utbildningsverksamheten.

På utbildningsområdet för högskolor och universitet, liksom inom utbildningsområdet i övrigt, gäller en hög grad av offentlighet. Sekretess gäller i vissa speciella situationer, i första hand i fråga om uppgifter som lämnats till psykologer och kuratorer (23 kap. 5 § första stycket OSL). Eftersom det i sådana situationer många gånger handlar om uppgifter av ömtålig natur som de hjälpsökande lämnar frivilligt råder här en presumtion för sekretess. Därutöver finns ett skydd för uppgifter om namn och adress m.m. som har begränsats till vissa undantagssituationer. De inskränkningar i offentlighetsprincipen som kommer till uttryck i 23 kap. 5 § andra stycket motiveras av att skydda enskilda som är utsatta för personföljelse och andra former av trakasserier. Lagstiftaren har ansett det otillfredsställande att uppgifter om personer som medgetts skydd inom folkbokföringsverksamheten annars skulle vara offentliga inom skolan och högskoleområdet. Den avvägning mellan sekretessintresset och insynsintresset som valdes när bestämmelsen infördes lämnar således utrymme för att sekretessbelägga bl.a. uppgift om en students identitet, adress och andra liknande uppgifter om den enskildes personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den

³² Enligt förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor ska varje högskola och universitet dokumentera uppgifter om studenter och föra ett studieregister. I studieregistret ska statliga universitet och högskolor dokumentera uppgifter om studenter med syfte att säkra att uppgifter om sökande till utbildning, genomgångna studier, betyg över utbildningar och examina bevaras. Studieregistret utvecklas och förvaltas för lärosätenas räkning av Ladokkonsortiet, som är en sammanslutning av alla lärosäten, och Centrala studiestödsnämnden (CSN), som använder sig av det studieadministrativa systemet. Ladok används också för utbyte av information mellan högskolor och andra myndigheter. Till CSN rapporteras uppgifter som behövs för beviljande av studiemedel. För en mer utförlig beskrivning av det studieadministrativa systemet, se SOU 2017:49 s. 193 f.

enskilde lider men om uppgiften röjs (se prop. 1997/98:9 s. 37 f. och prop. 2005/06:161 s. 60 f.).

Det är givetvis viktigt att se till att polisstudenter inte utsätts för våld, hot eller trakasserier under utbildningstiden. Befintlig reglering möjliggör att uppgifter om studenters personliga förhållanden så som namn och adress kan hemlighållas när det exempelvis finns indikation på risk för personföljelse eller annan liknande form av trakasserier. En del av underlaget i bedömningen av om uppgifterna ska lämnas ut kan vara att en person har medgetts sekretessmarkering av Skatteverket. Även andra speciella omständigheter kring en begäran kan beaktas (se prop. 1979/80:2 Del A s. 210 f.). I det här sammanhanget bör nämnas att en prövning om utlämnande av en större mängd personuppgifter eller en begäran om selekterade uppgifter även kan aktualisera tillämpning av 21 kap. 7 § OSL, om det kan antas att uppgifterna vid ett utlämnande kommer att behandlas i strid med dataskyddsregleringen (se avsnitt 14.9). Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet ger alltså även den bestämmelsen möjlighet att skydda personuppgifter om studenter på polisutbildningen vid lärosätena som bedriver sådan utbildning.

Det har inte heller under utredningstiden framkommit något som tyder på att polisstudenter som genomgår grundutbildning vid lärosätena utsätts för våld, hot eller trakasserier under utbildningstiden som i sig motiverar ett starkare sekretesskydd för deras uppgifter. En mer allmän obehagskänsla som vissa studenter kan uppleva av att uppgifter har begärts ut från lärosätena kan inte i sig motivera ett starkare skydd för uppgifter som normalt inte är känsliga från integritetssynpunkt. Skälen för en starkare sekretess för uppgifter om polisstudenter är enligt vår mening inte sådana att det motiverar ett större ingrepp i offentlighetsprincipen än vad som redan kommer till uttryck i 23 kap. 5 § andra stycket OSL. Någon ändring bör därför inte göras i det hänseendet.

14.16.4 Alternativt förslag om ett starkare skydd för uppgifter om studenter på polisutbildningen

Förslag: Sekretessen i utbildningsverksamhet hos lärosätena som bedriver grundutbildning till polisman förstärks för uppgift om enskilda personnummer och födelsedatum, bostadsadress, och privata telefonnummer.

Utredningen har bedömt att sekretessen till skydd för uppgifter om polisstudenter hos lärosätena som bedriver sådan utbildning inte bör ändras. Enligt tilläggsdirektiven ska vi, oavsett ställningstagande i sak, lämna ett författningsförslag som möjliggör att uppgifterna hos lärosätena i ökad utsträckning ändå kan skyddas.

Ett starkare skydd för uppgifter om studenter namn, personnummer och kontaktuppgifter, utöver vad som redan gäller för dessa uppgifter enligt 23 kap. 5 § OSL, kommer med hänsyn till uppgifternas användning i verksamhetens bedrivande och tillgänglighet inom studieadministration och undervisningen att medföra praktiska konsekvenser; för lärosäten, studenter och för uppgiftsutbyte med andra aktörer. Ett alternativ kan vara en bestämmelse som inte tar sikte på namn, men på kontaktuppgifter som bostadsadress och telefonnummer samt personnummer. Adresser och andra kontaktuppgifter är i regel inte känsliga ur integritetssynpunkt och kan normalt lämnas ut i de fall sekretess gäller med ett rakt skaderekvisit (jfr RÅ 2005 ref. 78). För att uppgifterna i ökad utsträckning ska kunna skyddas torde krävas att det nuvarande skaderekvisitet ändras till ett omvänt skaderekvisit. I sådant fall måste myndigheten i varje enskilt fall förvissa sig om att ett utlämnade inte leder till men för den uppgifterna rör (se avsnitt 14.5.2 angående beskrivning av prövningen vid rakt respektive omvänt skaderekvisit). Uppgifterna får i och med det motsvarande skydd hos lärosätena som uppgifterna har i den personaladministrativa verksamheten hos Polismyndigheten när studenterna fullgör aspiranttjänstgöringen. En bestämmelse med det innehållet kan införas som en ny särskild reglering i direkt anslutning till nuvarande 23 kap. 5 § OSL. Den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen bör i likhet med tystnadsplikten som följer av 5 § ha företräde framför meddelarfriheten.

Ett starkare sekretesskydd kan komma att påverka möjligheten att lämna ut uppgifter från lärosätena till andra myndigheter och till

andra aktörer. Exempelvis lämnas uppgifter från lärosätena till Centrala studiestödsnämnden (CSN) om studenter som erhåller studie-stöd under utbildningstiden. Av 10 kap. 28 § OSL följer att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Befintliga föreskrifter om viss uppgiftsskyldighet för läroanstalter till CSN finns i 6 kap. 6 § studiestödslagen (1999:1395) och 6 kap. 10 § studiestödsförordningen (2000:655). Utöver CSN finns det även andra myndigheter eller andra aktörer som i dag får uppgifter om studenter från lärosätena. Det är inte en fråga för vår utredning att bedöma vilket uppgifts-utlämnande som bör kunna ske och de närmare förutsättningarna för det. Det kan nämnas att förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor, som reglerar förutsättningarna för det studieadministrativa systemet Ladok i vilket uppgifter om studenter behandlas (se beskrivning i noten i avsnitt 14.16.3 ovan) för närvarande är föremål för en större översyn. Den har initierats bl.a. mot bakgrund av att de verkliga förhållandena vad gäller myndigheternas förande av studieregister inte stämmer överens med regleringen i förordningen. I översynen ingår även att utreda om företag, organisationer och andra privata aktörer bör få tillgång till uppgifter i studieregistrarna, se regeringens uppdrag till Universitetskanslersämbetet (regeringsbeslut den 5 maj 2022, dnr U2022/0195). Universitetskanslersämbetet ska slutrapporteras senast den 31 december 2023. Enligt vår mening är det lämpligt att frågorna ges en samlad och djupare analys i det fortsatta lagstiftningsarbetet efter redovisningen av det uppdraget.

15 Förslagens konsekvenser

15.1 Inledning

Av bestämmelserna i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) följer att om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för det allmänna ska utredningen också föreslå en finansiering. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. En konsekvensutredning ska bl.a. innehålla en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå med en viss regeländring samt vilka alternativa lösningar som finns för att uppnå det önskade resultatet. Den ska vidare innehålla uppgifter om vilka som berörs av regleringen och en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdandet.

I tidigare kapitel har vi redogjort för utgångspunkterna för förslagen och dess syfte. Vi har löpande problematiserat kring den nuvarande lagstiftningen och motiverat varför vi lagt fram de olika förslagen. Vi har också presenterat alternativa förslag till lösningar. Dessa delar upprepas inte här. Konsekvenserna av författningsförslagen som inte följer av utredningens ställningstagande i sak redovisas i avsnitt 18.2.2.

15.2 Ekonomiska konsekvenser av förslagen om ett stärkt straffrättsligt skydd

Bedömning: Om våra förslag genomförs kommer de att medföra ökade kostnader för staten. De ökade kostnaderna kommer främst att belasta Kriminalvården. Kostnaderna kan uppskattas till omkring 57 miljoner kronor per år. Förslagen förväntas inte innebära större kostnadsökningar för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten eller domstolarna än vad som ryms inom befintliga anslag.

De föreslagna förändringarna kan inte genomföras utan att ett ekonomiskt tillskott tillförs Kriminalvården. Finansieringen av förslagen bör ske inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras myndigheten på sikt.

15.2.1 Inledande utgångspunkter

Utredningen har gjort en översyn av 17 kap. 1–4 §§ brottsbalken och lämnat ett antal straffrättsliga förslag för att stärka skyddet för tjänstemän. I detta avsnitt redogör vi för de förväntade ekonomiska konsekvenser som förslagen kan föra med sig.

Förslagen innebär endast i begränsad utsträckning förslag om nykriminalisering. Däremot kan gärningar, som i dag är kriminaliserade som brott enligt andra bestämmelser i brottsbalken, i större utsträckning komma att omfattas av 17 kap. brottsbalken. Förslagen kan därför leda till strängare påföljder och längre straff.

Förslagen syftar också till att tydliggöra och modernisera det straffrättsliga skyddet för tjänstemän för att göra det mer ändamålsenligt och anpassat till dagens problembild. Det kan leda till ökad anmälningsbenägenhet men även till förändrade prioriteringar hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, vilket i sin tur kan medföra fler lagföringar och därmed fler utdömda straff. Det är svårt att uppskatta i vilken utsträckning så kommer att ske. Det är även svårt att uppskatta i vilken utsträckning fängelsepåföljderna kommer att öka i längd eller omfattning. Det beror inte bara på hur många som anmäler brott, hur myndigheterna prioriterar och hur domstolarna tillämpar de föreslagna bestämmelserna utan också på antalet brott som begås och hur stor andel av dessa brott som klaras upp och kan lagföras. Trots dessa svårigheter redogör vi i det följande för

vår uppskattning av de kostnadsökningar som förväntas uppkomma för myndigheterna som berörs av våra förslag.

15.2.2 Nyligen genomförda lagändringar bidrar till viss osäkerhet

Vårt uppdrag tar sikte på tjänstemän och skyddet för myndighetsutövning. De förändringar som vi föreslår avseende våld eller hot mot tjänsteman (17 kap. 1 §) och angrepp mot tjänsteman (17 kap. 2 §) får betydelse även för de personkategorier som enligt 17 kap. 5 § ska ha samma skydd som tjänstemän.¹

Sedan den 1 augusti 2023 har bestämmelsen i 17 kap. 5 § brottsbalken utvidgats till att avse även utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner (17 kap. 5 § andra stycket). Dessa personer omfattas därför inte av befintlig statistik över t.ex. antal lagföringar enligt 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken. I samband med att straffansvaret för våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman utvidgades till vissa samhällsnyttiga funktioner konstaterade regeringen att straffansvaret avser kvalificerade former av redan brottsliga gärningar, och att straffvärdet för dessa gärningar därför kommer att värderas något högre. Vissa av brotten är av sådan art att det finns en presumtion att välja fängelse som påföljd. Förslagen ansågs därför medföra fler och längre fängelsestraff och ökade kostnader för Kriminalvården. Regeringen bedömde dock att kostnaderna inte var större än att de rymdes inom myndighetens befintliga anslag.

När det gällde eventuella kostnadsökningar för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Sveriges Domstolar bedömde regeringen att regeringen inte skulle medföra annat än en mindre kostnadsökning, och att dessa rymdes inom myndigheternas befintliga anslag (se prop. 2022/23:106 s. 47 f.).

Mot denna bakgrund, och med hänsyn till de stora svårigheter som finns med att beräkna hur lagändringen i 17 kap. 5 § brottsbalken kommer att påverka antalet lagföringar för brott enligt 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken, kommer eventuella kostnadsökningar till följd av dessa grupper att tillkomma utöver de beräkningar som redogörs för nedan.

¹ För grupperna som i detta avseende ska anses jämställda med utövare av myndighet (17 kap. 5 § första stycket) utsträcks kriminaliseringen även beträffande vårt förslag om förolämpning mot tjänsteman i 17 kap. 3 § brottsbalken och våldsamt motstånd i 17 kap. 4 § brottsbalken.

15.2.3 Något om beräkningen av Kriminalvårdens kostnader

Förslagen kommer i olika grad att påverka lagföring och strafftider, och därmed ha inverkan på Kriminalvårdens kostnader. Vårddygnskostnaden för kriminalvård i anstalt brukar vanligtvis beräknas utifrån ett snitt av de tre senaste årens vårddygnskostnader. Enligt denna metod kan vårddygnskostnaden fastställas till 3 200 kronor.

Inom Kriminalvården har det under en tid pågått ett arbete med att prognostisera och ta fram en schablon för den förväntade framtida vårddygnskostnaden. Denna inkluderar fler faktorer än historisk kostnad och säkerhetsmarginal och beaktar framför allt det framtida ökade behovet av nybyggnation. Kriminalvården har, på regeringens uppdrag, gjort uppskattningar av vad ett genomförande av förslagen i Tidöavtalet innebär för myndighetens kapacitets- och resursbehov. I den rapport där resultatet redovisas anges en schablon för år 2032, vilken beräknas uppgå till 5 200 kronor per vårddygn.² Schablonen är dock förenad med viss osäkerhet eftersom Kriminalvården i regleringsbrevet för 2023 fått i uppdrag att utreda vårddygnskostnaden samt redogöra för åtgärder som skulle kunna vidtas för att sänka den.³ Det uppdraget ska redovisas i december 2023.

Vid redovisning av förslagets konsekvenser har vi att utgå från befintliga schabloner och uppskattningar. I lagstiftningssammanhang på senare tid (se SOU 2023:1 s. 406) har Kriminalvården förordat att en osäkerhetsmarginal om 20 procent läggs till den ovan angivna genomsnittskostnaden om 3 200 kronor per vårddygn. Det ger en vårddygnskostnad om 3 840 kronor. I våra kostnadsberäkningar kommer vi att utgå från samma schablon.

Frivården har kostnader för att genomföra personutredningar och kostnader för övervakning. Det handlar om fall när våra förslag leder till en svårare påföljd än dagsböter, dvs. villkorlig dom eller skyddstillsyn. När effekten av lagförslag beräknas brukar Kriminalvården även för frivård använda ett snitt för de senaste tre årens styckkostnader (tidigare 10 000 kronor per månad). Kostnadsutvecklingen under senare år medför enligt Kriminalvården en underskattning av framtida kostnader med denna metod. I den ovan nämnda rapporten har myndigheten därför en prognostiserad kostnad per frivårdsklient och dag, vilken uppgår till 370 kronor, från

² Kriminalvårdens kapacitetsbehov till följd av Tidöavtalet, 2023-04-18, KV 2023-669.

³ Se även Kriminalvårdens remissvar över betänkandet Skärpta straff för flerfaldig brottslighet (SOU 2023:1), (Ju2023/00373).

år 2026. Våra förslag föreslås träda i kraft den 1 juli 2025. Vi utgår därför från nämnda schablon om 370 kronor, vilket ger en årskostnad om cirka 135 000 kronor.⁴

15.2.4 Förslagen om ändringar i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken

Våld eller hot mot tjänsteman

Antal mål och ärenden

Utredningens förslag om ändringar i 17 kap. 1 § brottsbalken innebär en utvidgning av bestämmelsen avseende hot mot tjänsteman. Fler hot kan komma att bedömas som hot mot tjänsteman. Det rör sig om hot om brottslig gärning (som avser annat än våld) och som tidigare varit att bedöma som olaga hot enligt 4 kap. 5 § brottsbalken eller förgripelse mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § brottsbalken. Ändringen bör alltså inte leda till fler lagföringar för brott i någon större omfattning. Några kostnadsökningar för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domstolarna bedöms ändringen därför inte leda till, även om brottsrubriceringen blir en annan.

Däremot är straffskalan för hot mot tjänsteman högre än straffskalan i t.ex. 17 kap. 2 § brottsbalken. Sett över en treårsperiod (2020–2022) var antalet lagföringar av förgripelse mot tjänsteman i genomsnitt 320 per år. Vi uppskattar att det kan röra sig om ett tjugotal lagföringar avseende hot om annat än våld som med vårt förslag kan komma att rubriceras som hot mot tjänsteman. Även i fortsättningen kommer lindrigare former av hot mot tjänsteman att kunna föranleda bötestraff. Fängelse eller en frivårdspåföljd kommer dock sannolikt att bli vanligare, vilket i så fall medför en kostnad för Kriminalvården. Med tanke på att det i sammanhanget får anses utgöra en mindre del, får en eventuell ökning ingå i den sammantagna kostnadsökningen och beräkningen som vi gör för Kriminalvården i övrigt, se mer nedan.

⁴ Till detta kommer att unga i frivård har en högre dygnskostnad. Den är i Kriminalvårdens rapport uppräknad fyra gånger på grund av högre personalbehov utifrån beräkningar för ungdomsövervakning under 2022. Dygnskostnaden för unga i frivård beräknas till 1 100 kronor. Med tanke på svårigheterna att urskilja unga i frivård tas inte hänsyn till detta i vår kostnadsberäkning.

Skärpt straffskala

Vi har också föreslagit att straffskalan för våld eller hot mot tjänsteman ska skärpas. Förslagen innebär att minimistraflet för grovt våld eller hot mot tjänsteman höjs till fängelse i lägst ett år och sex månader och att maximistraflet höjs till fängelse i högst åtta år. Vidare föreslår vi att maximistraflet för brott av normalgraden höjs till fängelse i högst tre år. Våra förslag innebär alltså att fängelsestraffens längd kommer att öka.

När det gäller *grovt brott* och beräknad kostnadsökning per fängelsemånad har vi valt att utgå från den höjning av strafflängden som vi föreslår för minimistraflet, dvs. fängelse sex månader. Denna utgångspunkt är en förenkling som inte fullt ut speglar hur straffnivåerna kommer att höjas i realiteten. Givetvis kommer inte straffnivåerna att påverkas storleksmässigt på samma sätt för alla gärningar. Det får dock tjäna som grund för våra beräkningar. Trots att maximistraflet också höjs har vi i beräkningarna utgått från att straffet inte höjs med mer än sex månader (dvs. höjningen av straffminimum) eftersom den övre delen av straffskalan är reserverad för de allra allvarligaste gärningarna som inträffar mer sällan. Antalet lagföringar för grovt våld eller hot mot tjänsteman har för åren 2020–2022 uppgått till 65 per år. En straffhöjning med sex månader ger då en ökning av strafftiderna med omkring 33 år (6 månader x 65 lagföringar = 390 månader). I denna beräkning har vi även beaktat att bestämmelsen utvidgats till att avse hot om annat än våld.

Vidare föreslår vi att maximistraflet för brott av *normalgraden* ska höjas. Genom att minimistraflet för grovt brott höjs ökar även det tillgängliga utrymmet för straffmätning för normalgraden av brottet. Den översta delen av straffskalan används mer sällan, exempelvis vid flerfaldig brottslighet. Enligt vår bedömning är det därmed relativt få gärningar som kommer att beröras av att straffskalan för normalgradsbrottet höjs. Ändringen bedöms därför inte påverka kostnadsberäkningen.

Det totala antalet tillkommande fängelseår uppgår således i denna del till cirka 33 per år. Av dessa 33 år ska – med hänsyn till reglerna om villkorlig frigivning – två tredjedelar, dvs. cirka 22 år, verkställas i anstalt. Med hänsyn till den ovan angivna dygnskostnaden för en intagen i anstalt – 3 840 kronor – beräknas den sammantagna merkostnaden för Kriminalvården till följd av de förslag som avser

straffskärpningar i denna del till cirka 31 miljoner kronor per år (22 år x 365 dagar x 3 840 kr).

Kriminalvården har även kostnader för tiden efter villkorlig frigivning. Om det anses påkallat kan den som villkorligt frigivits ställas under övervakning. Övervakningen har dels en hjälp- och stödfunktion, dels en kontrollfunktion, och det är utifrån detta som prövningen av övervakningsbehovet ska ske. Det utdömda fängelsestraffets längd har alltså ingen avgörande betydelse för bedömningen, men generellt anses övervakning motiverad från kontrollsynpunkt för personer dömda till längre fängelsestraff. Om fängelsestraffets längd för vissa brott ökar, kan det få effekten att något fler personer därmed ställs under övervakning jämfört med tidigare. Eftersom dessa effekter är mycket svåra att uppskatta har vi inte tagit med några ökade kostnader för övervakning i våra beräkningar.

Det förtjänar att upprepas att beräkningen är behäftad med flera osäkerhetsfaktorer, bl.a. i fråga om fängelsestraffens genomsnittslängd. Det sammanlagda beloppet kan endast ses som en indikation på vilka kostnader våra förslag i denna del kan tänkas medföra. Vi återkommer till den samlade kostnadsökningen för Kriminalvården längre fram, och även till frågan om hur den bör finansieras.

Angrepp mot tjänsteman

Vi har föreslagit att bestämmelsen i 17 kap. 2 § brottsbalken ska ändras i olika avseenden liksom att brottet ska få en ny brottsrubricering; angrepp mot tjänsteman. Genom förslaget kommer fler brottsliga gärningar som riktas mot tjänstemän eller deras närstående i syfte att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning att omfattas av brottet. Vidare föreslår vi att det ska införas kvalifikationsgrunder för grovt brott och att straffskalan, både för brott av normalgraden och för grovt brott, ska skärpas. Slutligen föreslår vi att försök, förberedelse och stämpling till angrepp mot tjänsteman av normalgraden ska kriminaliseras.

Antal mål och ärenden

Förslagen syftar till att förtydliga att 17 kap. 2 § brottsbalken ska ses som en kvalificerad form av andra brott när de riktas mot en tjänsteman eller dennes närstående. Genom bestämmelsens nya konstruktion klargörs det att en brottslig gärning, t.ex. ett fridsbrott enligt 4 kap. brottsbalken, som är riktad mot en tjänsteman eller dennes närstående i syfte att påverka eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövningen ska rubriceras som angrepp mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § brottsbalken.

Förändringen innebär också att brott som i dag utgör förtal eller grovt förtal enligt 5 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken kommer att kunna falla in under 17 kap. 2 § brottsbalken. De särskilda åtalsförutsättningarna i 5 kap. 5 § första stycket 1 brottsbalken gäller då inte. Åklagaren kommer alltså enligt förslaget att kunna väcka åtal utan någon särskild prövning. Redan i dag anses åtal normalt påkallat från allmän synpunkt när en tjänsteman utsätts för förtal som avser hans eller hennes åtgärder i tjänsten.⁵ Förändringen bör därför enligt vår bedömning inte leda till några större praktiska förändringar eller konsekvenser vad gäller antalet åtal och lagföringar.

Även andra otillbörliga gärningar, som inte behöver vara brottsliga, omfattas av våra förslag. Det innebär dock inte någon saklig ändring från i dag.

Sammantaget innebär ändringarna *i sig* inte per automatik fler lagföringar eftersom förslaget träffar redan brottsliga gärningar, även om brottsrubriceringen blir en annan. Målsättningen med förslagen är trots allt att förtydliga och modernisera bestämmelsen, för att på så sätt stärka skyddet för tjänstemän avseende de typer av trakasserier som faller under bestämmelsens tillämpningsområde. I och med detta bedömer vi att förslagen kan leda till en ökning i anmälningsbenägenheten hos de yrkesgrupper som berörs. En tydligare lagstiftning kan också förenkla för de brottsbekämpande myndigheterna. Det skulle i sådant fall kunna medföra något fler brottsutredningar och fler lagföringar och därigenom vissa kostnadsökningar för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna.

⁵ Se prop. 1962:10 C s. 188. Se även Förtal och förolämpning, Rättslig vägledning 2022:02, Utvecklingscentrum, Åklagarmyndigheten, januari 2022.

Antalet lagföringar för brott av normalgraden enligt 17 kap. 2 § brottsbalken har ökat under de senaste åren. För år 2022 var antalet lagföringar 349 efter att tidigare ha uppgått till omkring 270 per år. Sett över en treårsperiod (2020–2022) har antalet lagföringar i genomsnitt varit 320. En grov uppskattning, som även beaktar förslaget om kriminalisering av förstadier till brott av normalgraden, är en ökning med cirka 15 procent till 370 lagföringar per år avseende brott av normalgraden. I detta har vi beaktat att hot om brottslig gärning som avser annat än våld, och som tidigare utgjort brott enligt 17 kap. 2 § brottsbalken, enligt vårt förslag kommer att vara att bedöma som hot mot tjänsteman enligt 17 kap. 1 § brottsbalken.

Enligt kriminalstatistiken meddelades 28 lagföringar för grov för-gripelse mot tjänsteman avseende 2022. Åren innan dess har det inte förekommit eller enbart förekommit någon enstaka dom per år. Vi bedömer att antalet lagföringar som syns i statistiken för 2022 kommer ligga kvar på ungefär samma nivå, dvs. cirka 25 per år.

Det skulle således innebära att landets allmänna domstolar kommer att belastas med ett femtiotal nya brottmål per år. Den genomsnittliga styckkostnaden för ett brottmål i tingsrätten uppgår till 14 469 kronor, vilket skulle innebära en kostnadsökning om drygt 725 000 kronor. Om tjugo procent av dessa mål överklagas till hovrätten, där styckkostnaden för ett brottmål uppgår till 56 508 kronor, innebär det en kostnadsökning om cirka 565 000 kronor.⁶ Den totala merkostnaden för de allmänna domstolarna skulle då uppgå till cirka 1,3 miljoner kronor. Till detta kommer en kostnadsökning för staten för de som anlitas som offentliga försvarare samt målsägandebiträden. Uppskattningsvis tilldelas offentlig försvarare och målsägandebiträde i hälften av de tillkommande målen, dvs. cirka 25 stycken. En genomsnittlig uppskattning av arbetstiden om 30 timmar för offentlig försvarare under förundersökning och handläggning i tingsrätt och hovrätt med nuvarande timkostnadsnorm om 1 476 kronor per timme ger en kostnad om 1,1 miljoner kronor. Uppskattningsvis är kostnaden ungefär hälften för målsägandebiträden. Den totala kostnaden för ombud är därmed cirka 1,7 miljoner kronor.

Antalet ärenden hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten kommer att vara fler än antalet lagföringar, uppskattningsvis det dubbla (100 ärenden). Den genomsnittliga styckkostnaden för hand-

⁶ Kostnaden per mål i tingsrätt och hovrätt är hämtad från årsredovisningen för Sveriges Domstolar för 2022.

läggningen av ärendeslaget ”övriga brott mot person” hos Polismyndigheten uppgick 2022 till 79 595 kronor.⁷ Kostnadsökningen för Polismyndigheten uppgår därmed till nära 8 miljoner kronor. För Åklagarmyndigheten uppgick den genomsnittliga kostnaden för att handlägga en brottsmisstanke år 2022 till 4 963 kronor.⁸ Beräknat på 100 ärenden blir kostnadsökningen 0,5 miljoner kronor.

Skärpt straffskala, kvalifikationsgrunder m.m.

Förslagen avseende 17 kap. 2 § brottsbalken kan innebära att gärningar riktade mot tjänstemän som tidigare rubricerats som exempelvis ofredande enligt 4 kap. 7 § brottsbalken i större utsträckning kan komma att rubriceras som angrepp mot tjänsteman. Vidare har vi föreslagit att straffskalan för brott av normalgraden ska skärpas. Detta medför att vissa gärningar som tidigare lett till dagsböter i stället kommer att bedömas som gärningar med ett straffvärde på fängelsenivå. Vidare kommer påföljderna för brott enligt 17 kap. 2 § brottsbalken generellt att bli något strängare.

Det är mycket svårt att uppskatta vilken effekt nämnda förändringar kommer att få i praktiken. Ytterst är det en fråga för rättstillämpningen. I dagsläget är normalpåföljden för förgripelse mot tjänsteman böter. Böter kommer alltjämt att finnas i straffskalan och kommer även i fortsättningen bli aktuell som påföljd för flertal brott. Förslaget kommer dock sannolikt medföra att en fängelsepåföljd väljs i fler fall, även om inte straffvärdet eller den tilltalades tidigare brottslighet talar för det. Fängelsepresumtionen kommer emellertid i många fall att kunna brytas och i stället resultera i en frivårdspåföljd.

Straffskalan för *brott av normalgraden* kommer enligt våra förslag att överensstämja med straffskalan för olaga hot i 4 kap. 5 § brottsbalken. Frivårdspåföljd utdömdes under 2022 i cirka 30 procent av antalet lagföringar när olaga hot utgjorde huvudbrott (se avsnitt 11.6.1). Även om det är svårt att göra direkta jämförelser lägger vi en liknande påföljdsfördelning till grund för kostnadsberäkningarna avseende angrepp mot tjänsteman i och med den förändrade straffskalan. Sett till beräknade antalet lagföringar (370) skulle

⁷ Se Polismyndighetens årsredovisning 2022.

⁸ Se Åklagarmyndighetens årsredovisning 2022.

det innebära omkring 110 frivårdspåföljder. Detta innebär ökade kostnader för Kriminalvården (frivården). Det förekommer i och för sig redan i dag frivårdspåföljder, dock i begränsad omfattning. Totala uppskattade antalet frivårdspåföljder läggs därför till beräkningarna.

Varje extra klient inom frivården medför en tillkommande kostnad om cirka 135 000 kronor per år. Det innebär en kostnad om 14,9 miljoner kronor (110 x 135 000). Med hänsyn till brottslighetens art torde även antalet fängelsepåföljder öka, men inte i sådan omfattning av vi gör någon kostnadsuppskattning i denna del. Det får i stället främst betydelse för grova brott (se mer nedan).

Förslaget om införandet av *kvalifikationsgrunder* för brottet grovt angrepp mot tjänsteman innebär att bestämmelsens tillämpningsområde förtydligas. Den främsta effekten av förslaget torde vara att bestämmelsen blir enklare att tillämpa i och med att kvalifikationsgrunder uttryckligen anges i paragrafen. Detta kan medföra att det i några fler fall än i dag kommer att åtalas för grovt brott i stället för brott av normalgraden, vilket i sin tur kan leda till att längre fängelsestraff döms ut.

Som angetts ovan har vi uppskattat ett genomsnittligt antal lagföringar per år för *grovt brott* till 25 stycken. Brottslighetens art och andra omständigheter gör att vi bedömer att påföljden i de flesta fall kommer att bestämmas till fängelse. Det får därför ligga till grund för kostnadsberäkningen. Eftersom det i dag är ovanligt med fängelse som påföljd räknar vi med att ökningen motsvarar hela det föreslagna minimistraffet om fängelse i sex månader, trots att vissa gärningar kommer att leda till annan påföljd än fängelse och andra gärningar kommer att ha högre straffvärde. En straffhöjning med sex månader ger då en ökning av strafftiderna med 12,5 år (6 månader x 25 lagföringar = 150 månader). Av dessa 12,5 år ska – med hänsyn till reglerna om villkorlig frigivning – två tredjedelar verkställas i anstalt, dvs. 8 år. Med hänsyn till den ovan angivna dygnskostnaden för en intagen i anstalt – 3 840 kronor – beräknas den sammantagna merkostnaden för Kriminalvården att uppgå till drygt 11 miljoner kronor per år (8 år x 365 dagar x 3 840 kr).

15.2.5 Förslaget om ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman

Vi föreslår att ett nytt brott ska införas, förolämpning mot tjänsteman. Det är fråga om ett slags återinförande av brottet missfirmelse mot tjänsteman som avskaffades i mitten av 1970-talet. Enligt förslaget kommer gärningar som tidigare har bedömts som förolämpning enligt 5 kap. 3 § brottsbalken i stället att bedömas som förolämpning mot tjänsteman enligt 17 kap. 3 § brottsbalken, i den mån gärningen riktas mot en tjänsteman vid hans eller hennes myndighetsutövning eller i syfte att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning.

En skillnad från dagens ordning är att brottet kommer att höra under allmänt åtal. Förolämpning i eller för någons myndighetsutövning har dock även i dag en särreglering i förhållande till brott riktade mot andra enskilda vad gäller åtalsrätten. Åtalsrätten förutsätter enligt gällande ordning att målsäganden anger brottet till åtal och att åklagaren bedömer att åtal är påkallat ur allmän synpunkt. Enligt uppgift från Åklagarmyndigheten finns det ofta skäl för åtal vid förolämpningar riktade mot tjänstemän i samband med myndighetsutövning. Åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning kan bli aktuellt främst i fall när det står klart att det brott som kräver särskild åtalsprövning kommer att sakna betydelse för påföljden. Det skulle kunna tala för att vårt förslag inte kommer att medföra så stora förändringar. Trots detta tror vi att den särskilda brottsrubriceringen och förhållandet att brottet ligger under allmänt åtal kommer att påverka anmälningsbenägenheten och leda till fler åtal och lagföringar jämfört med i dag.

Antalet lagföringar för förolämpning enligt 5 kap. 3 § brottsbalken har de senaste tre åren uppgått till i genomsnitt 53 stycken. Dessa avser inte bara förolämpningar i eller för någons myndighetsutövning utan även förolämpning med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck (5 kap. 5 § första stycket 3). Vi bedömer att det nya brottet och den förändrade åtalsrätten skulle kunna innebära en dubblering av antalet lagföringar. Det skulle innebära att det tillkommer cirka 50 stycken lagföringar

per år, vilket i vart fall inte framstår som för lågt räknat.⁹ Det skulle således innebära att landets allmänna domstolar kommer att belastas med ett femtiotal nya brottmål per år.

En genomsnittlig styckkostnad för ett brottmål i tingsrätten om 14 469 kronor medför en kostnadsökning om drygt 725 000 kronor. Om tjugo procent av dessa mål överklagas till hovrätten, där styckkostnaden för ett brottmål uppgår till 56 508 kronor, innebär det en kostnadsökning om cirka 565 000 kronor. Den totala merkostnaden för de allmänna domstolarna skulle då uppgå till cirka 1,3 miljoner kronor. Vi räknar inte med några nämnvärda kostnadsökningar för offentliga försvarare samt målsägandebiträden eftersom det typiskt sett är fråga om bötesbrott.

Antalet ärenden hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten kommer att vara fler än antalet lagföringar, uppskattningsvis det dubbla (100 ärenden). Med en genomsnittlig styckkostnad om 79 595 kronor per ärende (ärendeslaget övriga brott mot person) rör det sig om en kostnadsökning för Polismyndigheten om nära 8 miljoner kronor. Beräknat på att en genomsnittlig kostnad om 4 963 kronor att handlägga en brottsmisstanke för Åklagarmyndigheten blir kostnadsökningen cirka 0,5 miljoner kronor för den myndigheten.

Straffskalan för det nya brottet föreslås vara böter eller fängelse i sex månader. Eftersom det typiskt sett är fråga om bötesbrott bedöms förslaget i denna del inte innebära några kostnader för Kriminalvården.

15.2.6 Förslaget om att brott mot tjänstemän kan ingå i olaga förföljelse

Vi föreslår slutligen att brotten mot tjänstemän i 17 kap. 1, 2 och 3 §§ brottsbalken läggs till i brottskatalogen för olaga förföljelse i 4 kap. 4 b § brottsbalken. Förslaget syftar till att stärka skyddet för upprepade trakasserier som riktar sig mot tjänstemän, och att det även i dessa fall ska kunna beaktas att det rör sig om brott mot både enskilda och allmänna intressen. Våra överväganden i denna del redovisas i avsnitt 8.6.

⁹ I detta har vi beaktat att straffansvaret för förolämpning mot tjänsteman i 17 kap. 3 § brottsbalken utsträcks till att gälla även för grupperna som omfattas av 17 kap. 5 § första stycket, som i dag är hänvisade till enskilda åtal vid förolämpning.

Förslaget bör inte i sig leda till fler mål i domstol, och inte heller fler ärenden hos Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten. Det rör sig snarare om att mål och ärenden som tidigare handlagts var för sig kommer att kunna bedömas i ett sammanhang. Det kan också vara fråga om ärenden som tidigare bedömts som olaga förföljelse, men där angreppet mot allmänna intressen inte har beaktats i straffvärdesbedömningen. I och med våra förslag kommer påföljderna för olaga förföljelse att kunna bli något strängare och strafftiderna längre. År 2022 meddelades 136 lagföringar avseende olaga förföljelse. Det är förenat med stora svårigheter att närmare beräkna hur många lagföringar våra förslag kommer att medföra och i vilken omfattning dessa leder till längre straff. Det bör enligt vår bedömning enbart bli fråga om ett fåtal domar per år. Förslaget bedöms därför inte vara av sådant slag att det påverkar Kriminalvården i någon större omfattning.

15.2.7 Sammanfattande bedömning

Sammantaget gör vi bedömningen att de ekonomiska konsekvenserna för Polismyndigheten (16 miljoner kronor), Åklagarmyndigheten (en miljon kronor), de allmänna domstolarna (2,6 miljoner kronor) och kostnader för ombud (1,7 miljoner kronor) kan förväntas bli förhållandevis begränsade, trots förslagets omfattning. I vart fall uppgår de ekonomiska konsekvenserna med anledning av förslagen inte till sådana nivåer att det finns skäl att se över anslagen till dessa myndigheter.

För Kriminalvårdens del beräknas förslagen uppgå till omkring 57 miljoner kronor. Det ska återigen betonas att kostnadsberäkningen bygger på relativt grova uppskattningar av konsekvenserna av våra förslag. Vi bedömer att våra förslag tidigast kan träda i kraft den 1 juli 2025. Hela den kostnadsökning vi redovisar kommer inte att uppstå omedelbart, utan kommer att inträda successivt. Såvitt gäller verkställighet av kortare fängelsestraff och frivårdspåföljder torde de förändrade straffskalorna börja få effekt året efter ikraftträdandet. När det gäller brottstyper som redan i dag medför längre fängelsestraff kommer effekterna av våra förslag att uppstå först något år efter ikraftträdandetdatum. De föreslagna förändringarna kan inte genomföras utan att ett ekonomiskt tillskott tillförs Kriminalvården.

15.2.8 Finansiering

Som angetts inledningsvis ska en utredning som lämnar förslag som innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner föreslå en finansiering av förslagen. Det ankommer alltså på oss att lämna förslag till finansiering av de kostnadsökningar som våra förslag kan antas leda till för staten

Våra förslag har beräknats leda till ökade kostnader för Kriminalvården med omkring 57 miljoner kronor per år. Med hänsyn till beloppets storlek och beläggningen på anstalter inom Kriminalvården gör vi bedömningen att kostnaderna blir så omfattande att de inte kan finansieras inom ramen för befintliga resurser. Inte heller torde det, med hänsyn till beloppets storlek, vara möjligt att finansiera förslagen genom att överföra medel till den myndigheten från någon annan del av rättsväsendet. Ekonomiska tillskott bör då tillföras Kriminalvården från andra utgiftsområden inom ramen för den ordinarie budgetprocessen. Genomförda straffskärpningar och pågående satsningar mot bl.a. grov organiserad brottslighet medför att Kriminalvården på sikt kommer att behöva tillföras mycket stora resurser med anledning av det ökade platsbehovet. Finansieringen av våra förslag bör ske inom ramen för de resurser som framöver kan förväntas behöva tillföras myndigheten.

15.3 Andra konsekvenser av de straffrättsliga förslagen

15.3.1 Konsekvenser för brottsligheten

Bedömning: Förslagen kan förbättra möjligheterna att utreda och lagföra brott och leda till ett förstärkt straffhot, vilket kan minska utsattheten för brottsliga angrepp mot vissa offentliganställda. Förslagen kan därför ha viss brottsförebyggande effekt.

Den påverkan som kriminalisering har på benägenheten att begå brott sker på olika sätt. Den sker bl.a. genom avskräckning, moralbildning och vanebildning. Därutöver kan kriminaliseringen ha en symbolfunktion. Generellt är det svårt att härleda effekter av detta slag till specifika lagändringar.

Våra förslag ger en tydlig och betydelsefull signal om att samhället ser allvarligt på brott som riktar sig mot tjänstemän, liksom de grupper som jämställs med utövare av myndighet samt utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. En modernare och mer ändamålsenlig lagstiftning kan förenkla för de brottsbekämpande myndigheterna i deras verksamhet. De föreslagna lagändringarna kan också påverka Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens prioriteringar. Det kan i förlängningen förbättra möjligheterna att utreda och lagföra brott och leda till ett förstärkt straffhot. Det kan därför förväntas bidra till att minska utsattheten för brottsliga angrepp mot dessa yrkesgrupper.

Vidare har vi föreslagit skärpta straff för ett antal brott. Även om de föreslagna ändringarna inte primärt syftar till att tillgodose allmänpreventiva intressen utan till att säkerställa att utmätta straff är proportionella i förhållande till brottens allvar, kan ändringarna enligt vår bedömning även ha viss brottsförebyggande effekt.

15.3.2 Konsekvenser för jämställdheten

Bedömning: Förslagen förväntas ha positiv effekt för jämställdheten mellan kvinnor och män.

De straffrättsliga förslagen är könsneutrala. Även om en bestämmelse har ett skyddsintresse som gäller lika för alla kan olika grupper dra olika nytta av skyddet beroende på hur utsatt gruppen är. Av bl.a. Statistiska centralbyråns rapport Hot, våld och oro 1980–2017 framgår att det under perioden var vanligare bland kvinnor än bland män att utsättas för både våld och hot i arbetet (se ytterligare angående rapporten i avsnitt 3.2.1). Det överensstämmer med den bild som utredningen har fått. Flera av de yrkesgrupper som omfattas av det föreslagna förstärkta straffrättsliga skyddet är vidare kvinnodominerande, t.ex. anställda inom socialtjänsten. Utredningen bedömer därför att föreslagna förändringar i lagstiftningen i viss mån kan förväntas ha positiva konsekvenser för jämställdheten.

15.3.3 Övriga konsekvenser

Bedömning: Förslagen kommer inte att medföra några andra konsekvenser av betydelse.

Vi bedömer att våra förslag i övrigt inte får några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags. Förslagen bedöms inte heller få konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen (jfr 15 § kommittéförordningen).

15.4 Konsekvenser av förslagen om minskad exponering av namn

Bedömning: Förslagen om en möjlighet att i vissa fall utelämna namn i en underrättelse om beslut bedöms inte leda till några ekonomiska konsekvenser eller konsekvenser i övrigt. Förslagen kan ha viss brottsförebyggande effekt.

I kapitel 13 har vi lämnat förslag som möjliggör att offentliganställdas namn exponeras i mindre omfattning. Det görs genom en ändring i förvaltningslagen (2017:900) och skatteförfarandeförordningen (2011:1261) avseende underrättelse om beslut. Förslagen kan medföra ändrade rutiner och riktlinjer för myndigheter som omfattas av lagstiftningen, men inte i sådan omfattning att det ger upphov till ekonomiska konsekvenser av betydelse. Förslagen om minskad exponering av namn syftar till att bidra till att minska utsattheten för våld, hot och trakasserier mot offentliganställda och kan därför ha viss brottsförebyggande effekt. I övrigt medför inte förslagen några konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen.

16 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

16.1 Ikraftträdande

Förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2025.

De föreslagna lagändringarna bör genomföras så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas för remissförfarande, beredning i Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör de nya bestämmelserna kunna träda i kraft den 1 juli 2025.

16.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning: De föreslagna lagändringarna kräver inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Det framgår av 2 kap. 10 § regeringsformen att ingen får dömas till straff eller annan påföljd för en gärning som inte var straffbelagd när den begicks. Det får inte heller dömas ut en svårare brottspåföljd för en gärning än vad som var föreskrivet då. Att ny lag på detta sätt inte får retroaktiv verkan har också kommit till uttryck i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken (BrP) där det sägs att ingen får dömas för en gärning för vilken det inte var stadgat straff när den begicks. Enligt paragrafens andra stycke ska straff, med vissa undantag som här saknar betydelse, bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Vi gör bedömningen att någon annan övergångsbestämmelse än regleringen i 5 § BrP inte är nödvändig när det gäller våra förslag till ändringar i brottsbalken.

Inte heller behövs några särskilda övergångsbestämmelser för ändringarna som vi föreslår i förvaltningslagen (2017:900) och skatteförfarandeförordningen (2011:1261).

17 Författningskommentar

17.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

4 kap. Om brott mot frihet och frid

4 b §

Den som förföljer en person genom brottsliga gärningar som utgör

1. misshandel enligt 3 kap. 5 § eller försök till sådant brott som inte är ringa,

2. olaga tvång enligt 4 kap. 4 § första stycket,

3. olaga hot enligt 4 kap. 5 § första stycket,

4. hemfridsbrott enligt 4 kap. 6 § första stycket eller olaga intrång enligt 4 kap. 6 § andra stycket,

5. kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a §,

6. olovlig identitetsanvändning enligt 4 kap. 6 b §,

7. olaga integritetsintrång enligt 4 kap. 6 c §,

8. ofredande enligt 4 kap. 7 §,

9. uppmaning till självmord eller oaktsam uppmaning till självmord enligt 4 kap. 7 a §,

10. förtal eller grovt förtal enligt 5 kap. 1 eller 2 §,

11. sexuellt ofredande mot barn enligt 6 kap. 10 § första stycket eller sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 § andra stycket,

12. skadegörelse enligt 12 kap. 1 § eller försök till sådant brott,

13. ringa skadegörelse enligt 12 kap. 2 §,

14. *våld eller hot mot tjänsteman enligt 17 kap. 1 § första stycket, 17 kap. 5 § och 17 kap. 6 § eller försök till sådant brott,*

15. *angrepp mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § första och andra stycket, 17 kap. 5 § och 17 kap. 6 § eller försök till sådant brott,*

16. *förolämpning mot tjänsteman enligt 17 kap. 3 §, 17 kap. 5 § första stycket och 17 kap. 6 §, eller*

17. överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning eller överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud

döms, om var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet, för olaga förföljelse till fängelse i högst fyra år.

Paragrafen föreskriver straffansvar för olaga förföljelse. Våra överväganden finns i avsnitt 8.6.

Paragrafen ändras på så sätt att det i punkterna 14–16 införs hänvisningar till bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken om brottstyperna våld eller hot mot tjänsteman enligt 17 kap. 1 § första stycket eller försök till sådant brott, angrepp mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § första och andra stycket eller försök till sådant brott och förolämpning mot tjänsteman enligt 17 kap. 3 §. Ändringen innebär att även de nämnda brotten mot tjänstemän kan ingå i olaga förföljelse. Liksom för övriga brottsliga gärningar av det slag som bestämmelsen avser kan det i regel förutsättas att brotten mot tjänstemän i 17 kap., när gärningarna ingår i en serie brott mot en och samma person, utgör en kränkning av den personliga integriteten. Om gärningarna sammantaget inte kan anses ha utgjort led i en upprepad kränkning av den utsattes integritet ska domstolen i stället döma särskilt för de enskilda brotten (jfr prop. 2010/11:45 s. 77).

I den utsträckning bestämmelserna om brott mot tjänstemän gäller för personkategorierna i 17 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken, kan även brotten mot dem utgöra olaga förföljelse. Det tydliggörs genom hänvisningar i punkterna 14–16.

Paragrafen har också ändrats redaktionellt genom att den tidigare punkten 14 nu betecknas 17.

17 kap. Om brott mot allmän verksamhet m.m.

1 §

Den som med våld eller hot om *brottslig gärning angriper* en tjänsteman *vid* hans eller hennes myndighetsutövning döms för våld eller hot mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst tre år. För *våld eller hot mot tjänsteman döms även den som med våld eller hot om brottslig gärning angriper en tjänsteman för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning*. Detsamma gäller om någon på detta sätt *angriper* en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet för vad han eller hon har gjort eller *inte gjort vid myndighetsutövning*.

Om brottet är grovt döms för grovt våld eller hot mot tjänsteman till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst åtta 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.

Paragrafen reglerar straffansvar för våld eller hot mot tjänsteman. Ändringarna innebär att det straffbara området för brottet hot mot tjänsteman utvidgas samt att straffskalan skärps. Syftet är att stärka det straffrättsliga skyddet mot hot som avser annat än våld mot tjänstemannen. Vidare ändras hänvisningen till brottets anknytning till myndighetsutövningen. Därutöver föreslås vissa språkliga förändringar och en förenkling av bestämmelsens struktur. Övervägandena finns i avsnitt 6.5, 7.3.5–7.3.6 samt 11.7.2.

Enligt den nya lydelsen i *första stycket* utsträcks tillämpningsområdet för brottet *hot mot tjänsteman* till att omfatta hot om brottslig gärning, och inte som tidigare endast hot om våld.

Med *hot om brottslig gärning* avses en gärning, som av tjänstemannen uppfattas som ett påstående om att ett brott kommer att utföras. Hot om alla slags brottsliga gärningar omfattas, men för straffansvar bör det normalt krävas att det inte avser ett brott som är helt lindrigt. Även förtäckta hot, där den brottsliga gärningen på något sätt antyds, kan utgöra sådant hot om brottslig gärning som avses i paragrafen. Hot om våld, hot om skadegörelse och hot om allvarligare fridsbrott kan utgöra hot mot tjänsteman, även om hoten uttalas förtäckt. Hotet ska riktas mot tjänstemannen, men paragrafen omfattar även hot om brottslig gärning som rör exempelvis dennes anhöriga eller egendom.

Hot som avser en otillbörlig gärning, men som inte är brottslig, omfattas av 17 kap. 2 § brottsbalken. Se kommentaren till den bestämmelsen.

Prövningen av hotet ska även i fortsättningen utgå från om hotet framstått som allvarligt menat. Det krävs alltså att hotet framställs på ett sådant sätt att det normalt är tillräckligt för att hos den hotade inge farhågor om att hotet skulle kunna förverkligas. Farhågorna behöver dock inte avse att hotet skulle kunna förverkligas exakt på det sätt som angetts och även mer förtäckta hotelser kan leda till straffansvar (jfr NJA 2021 s. 215). Bedömningen ska göras utifrån hur situationen framstått från den hotades synpunkt. Det är då av betydelse bl.a. vilka åtgärder som avses med hotet, sättet på vilket hotet uttalas, hur gärningsmannen agerar i övrigt och vad den hotade känner till om gärningsmannen sedan tidigare.

I *första stycket* ändras också hänvisningen till brottets anknytning till myndighetsutövning från *i* till *vid*. För att straffansvar enligt paragrafen ska komma i fråga förutsätts att angreppet har riktat sig mot

en tjänsteman *vid* hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd *vid* myndighetsutövning. Hänvisningen justeras även i 17 kap. 2 och 4 §§ och motsvarande hänvisning införs i 17 kap. 3 § brottsbalken. De kommentarer som lämnas här har därför betydelse även för de paragraferna. Ändringen genomförs för att lagtexten bättre ska överensstämma med den faktiska tillämpningen, samt för att närmare överensstämma med hur tjänstefelsansvaret är utformat i 20 kap. 1 § brottsbalken. Lagändringen innebär inte att själva begreppet myndighetsutövning ska ges någon annan innebörd än tidigare. Det nya i förslaget är i stället att kravet på brottets anknytning till myndighetsutövningen mjukas upp något.

Straffskyddet i 17 kap. 1 § omfattar genom ändringarna våld eller hot om brottslig gärning mot en tjänsteman *vid myndighetsutövning*. Skyddet är inte knutet till en viss ställning eller ett visst yrke utan i stället till att någon utövar (eller har rätt att utöva) myndighet. Det är tillräckligt att angreppet sker i samband med myndighetsutövningen, t.ex. under förrättning, utredningsarbete eller överhuvudtaget under tjänstgöring. Frågan om när en tjänsteman anses utöva myndighet kan därför variera beroende på dennes arbetsuppgifter. 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.

Straffskyddet i 17 kap. 1 § omfattar också våld eller hot om brottslig gärning för att *tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning*. Paragrafen omfattar inte enbart åtgärder som självständigt utgör myndighetsutövning, utan även sådana åtgärder som ingår endast som ett led i myndighetsutövningen. Vidare omfattas åtgärder som står i ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med myndighetsutövningen. Exempel på åtgärder som kan ha sådant samband är handläggningsåtgärder eller faktiskt handlande som föregår eller följer efter själva myndighetsutövningen. Vidare har exempelvis polisen vittgående befogenheter att agera i tjänsten, t.ex. i form av olika åtgärder som vidtas inom ramen för en förundersökning. Angrepp som syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för denna typ av åtgärder kan alltså omfattas av straffansvar.

Ändringarna i *första stycket* medför även att straffskalan skärps. Straffskalan är böter eller fängelse i tre år – och inte som tidigare – böter eller fängelse i två år.

Ändringen i *andra stycket* innebär att straffskalan för grovt brott skärps på så sätt att minimistraffet höjs från fängelse i lägst ett år till ett år och sex månader. Maximistraffet höjs från fängelse i sex år till fängelse i högst åtta år.

Därutöver moderniseras språket och strukturen i paragrafen. Någon ändring i sak i denna del är dock inte avsedd.

2 §

Den som, på något annat sätt än som anges i 1 §, *angriper en tjänsteman eller hans eller hennes närstående genom*

1. *brottslig gärning, eller*
2. *annan otillbörlig gärning som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hot om en sådan gärning*
döms, om gärningen syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning, för angrepp mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst två år.

Detsamma gäller om någon på detta sätt angriper en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet, eller hans eller hennes närstående, för vad tjänstemannen har gjort eller inte gjort vid myndighetsutövning.

Om brottet är grovt döms för grovt angrepp mot tjänsteman till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. *har innefattat våld eller hot av allvarligt slag mot tjänstemannens närstående,*
2. *har avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada, eller*
3. *annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.*

Paragrafen reglerar straffansvar för brottet angrepp mot tjänsteman (tidigare förgripelse mot tjänsteman). Enligt den nya lydelsen ändras tillämpningsområdet till att omfatta den som, på något annat sätt än som avses i 1 §, angriper en tjänsteman eller hans eller hennes närstående genom brottslig gärning, eller annan otillbörlig gärning eller hot om en sådan gärning. Gärningen ska syfta till att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning. Syftet med ändringarna är att stärka det straffrättsliga skyddet mot trakasserier och att förtydliga relationen till andra, underliggande brott. Övervägandena finns i avsnitt 6.5, 8.5 och 11.7.3.

Brottets beteckning ändras till *angrepp mot tjänsteman*. Utöver ändrad struktur och språklig modernisering innebär ändringarna följande.

I *första stycket* tydliggörs att bestämmelsen omfattar angrepp riktade mot en tjänsteman eller dennes närstående. Med *närstående* avses en person som den angripna personen har ett nära förhållande med, t.ex. någon som han eller hon är gift med eller sammanbor med under äktenskapsliknande förhållanden. Även en särbo kan omfattas. Vidare avses egna barn men även bonusbarn (styvbarn) som den angripne har ett nära förhållande till. Begreppet närstående omfattar också personer som är närstående på annat sätt, exempelvis den angripnes föräldrar eller syskon eller någon som annars är nära släkt med den angripne. Däremot är närståendebegreppet i detta sammanhang inte avsett att i normalfallet omfatta en person som den angripne tidigare har varit gift med eller sammanbott med under äktenskapsliknande förhållanden.

Av första stycket framgår också att bestämmelsen omfattar *brottslig gärning* riktad mot en tjänsteman eller hans eller hennes närstående. Alla slags brottsliga gärningar omfattas men för straffansvar enligt denna paragraf krävs att gärningen syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas en åtgärd vid myndighetsutövning. Domstolen ska i den inledande prövningen ta ställning till om brott har begåtts utifrån den underliggande brottsbestämmelsen och dess brottsföresättningar. Om så är fallet har domstolen att pröva om den brottsliga gärningen har vidtagits med det syfte som 17 kap. 2 § föreskriver. Till skillnad från tidigare krävs inte att gärningen härutöver har lett till lidande, skada eller annan olägenhet. Det gäller oavsett om den brottsliga gärningen har riktat sig mot tjänstemannen eller en närstående till tjänstemannen.

Bestämmelsen är subsidiär till 17 kap. 1 §. Våld eller hot mot tjänstemannen omfattas därför av den bestämmelsen. Våld eller hot mot en närstående till tjänstemannen kan dock omfattas av 17 kap. 2 §. Även i fortsättningen ska domstolen döma särskilt för brottet riktat mot den närstående.

Även *annan otillbörlig gärning* mot en tjänsteman eller dennes närstående som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hot om en sådan gärning, omfattas av straffansvar under förutsättning att gärningen syftar till att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning. Detta överens-

stämmer med vad som även tidigare omfattats av straffansvar. Med annan otillbörlig gärning avses agerande som inte uppfyller förutsättningarna för ett brott enligt brottsbalken men som ändå är otillbörligt. Det kan exempelvis avse att någon lägger ut privat information om tjänstemannen tillsammans med annat kränkande innehåll på internet för att hämnas ett beslut eller en annan myndighetsåtgärd, eller gör mängder av uppenbart obefogade anmälningar till olika myndigheter i samma syfte. Det skulle också kunna avse en brottslig gärning i hämnsyfte som riktas mot någon som inte kan anses som närstående till tjänstemannen i bestämmelsens mening, t.ex. någon som tjänstemannen tidigare har varit gift eller sammanbott med. Precis som i den tidigare regleringen förutsätts att agerandet medför lidande, skada eller annan olägenhet för tjänstemannen. Bestämmelsen omfattar liksom tidigare även hot om sådana otillbörliga gärningar.

I likhet med bestämmelsen i 17 kap. 1 § ändras hänvisningen till brottets anknytning till myndighetsutövning från åtgärd *i* till åtgärd *vid* myndighetsutövning. Se vidare i kommentaren till 17 kap. 1 § brottsbalken.

I första stycket föreslås även en skärpt straffskala. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år – och inte som tidigare – böter eller fängelse i högst sex månader. Det förstärkta straffrättsliga skyddet enligt bestämmelsen är avsett att komma till uttryck vid såväl påföljdsval som vid bestämmandet av straffets längd. Liksom vid våld eller hot mot tjänsteman kan brottslighetens art motivera att påföljden bestäms till fängelse, även om varken straffvärdet eller tidigare brottslighet talar för det. Straffvärdebedömningen ska ske med beaktande av både allvaret för den enskilde och det allmänna intresse som överträts. Böter bör förbehållas de lindrigaste gärningarna där det inte har förekommit några försvårande omständigheter.

Av *andra stycket*, som är nytt, framgår att bestämmelsen även omfattar angrepp mot en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet, eller hans eller hennes närstående, för vad tjänstemannen har gjort eller inte gjort vid myndighetsutövning. Bestämmelsen tar sikte på tjänstemän som har lämnat sin tjänst vid tiden för angreppet, och omfattar i första hand hämnd för åtgärder som vidtagits eller underlåtits vid den tidigare myndighetsutövningen (jfr 17 kap. 1 § första stycket tredje meningen).

Av *tredje stycket* framgår att straffskalan för grovt brott skärps på så sätt att minimistraffet höjs till fängelse i lägst sex månader samt

att maximistraflet höjs från fängelse i fyra år till fängelse i högst sex år.

I tredje stycket införs också *kvalifikationsgrunder*, dvs. omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt. Kvalifikationsgrunderna anger inte uttömmande de omständigheter som ska beaktas vid bedömningen. Frågan om ett brott ska bedömas som grovt ska avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet. Kvalifikationsgrunderna listas i punkter.

Den *första punkten* behandlar det fallet att gärningen har innefattat våld eller hot av allvarligt slag mot tjänstemannens närstående. För att våldet ska anses vara av allvarligt slag bör det typiskt sett krävas att det rör sig om misshandelsbrott med ett straffvärde om fängelse kring sex månader eller mer. För allvarliga hot ska det särskilt beaktas om gärningen 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. Som framgår ovan kan det dock, med hänsyn till att även andra omständigheter ska beaktas, bli aktuellt att döma för grovt angrepp mot tjänsteman även vid mindre allvarligt våld och hot utan sådana inslag.

Den *andra punkten* behandlar fallet att angreppet har avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada. Värdet bör typiskt sett överstiga ett prisbasbelopp för att ensamt ha betydelse för rubriceringen. Även andra omständigheter, exempelvis att något har ett stort subjektivt värde för målsäganden eller att det skett på ett sådant sätt som i sig är integritetskränkande, bör kunna tillmätas betydelse vid bedömningen. Det kan t.ex. handla om egendom med affektionsvärde eller skada på någons husdjur. Det kan också avse ett tillgrepp eller skadegörelse efter inbrott i någons bostad eller att det avsett något som brottsoffret burit på sig.

Den *tredje punkten* tar sikte på fall där gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art. Till gärningar av särskilt hänsynslös art kan hänföras främst sådana där det försvårande inslaget rör brottsoffrets situation eller karaktären på angreppet mot honom eller henne. Det kan exempelvis avse brottslighet som riktar sig mot en tjänsteman utanför arbetstid i uppenbart trakasserande syfte eller brottslighet som annars innehåller särskilt kränkande inslag. Gärningar som innehåller inslag som är upptagna i övriga kvalifikationsgrunder kan vara hänförliga till denna punkt, t.ex. att någon avsikt-

ligt skadar värdefull egendom i uppenbart trakasserande syfte eller angriper anhöriga på ett särskilt kränkande sätt.

Att gärningen varit av särskilt farlig art ger utrymme för att beakta försvårande omständigheter som t.ex. är hänförliga till det sammanhang i vilket gärningen företagits. Det kan handla om omständigheter som innebär att gärningen ytterst kan bli systemhotande eller på annat sätt påverka samhällets funktionssätt. Vidare kan det handla om att gärningen på grund av gärningsmännens organisationsgrad utövas på ett mer förslaget sätt och med större resurser än annars eller att gärningen är mer svårupptäckt på grund av att den delvis sker inom ramen för legala strukturer. I detta sammanhang kan myndighetsutövningens beskaffenhet vara av betydelse. Gärningen kan exempelvis vara av särskilt farlig art om angreppet har tydliga kopplingar till myndighetsutövning inriktad mot organiserad eller gängrelaterad brottslighet. Kvalifikationsgrunden kan också omfatta gärningar som sker systematiskt och upprepat. Med sådan brottslighet avses brottslighet där ett visst tillvägagångssätt upprepat ett flertal gånger av antingen en ensam gärningsperson eller av flera personer i samförstånd.

3 §

Den som i annat fall än som avses i 2 § angriper en tjänsteman vid hans eller hennes myndighetsutövning genom att rikta beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot tjänstemannen döms, om gärningen är ägnad att kränka hans eller hennes självkänsla eller värdighet, för förolämpning mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst sex månader. För förolämpning mot tjänsteman döms även den som på ett sådant sätt angriper en tjänsteman för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning.

Paragrafen och brottsrubriceringen *förolämpning mot tjänsteman* är ny. Syftet med paragrafen är att stärka skyddet mot förolämpningar som sker i samband med eller på grund av någons myndighetsutövning. Genom placeringen i 17 kap. brottsbalken förtydligas brottets dubbla skyddsintressen; att skydda både enskilda och allmänna intressen. Övervägandena finns i avsnitt 6.5, 9.7 och 11.7.5.

Beskrivningen av det brottsliga agerandet överensstämmer med rekvisiten för förolämpningsbrottet i 5 kap. 3 § brottsbalken, varför

ledning vid prövningen kan hämtas från förarbeten och praxis rörande det brottet.

Bestämmelsen omfattar *beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende*. Gärningen ska vara ägnad att *kränka* tjänstemannens *självkänsla eller värdighet*. En kränkning behöver inte ha uppkommit i det enskilda fallet utan avgörande är i stället om gärningen typiskt sett har varit sådan att den kan orsaka en kränkning av sådant slag. Bedömningen ska göras utifrån de faktiska förhållandena i det enskilda fallet och med hänsyn till den enskilda målsäganden. Alla uttalanden som syftar till att förargra eller reta upp någon omfattas inte av straffansvar utan det krävs att uttalandet på ett mer personligt plan träffar den angripne. Smärre angrepp på självkänslan eller värdigheten omfattas således inte, utan straffansvaret är avgränsat till allvarligare typer av angrepp.

Ett uttalande eller beteende ska alltså, i likhet med vad som gäller enligt 5 kap. 3 § brottsbalken, alltid bedömas utifrån sitt sammanhang, med bl.a. beaktande av vem uttalandet riktar sig till. Bedömningen kommer att kunna påverkas av att gärningen riktas mot en tjänsteman. Vid bedömningen får ledning hämtas från tidigare praxis (se bl.a. NJA 1994 s. 557 och NJA 2004 s. 331). Det får förutsättas en viss toleransnivå i tjänsteutövningen, t.ex. att personer som blir föremål för ingripanden eller andra beslut ger uttryck för sina känslor i mindre väl avvägda ordalag. Enstaka uttalanden i affekt som snarare ger uttryck för egen ilska och exempelvis fysisk smärta bör inte utgöra brott. Typiskt sett omfattas opå kallade angrepp som träffar tjänstemannen på ett mer personligt plan, och inte angrepp som endast är förargande eller olämpliga. Bedömningen av uttalandet påverkas av situationen men också vad uttalandet rör. Enstaka uttalanden kan, sedda i sitt sammanhang, vara så allvarliga och kränkande att det utgör brott. Även mindre allvarliga uttalanden men som sker upprepat under en viss tid kan utgöra förolämpning mot tjänsteman. Det kan t.ex. vara fråga om kränkande uttalanden som anspelar på någons etniska ursprung, sexuella läggning, könstillhörighet eller på något funktionshinder eller särpräglat drag i utseendet i samband med ett ingripande eller annan myndighetsutövning (jfr prop. 2016/17:222 s. 101).

Förolämpning mot tjänsteman förutsätter, på samma sätt som i 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken, att det brottsliga handlandet har ett visst samband till myndighetsutövningen. Agerandet ska ha skett *vid* myndighetsutövning eller för att tvinga fram, hindra eller häm-

nas för en *åtgärd vid myndighetsutövning* (se kommentaren till 17 kap. 1 § brottsbalken).

Brottet ligger under allmänt åtal utan särskild åtalsprövning. Det krävs inte heller särskilda villkor för åtal, exempelvis angivelse från målsäganden.

Brottet förolämpning mot tjänsteman är subsidiärt till angrepp mot tjänsteman i 17 kap. 2 §. Om ett yttrande innehåller en nedsättande uppgift som riktas både till tjänstemannen och till tredje man, så att förutsättningarna för förtal och därmed angrepp mot tjänsteman är uppfyllda, döms för det brottet och inte för förolämpning mot tjänsteman. Övriga konkurrensfrågor får avgöras enligt sedvanliga konkurrensregler.

För förolämpning mot tjänsteman döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

4 §

Den som *i annat fall än som avses i 1–3 §§* genom att sätta sig till motvärn eller *annars* med våld försöker hindra en *tjänsteman vid hans eller hennes myndighetsutövning*, döms för våldsamt motstånd till böter eller fängelse i högst sex månader.

Bestämmelsen reglerar straffansvar för våldsamt motstånd. Övervägandena finns i avsnitt 6.5 och 10.4.2.

I likhet med bestämmelserna i 17 kap. 1 och 2 §§ ändras hänvisningen till brottets anknytning till myndighetsutövning från *i* till *vid*. Se vidare kommentaren till 17 kap. 1 § brottsbalken. Därutöver moderniseras språket i paragrafen. Någon ändring i sak är inte avsedd.

5 §

Bestämmelserna i 1, 2, 3 och 4 §§ ska också tillämpas, om någon på sätt som anges där *angriper* eller hindrar den som enligt särskild föreskrift ska ha samma skydd som är förenat med myndighetsutövning eller den som är eller har varit kallad att biträda förrättningsman vid en åtgärd som omfattas av sådant skydd.

Bestämmelserna i 1 och 2 §§ ska också tillämpas, om någon på sätt som anges där *angriper* en utövare av viss samhällsnyttig funktion i hans eller hennes tjänsteutövning.

Med utövare av viss samhällsnyttig funktion avses

1. hälso- och sjukvårdspersonal,
2. socialtjänstpersonal,
3. räddningstjänstpersonal, och
4. utbildningspersonal inom skolväsendet och högskolan.

I paragrafen regleras det straffskydd som ges genom de föregående paragraferna i kapitlet till vissa personkategorier som enligt särskild föreskrift ska ha samma skydd som är förenat med myndighetsutövning samt den som är kallad att biträda förrättningsman (första stycket) och personer som är utövare av viss samhällsnyttig funktion (andra och tredje stycket). Övervägandena finns i avsnitt 9.8.

Ändringen i *första stycket* innebär att straffskyddet för förolämpning mot tjänsteman enligt förslaget i 17 kap. 3 § brottsbalken utsträcks till att omfatta även personer som enligt särskild föreskrift ska åtnjuta samma skydd som är förenat med myndighetsutövning och den som är kallad att biträda förrättningsman. Sådana särskilda föreskrifter finns i lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning samt i vissa andra författningar som reglerar särskilda verksamheter, exempelvis lagen (1974:191) om bevakningsföretag.

Härutöver görs vissa språkliga ändringar. Någon ändring i sak är inte avsedd.

6 §

Tjänstemän vid Internationella brottmålsdomstolen ska i sin tjänsteutövning vara skyddade enligt bestämmelserna i 1, 2, 3 och 4 §§ på motsvarande sätt som om det hade varit fråga om svensk myndighetsutövning. För försök eller förberedelse till brott enligt 1 *eller* 2 § mot en sådan person tillämpas 16 §.

I paragrafen regleras straffskyddet för tjänstemän vid Internationella brottmålsdomstolen. Ändringarna innebär att det straffrättsliga skyddet utsträcks till att omfatta förolämpning mot tjänsteman (17 kap. 3 §) samt försök eller förberedelse till angrepp mot tjänsteman (17 kap. 2 §), se mer i kommentaren till 17 kap. 16 §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.7 och 9.8.

16 §

För försök, förberedelse eller stämpling till våld eller hot mot tjänsteman, grovt våld eller hot mot tjänsteman, *angrepp mot tjänsteman*, *grovt angrepp mot tjänsteman*, övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak, skyddande av brottsling eller grovt skyddande av brottsling döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök eller förberedelse till främjande av flykt.

I paragrafen regleras straffansvar för osjälvständiga brott i 17 kap. brottsbalken.

Paragrafen ändras i två avseenden. För det första kriminaliseras även försök, förberedelse och stämpling till angrepp mot tjänsteman av normalgraden. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.7. För det andra anpassas bestämmelsen efter den nya brottsbeteckningen *grovt angrepp mot tjänsteman*.

17.2 Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen (2017:900)

33 §

En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt.

Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till. Myndigheten ska samtidigt upplysa parten om avvikande meningar som har antecknats enligt 30 § eller enligt särskilda bestämmelser i någon annan författning. En underrättelse om hur man överklagar ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid.

Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det. Underrättelse får ske genom delgivning.

Om det kan befaras att personer som avses i 31 § kommer att utsättas för våld eller annan allvarlig olägenhet, får myndigheten utelämna uppgifterna om dem i en skriftlig underrättelse om ett beslut.

I paragrafen finns bestämmelser om underrättelse till den som är part om innehållet i ett beslut och om hur ett överklagande går till.

Fjärde stycket, som är nytt, innebär att uppgift om beslutsfattare, föredragande och andra som har medverkat vid den slutliga handläggningen i vissa särskilda fall får utelämnas i en skriftlig underrättelse om beslut. Bestämmelsen syftar till att minska exponeringen av

anställdas namn när riskerna för våld, hot eller trakasserier mot dem är särskilt framträdande i det enskilda fallet. Övervägandena finns i avsnitt 13.9.3.

De personer vars namn kan utelämnas i en skriftlig underrättelse om beslut anges i lagtexten genom en hänvisning till 31 § förvaltningslagen. Bestämmelsen avser alltså namnuppgifter om beslutsfattare, föredragande eller annan som medverkat i den slutliga handläggningen utan att ha deltagit i avgörandet.

Under vissa förutsättningar får sådana uppgifter utelämnas i en skriftlig underrättelse om beslut. Till skillnad från i dag innebär regleringen att säkerhetsaspekter för personalen kan motivera att namn utelämnas i en underrättelse, oberoende av beslutets innebörd eller parts intresse i övrigt att genom beslundsunderrättelsen få vetskap om vem som fattat beslutet. Bestämmelsen gäller alla beslut och är alltså inte begränsad till underrättelse om slutliga beslut.

En tillämpning förutsätter att det kan befaras att exempelvis en beslutsfattare kommer att utsättas för våld eller annan allvarlig olägenhet. Med *våld* avses våld mot person, vilket kan innefatta misshandel men också lindrigare former av våldsanvändning. *Annan allvarlig olägenhet* kan exempelvis avse hot om brottslig gärning, skadegörelse eller trakasserier. Det befarade agerandet bör vara av viss dignitet.

Med att sådant agerande *kan befaras* avses att det i det enskilda fallet måste finnas konkreta omständigheter som talar för det. Hotfullt agerande från en part under handläggningen eller väl underbyggd information inom den egna verksamheten, eller från andra myndigheter om att sådant agerande kan befaras, kan utgöra skäl för att utelämna uppgift om namn. Enbart förhållandet att det är fråga om ett ingripande, betungande beslut för den enskilde som kan framkalla reaktioner utgör i sig inte skäl för att utelämna namn. Det ska finnas konkreta omständigheter i varje enskilt fall. Det innebär att bedömningen i regel inte kan göras generellt för vissa ärendetyper eller för ett helt verksamhetsområde. Däremot kan ärendetyper i kombination med vad som förekommit under handläggningen medföra att det kan befaras att exempelvis en beslutsfattare kommer att utsättas för våld eller annan allvarlig olägenhet.

I de fall en myndighet gör bedömningen att namn ska utelämnas i en skriftlig underrättelse om beslut måste myndigheten alltså se till att den enskilde på ett tydligt och enkelt sätt får information om

hur han eller hon kan kontakta myndigheten för att få svar på frågor (jfr 6, 7 och 10 §§ förvaltningslagen).

17.3 Förslaget till förordning om ändring i skatteförfarandeförordningen (2011:1261)

17 kap. Underrättelse om beslut m.m.

3 §

En underrättelse om ett beslut ska innehålla uppgift om vem som har fattat beslutet och i förekommande fall vem som har varit föredragande i de fall underrättelsen avser ett

1. beslut om slutlig skatt där Skatteverket har avvikit från godkända eller lämnade uppgifter i en inkomstdeklaration i annat fall än som avses i 13 kap. 8 §,

2. beslut om skönsbeskattning på grund av att någon inkomstdeklaration inte har lämnats,

3. omprövningsbeslut,

4. beslut om särskilda avgifter, eller

5. beslut om ansvar för skatt.

Om det kan befaras att personer som avses i första stycket kommer att utsättas för våld eller annan allvarlig olägenhet, får uppgifterna om dem utelämnas i en skriftlig underrättelse om ett beslut.

Paragrafen reglerar att en underrättelse om vissa särskilt angivna beslut ska innehålla uppgift om vem som har fattat beslutet och vem som i förekommande fall har varit föredragande. Övervägandena finns i avsnitt 13.9.3.

I *andra stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse som innebär att det i vissa fall kan göras undantag från kraven i första stycket i syfte att motverka att personalen utsätts för våld eller annan allvarlig olägenhet. Bestämmelsen motsvarar ändringen i 33 § fjärde stycket förvaltningslagen. Se kommentaren till den bestämmelsen.

18 Författningsförslag som inte följer av ställningstagandena

18.1 Alternativa författningsförslag

18.1.1 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Häri genom föreskrivs i fråga om polislagen (1984:387) att det ska införas en ny paragraf, 27 a §, med följande lydelse.

27 a §

Uppgift som avses i 27 § andra stycket 1 och 3 får, i fråga om polisman för vilken det har utfärdats ett särskilt tjänstekort enligt 4 § förordningen (1958:272) om tjänstekort, ersättas med ett tjänstgöringsnummer.

Uppgift som avses i första stycket och som har ersatts med ett tjänstgöringsnummer ska antecknas på en särskild handling.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

18.1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 23 kap. 8 § och 39 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 23 kap. 5 a §, och närmast före 23 kap. 5 a § en ny rubrik med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

Polisprogrammet

5 a §

Sekretess gäller i utbildningsverksamhet som bedrivs enligt förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor och som avser grundutbildning till polisman för uppgift om enskilda personnummer och födelsedatum, bostadsadress och privata telefonnummer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

8 §¹

Den tystnadsplikt som följer av 1 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

¹ Senaste lydelse SFS 2018:1919.

Den tystnadsplikt som följer av 2–5 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift som hänför sig till annat än ett ärende om tillrättaförande av en elev eller skiljande av en elev från vidare studier.

Den tystnadsplikt som följer av 2–5 a §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift som hänför sig till annat än ett ärende om tillrättaförande av en elev eller skiljande av en elev från vidare studier.

39 kap.

3 §²

Sekretess gäller i annat fall än som avses i 1 och 2 §§ i personaladministrativ verksamhet för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Vidare gäller sekretess i personaladministrativ verksamhet för uppgift om en enskilds bostadsadress, privata telefonnummer och andra jämförbara uppgifter avseende personalen, uppgift i form av fotografisk bild som utgör underlag för tjänstekort eller för intern presentation av myndighetens personal samt uppgift om närstående till personalen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men.

Sekretess gäller också i den personaladministrativa verksamheten hos Riksdagens ombudsmän och, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, hos en myndighet där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men, för uppgift om personnummer och födelsedatum, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men.

Sekretess gäller i verksamhet som avses i första stycket, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs.

² Senaste lydelse SFS 2017:1076.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

18.1.3 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

Härigenom föreskrivs i fråga om förundersökningskungörelsen (1947:948) att det ska införas en ny paragraf, 21 c §, med följande lydelse.

21 c §

Uppgift som avses i 27 a § andra stycket polislagen (1984:387) och som inte har antecknats i protokollet ska antecknas på en särskild handling.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

18.1.4 Förslag till förordning om ändring i polisförordningen (2014:1104)

Härigenom föreskrivs i fråga om polisförordningen (2014:1104) att 20 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §¹

Polismyndigheten får meddela närmare föreskrifter

1. om rapporteftergift enligt 9 § polislagen (1984:387),
2. om vilka hjälpmedel som får användas för att stoppa ett fordon eller annat transportmedel enligt 10 § 5 polislagen,
3. om dokumentation enligt 27 och 28 §§ polislagen,
3. om dokumentation enligt 27, 27 a och 28 §§ polislagen,
4. om rätten att besluta om förverkande enligt 3 § fjärde stycket lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande,
5. enligt 2 kap. 33 § och 3 kap. 6 § tredje stycket ordningslagen (1993:1617) i fråga om
 - a) utförande och besiktning av en anläggning för motorsport, olycksberedskap eller föreskrifter som i övrigt behövs från säkerhetssynpunkt vid en sådan anläggning, och
 - b) utförande och besiktning av skjutbana,
6. om polislegitimation, utöver vad som anges i förordningen (1958:272) om tjänstekort,
7. om klädsel, utrustning och annat som krävs för enhetlighet i polisarbetet, och
8. om verkställighet av denna förordning.

Föreskrifter som avses i första stycket 1–4 och 6–8 och som berör Säkerhetspolisen ska meddelas i samråd med den.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

¹ Senaste lydelse SFS 2021:630.

18.2 Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och konsekvenser

18.2.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

I fråga om *ikraftträdande* av de alternativa författningsförslag som presenteras i avsnitt 18.1 hänvisas till vår bedömning i avsnitt 16.1.

Det finns inte heller något behov av några särskilda *övergångsbestämmelser* som en konsekvens av våra alternativa förslag utan även här hänvisas till vår bedömning i avsnitt 16.2.

18.2.2 Konsekvenser

Bedömning: Förslagen kan väntas ha viss brottsförebyggande effekt. Förslagen bedöms inte leda till några ekonomiska konsekvenser eller konsekvenser i övrigt.

I våra överväganden till de alternativa förslagen har vi redogjort för utgångspunkterna för dem och vad de innebär. Dessa delar upprepas inte här.

Utredningens alternativa förslag om en minskad exponering av namn för vissa polisanställda görs genom en ändring i polislagen, polisförordningen och förundersökningskungörelsen. Förslagen kan medföra viss anpassning av it-system samt ändrade rutiner och riktlinjer för myndigheter som omfattas av lagstiftningen, dvs. i första hand Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, men inte i sådan omfattning att det ger upphov till ekonomiska konsekvenser av betydelse.

De alternativa förslagen i övrigt avser nya bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. Dessa innebär bl.a. att sekretess kommer att gälla för vissa uppgifter om polisstudenter, vilka i nuläget är offentliga som huvudregel. Det kommer att innebära att lärosätena behöver göra en mer ingående prövning av en begäran om utlämnande samt förändringar för hur uppgifterna hanteras, bl.a. i myndigheternas it-system. Det kan därför förväntas att den föreslagna ordningen kommer att ta vissa resurser i anspråk hos lärosätena som kan leda till viss kostnadsökning. Det är inte möjligt att närmare

uppskatta hur stora dessa kostnader kommer att bli, men de förväntas inte bli större än att de ryms inom befintliga ekonomiska ramar.

Den delen av förslaget som innebär en ändring av den personaladministrativa sekretessen bedöms inte medföra några kostnadsökningar.

I våra överväganden i sak har vi bedömt att de åtgärder som följer av de alternativa förslagen inte är motiverade, bl.a. eftersom åtgärderna bedöms ha begränsad effekt för dem som är mest utsatta för våld, hot och trakasserier liksom att insynsintressen gör sig starkt gällande. Det utesluter dock inte att förslagen kan ha viss brottsförebyggande effekt. I övrigt bedöms inte förslagen leda till några konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

18.3 Författningskommentar till de alternativa författningsförslagen

18.3.1 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

27 a §

Uppgift som avses i 27 § andra stycket 1 och 3 får, i fråga om polisman för vilken det har utfärdats ett särskilt tjänstekort enligt 4 § förordningen (1958:272) om tjänstekort, ersättas med ett tjänstgöringsnummer.

Uppgift som avses i första stycket och som har ersatts med ett tjänstgöringsnummer ska antecknas på en särskild handling.

Paragrafen, som är ny, innebär att poliser får ange ett tjänstgöringsnummer i stället för namn vid viss dokumentation. Regleringen syftar till att minska exponeringen av polisanställdas namn i vissa handlingar. Övervägandena finns i avsnitt 13.10.

Regleringen tar sikte på protokoll som ska upprättas enligt 27 § polislagen. Bestämmelsen innebär att namnet på den polisman som vidtagit en åtgärd eller deltagit i ett ingripande får ersättas med ett tjänstgöringsnummer i ett sådant protokoll.

Regleringen blir tillämplig för de poliser för vilka det har *utfärdats* ett särskilt tjänstekort enligt förordningen (1958:272) om tjänstekort. Det är alltså inte tillräckligt att förutsättningarna för att beviljas ett särskilt tjänstekort föreligger. På särskilda tjänstekort får bl.a. namn och namnteckning ersättas med ett tjänstgöringsnummer. Be-

stämelsen kompletteras med ett bemyndigande som innebär att Polismyndigheten får meddela närmare föreskrifter om dokumentation enligt bestämmelsen.

Regleringen i *andra stycket* innebär att informationen som ersatts med ett tjänstgöringsnummer, dvs. namnet, ska antecknas på en separat handling. Dokumentationen kan ske i elektronisk form.

18.3.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

23 kap.

5 a §

Sekretess gäller i utbildningsverksamhet som bedrivs enligt förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor och som avser grundutbildning till polisman för uppgift om enskilda personnummer och födelsedatum, bostadsadress och privata telefonnummer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om sekretess till skydd för enskilda hos lärosäten som bedriver grundutbildning till polisman. Övervägandena redovisas i avsnitt 14.16.4.

Bestämmelsen innebär att sekretesskyddet stärks, utöver vad som gäller enligt 5 §, för uppgift om enskilda personnummer och födelsedatum, bostadsadress och privata telefonnummer i utbildningsverksamhet som bedrivs enligt förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor och som avser grundutbildning till polisman.

Bestämmelsen har ett omvänt skaderekvisit vilket innebär att en uppgift ska hemlighållas om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör lider men.

8 §

Den tystnadsplikt som följer av 1 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 2–5 a §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift som hänför sig till

annat än ett ärende om tillrättaförande av en elev eller skiljande av en elev från vidare studier.

I paragrafen regleras rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Bestämmelsen i andra stycket ändras på så sätt att den nya bestämmelsen i 5 a § läggs till i uppräknningen av paragrafer som finns där. I likhet med den tystnadsplikt som följer av 5 § har den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen företräde framför meddelarfriheten.

39 kap.

3 §

Sekretess gäller i annat fall än som avses i 1 och 2 §§ i personaladministrativ verksamhet för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Vidare gäller sekretess i personaladministrativ verksamhet för uppgift om en enskilds bostadsadress, privata telefonnummer och andra jämförbara uppgifter avseende personalen, uppgift i form av fotografisk bild som utgör underlag för tjänstekort eller för intern presentation av myndighetens personal samt uppgift om närstående till personalen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men.

Sekretess gäller också i den personaladministrativa verksamheten hos Riksdagens ombudsmän och, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, hos en myndighet där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men, för uppgift om personnummer och födelsedatum, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men.

Sekretess gäller i verksamhet som avses i första stycket, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden i personaladministrativ verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 14.15.

Fjärde stycket, som är nytt, syftar till att öka möjligheterna att sekretessbelägga uppgifter om enskildas personliga förhållanden i personaladministrativ verksamhet. Bestämmelsen förutsätter att regeringen meddelar närmare föreskrifter om hos vilken myndighet bestämmelsen är tillämplig. Till skillnad från första stycket, som inne-

bär att uppgifter om enskildas personliga förhållanden kan hemlighållas först när det kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs, gäller sekretess enligt fjärde stycket om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. I dessa fall gäller alltså inte något krav på att det men som kan antas följa på ett röjande ska vara av allvarligt slag.

Föremålet för sekretessen är uppgifter om enskildas personliga förhållanden med vilket avses alla uppgifter som kan hänföras till en enskild person. Även uppgift om en persons namn omfattas av begreppet.

18.3.3 Förslaget till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

21 c §

Uppgift som avses i 27 a § andra stycket polislagen (1984:387) och som inte har antecknats i protokollet ska antecknas på en särskild handling.

Paragrafen, som är ny, reglerar hur namnuppgifter som ersatts med ett tjänstgöringsnummer enligt 27 a § polislagen ska hanteras vid förändret av förundersökningsprotokoll. Regleringen syftar till att minska exponeringen av polisanställdas namn i förundersökningsprotokollet i vissa fall. Övervägandena finns i avsnitt 13.10.

Ett ingripandeprotokoll enligt 27 § polislagen, i vilket tjänstgöringsnummer använts i stället för polismans namn enligt 27 a § samma lag, kan komma att ingå i en förundersökning. Om namnuppgiften är av betydelse för brottsutredningen ska uppgiften framgå direkt av förundersökningsprotokollet. Under förutsättning att uppgiften inte är av betydelse för brottsutredningen innebär den nya bestämmelsen att uppgiften i stället kan antecknas på en särskild handling. Regleringen innebär på så sätt en möjlighet att namnuppgiften som hör till tjänstgöringsnumret inte per automatik kommer till den misstänktes kändedom genom förundersökningsprotokollet.

18.3.4 Förslaget till förordning om ändring i polisförordningen (2014:1104)

20 §

Polismyndigheten får meddela närmare föreskrifter

1. om rapportteftergift enligt 9 § polislagen (1984:387),
2. om vilka hjälpmedel som får användas för att stoppa ett fordon eller annat transportmedel enligt 10 § 5 polislagen,
3. om dokumentation enligt 27, 27 a och 28 §§ polislagen,
4. om rätten att besluta om förverkande enligt 3 § fjärde stycket lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande,
5. enligt 2 kap. 33 § och 3 kap. 6 § tredje stycket ordningslagen (1993:1617) i fråga om
 - a) utförande och besiktning av en anläggning för motorsport, olycksberedskap eller föreskrifter som i övrigt behövs från säkerhets synpunkt vid en sådan anläggning, och
 - b) utförande och besiktning av skjutbana,
6. om polislegitimation, utöver vad som anges i förordningen (1958:272) om tjänstekort,
7. om klädsel, utrustning och annat som krävs för enhetlighet i polisarbetet, och
8. om verkställighet av denna förordning.

Föreskrifter som avses i första stycket 1–4 och 6–8 och som berör Säkerhetspolisen ska meddelas i samråd med den.

Ändringen i *punkten 3* innebär att Polismyndigheten bemyndigas att meddela föreskrifter om dokumentation enligt 27 a § polislagen.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Ylva Marsh

Inledning

Utredningens kartläggning visar att utsattheten bland offentliganställda är omfattande och verkar ha ökat på senare tid. Polismyndigheten instämmer i utredningens bedömning att våld, hot och trakasserier mot offentliganställda inte bara är ett arbetsmiljö- och säkerhetsproblem för den enskilda tjänstemannen och berörd verksamhet, utan också ett rättssäkerhets- och demokratiproblem för samhället i stort.¹ När poliser och andra offentliganställda hindras i sin tjänsteutövning eller utövar självcensur av rädsla för våld, hot eller otillbörlig påverkan riskerar det att undergräva rättsstatens principer. I förlängningen påverkas även förtroendet för, och effektiviteten hos, Polismyndigheten och andra myndigheter negativt.

Polismyndigheten arbetar aktivt för att motverka normaliseringen av hot, våld och otillbörlig påverkan. Myndigheten deltar också aktivt i den myndighetssamverkan som pågår för att stärka medarbetarskyddet inom den offentliga förvaltningen. De verktyg som står till myndighetens förfogande är dock inte tillräckliga för att bromsa utvecklingen av hot, våld och trakasserier riktade mot polisanställda och den självcensur som faktiskt förekommer.²

Mot bakgrund av det allvarliga läge Sverige befinner sig i är det av yttersta vikt att staten ger ett tillräckligt skydd till de som arbetar i allmänhetens tjänst. Enligt Polismyndigheten finns behov av mer

¹ Utredningen konstaterar att samma bedömning har gjorts i andra sammanhang, se till exempel prop. 2016/17:208 s. 53 f.

² Polismyndighetens medarbetarskyddsenkät från 2021 visade att drygt var tredje polis och var fjärde polisanställd av respondenterna uppgav att de utsatts för otillåten påverkan, otillbörlig påverkan, kartläggning, trakasseri och/eller utövat självcensur under det senaste året. Motsvarande siffror för ingripandepoliser var 68 %, områdespoliser 66 % och yttre befäl 64 %. Självcensuren hos de mest utsatta funktionerna har ökat sedan motsvarande undersökning 2018.

långtgående förslag än de som utredningen lämnar för att minska utsattheten och motverka självcensuren, särskilt vad gäller exponeringen av offentliganställdas personuppgifter.

Det finns ett utrymme för att i en demokratisk stat införa ett skydd för polisanställdas identitet samtidigt som intresset av insyn och transparens i offentlig förvaltning tillgodoses. Exempel på detta är att Danmark har infört en reglering till skydd för kriminalvårdsanställdas identitet och i Norge har en utredning som överväger ett liknande skydd för polis- och kriminalvårdsanställda tillsatts.³

Polisanställdas utsatthet

Sverige befinner sig sedan flera år tillbaka i ett läge där den grova organiserade brottsligheten har blivit ett allt större samhällshot. Antalet skjutningar och sprängningar har ökat markant över tid och inget annat land i Europa uppvisar ökningar när det gäller dödligt skjutvapenvåld jämförbara med Sverige.⁴ Samtidigt som barn och unga i allt större utsträckning utnyttjas till att begå våldsdåd har brotten blivit mer brutala och urskillningslösa i förhållande till utomstående. Mycket talar för att nästa steg i utvecklingen kommer att bli en ökad hotbild mot rättsväsendet, och då framför allt mot poliser.⁵ Våld, hot och trakasserier mot polisanställda i syfte att påverka beslutsfattande eller som repressalie för redan viktiga åtgärder är något som redan förekommer. Det kan inte heller bortses från risken att det våldskapital som den grova organiserade brottsligheten bevisligen besitter⁶ påverkar polisanställdas handlande och ökar risken för självcensur.

Parallellt med utvecklingen av den allvarliga brottsligheten har samhällsklimatet blivit hårdare, vilket påverkar kommunikationen mellan allmänheten och offentliganställda. Som utredningen lyfter

³ I Norge tillsattes utredningen Utvalg for utredning om identitetsskjerming for ansatte i politiet og kriminalomsorgen den 23 februari 2023.

⁴ Se BRÅ:s rapport Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder, En jämförande studie av nivåer, trender och våldsmetoder, rapport 2021:8, från 2021 (det kan konstateras att skjutvapenvåldet i Sverige har ökat markant sedan rapporten publicerades).

⁵ Bedömningen grundar sig på att ny lagstiftning och satsningar som innebär att polisen kan sätta ökad press på grov organiserad brottslighet och kriminell ekonomi leder till ökad risk för de polisanställda som utför arbetsuppgifterna.

⁶ Under 2023 fram till den 15 november har 337 skjutningar ägt rum vilket resulterat i 100 skadade och 50 döda. Antalet detonerade sprängningar under samma period har varit 140 och antalet försök till och förberedelser till sprängningar har varit 182. Statistik över skjutningar och sprängningar finns på Polismyndighetens hemsida.

fram har den tekniska utvecklingen också medfört en möjlighet att omedelbart ta del av och sprida kontaktuppgifter till offentliganställda. Den som vill kan utifrån ett namn enkelt söka fram polisanställdas adresser och andra personliga uppgifter, det förekommer till och med att det görs under pågående insatser. Uppgifterna används sedan för att framställa hot eller vidta andra handlingar. Detta sammantaget har medfört en hög utsatthet för polisanställda samt en oro för att de själva eller anhöriga ska utsättas för hot, våld eller trakasserier. Det har förekommit att polisanställda blivit utsatta för direkta våldsdåd som mordbrand, skjutningar och sprängningar i anslutning till privata bostäder.

Ett annat exempel på utsattheten är att grovt kriminella personer uppehåller sig vid en polisanställds privata bostad eller barns förskola efter att han eller hon beslutat om eller varit med vid ett ingripande mot någon av personerna. Ibland förekommer även skadegörelse eller hot. Närvaron i sig är tillräcklig för att uppfattas som hotfull då den visar att de kriminella personerna känner till den polisanställdes bostadsadress och familjeförhållanden.

Det är även vanligt förekommande att polisanställda kartläggs. Bostadsadresser, familjeförhållanden, namn till anhöriga m.m. samlas in och publiceras sedan i forum på sociala medier, åtföljt av nedläggande och hotfulla kommentarer. Kännedom om en polisanställds namn gör det möjligt för den som vill att snabbt och enkelt få fram uppgifter som möjliggör en omfattande kartläggning.

Ett sätt att försvåra tillgången till polisanställdas kontaktuppgifter är sekretessmarkering i folkbokföringsregistret. För vissa polisanställda är en sådan sekretessmarkering en nödvändig och viktig åtgärd för att de ska kunna utföra arbetet och skydda sig själv och sina anhöriga. Sekretessmarkering medför emellertid svårigheter och ökade kostnader vad gäller att ingå avtal som mobilabonnemang, elavtal, få bostadslån, ta emot kallelser till vårdgivare och göra inköp på internet. Mot den bakgrunden framstår det inte som rimligt att använda sekretessmarkering som skyddsåtgärd mer generellt för polisanställda. Avsaknaden av effektiva skyddsåtgärder för att minska utsattheten bedöms även få påverkan på Polismyndighetens möjligheter att bibehålla och rekrytera personal.

Synpunkter på utredningens förslag

Utredningens huvudinriktning att inte lämna något förslag om ändrade dokumentationskrav

Den åtgärd som Polismyndighetens anställda har bedömt som viktigast för att förebygga angrepp är att minska exponeringen av polisanställdas personuppgifter.⁷

Utredningen gör bedömningen att det på grund av rättssäkerhetsskäl inte bör införas en reglering som möjliggör att namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder ersätts med en annan beteckning. Utredningen utgår i sin analys från att namnet ofta redan är känt för den enskilde och att det är störst risk för en offentliganställd att utsättas för våld, hot och trakasserier i det direkta mötet med den enskilde.

Polismyndigheten instämmer i bedömningen att risken är störst i det direkta mötet med den enskilde. Utsattheten för polisanställda är dock inte begränsad till de direkta ingripandena. Även om poliser i ingripandeverksamhet, områdespoliser och arrestvakter är särskilt utsatta, finns det andra funktioner inom Polismyndigheten som har arbetsuppgifter som medför en hög risk för att utsättas för våld, hot eller trakasserier. Till exempel är anställda som utreder grov organiserad brottslighet, brott i nära relation samt demokrati- och hatbrott utsatta med anledning av det verksamhetsområde som de arbetar inom. Även om polisanställdas namn i vissa fall redan är kända så gäller motsatsen lika ofta. Det är därför inte ett argument för att inte vidta någon åtgärd i detta avseende.

Utredningen pekar på möjligheten för vissa grupper av offentliganställda att använda mer anonymiserade tjänstekort för att begränsa exponeringen av personuppgifter. Enligt 4 § andra stycket 1 förordningen (1958:272) om tjänstekort får ett särskilt tjänstekort utfärdas till anställd hos Polismyndigheten som har arbetsuppgifter som medför en påtaglig risk för att han eller hon eller någon närstående utsätts för hot eller våld. I Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd (PMFS 2022:5) om särskilt tjänstekort regleras de närmare kriterierna för när ett särskilt tjänstekort får utfärdas. Med hänsyn till skyldigheten för den polisanställda att dokumentera en

⁷ I Polismyndighetens medarbetarskyddsenkät 2018 angav 74 % av respondenterna att den enskilt viktigaste frågan för att förebygga angrepp är att minska exponeringen av polisanställdas personuppgifter.

vidtagen åtgärd, och i dokumentationen ange sitt namn, ger möjligheten att använda ett särskilt tjänstekort inte ett tillräckligt skydd för identiteten.

Polismyndigheten instämmer i utredningens uppfattning om vikten av insyn och kontroll i myndighetens verksamhet. Myndigheten delar dock inte bedömningen att användning av tjänstenummer i beslut eller annan dokumentation skulle inverka menligt på möjligheterna till kontroll. Ett användande av tjänstenummer skulle inte påverka möjligheten att kontrollera när, av vem och på vilken grund en viss åtgärd har vidtagits. Det kommer att finnas en tydlig spårbarhet till den person som vidtagit åtgärden genom att tjänstenumret är kopplat till den polisanställdes namn. Granskning av identiteten bakom ett visst tjänstenummer och tillsyn av myndighetens och enskilda befattningshavares arbete kommer därmed inte att försvåras.

Polismyndigheten anser mot den bakgrunden att en möjlighet att använda tjänstenummer i beslut och annan dokumentation bör införas. En sådan möjlighet kan bidra till en bättre arbetsmiljö för polisanställda och motverka självcensur. Även om den inte löser hela frågan om medarbetarskydd i det allt hårdare samhällsklimatet är det en viktig pusselbit för att minska utsattheten för polisanställda.

Det alternativa förslaget om särskilt tjänstenummer i beslut och dokumentation

Polismyndigheten anser att förslaget som lämnas av utredningen avseende användning av särskilt tjänstenummer i beslut och dokumentation är ett steg i rätt riktning. Förslaget behöver emellertid kompletteras med en motsvarande reglering för övriga delar av den brottsbekämpande verksamheten och utvidgas till att omfatta både poliser och civilanställda.

Det förslag som utredningen lämnar utgår från att polismän som innehar ett särskilt tjänstekort ska få använda det särskilda tjänstenummer som framgår av tjänstekortet i beslut och dokumentation av åtgärder som fattas med stöd av 27 § polislagen (1984:387). Enligt utredningens förslag ska uppgift om polismannens namn anges i en bilaga till beslutet. Som skäl för begränsningen av förslaget till polismän med särskilt tjänstekort anges att förändrade krav på dokumentation av namn skulle ha begränsad påverkan på polisanställdas

utsatthet. Utredningen menar också att polisens våldsmonopol medför att behovet av kontroll av sådana åtgärder gör sig särskilt starkt gällande. Sammantaget anses det inte påkallat att göra några mer genomgripande förändringar av den nuvarande ordningen och att regleringen i det alternativa förslaget därför måste vara tydligt avgränsad och utformas restriktivt.

Förslagets avgränsning innebär emellertid att regleringen inte kommer att vara tillämplig för ingripandepoliser eller områdespoliser som fattar beslut med stöd av rättegångsbalkens bestämmelser inom ramen för en förutredning eller vidtar åtgärder inom ramen för en förundersökning. Det kommer inte heller vara tillämpligt för varken utredare eller medarbetare vid Polismyndighetens underrättelseverksamhet som arbetar mot grov organiserad brottslighet, gängbrottslighet eller våldsbejakande extremism. Andra polisanställda som innehar ett särskilt tjänstekort eller där det i övrigt finns en hotbild har samma behov av att kunna ange tjänstenummer i dokumentation som poliser med särskilt tjänstekort som gör ingripanden med stöd av 27 § polislagen.

Inom polisverksamheten går det inte heller alltid att förutse i vilka situationer polisanställda kommer att utsättas för hot eller våld. De kriterier som anges i 5 § punkterna 1–3 Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om särskilt tjänstekort bör kunna tillämpas för att bedöma om polisanställda, som inte innehar särskilt tjänstekort, i ett enskilt fall ska få använda tjänstenummer i stället för namn. Ett tjänstenummer skulle då kunna användas när det till exempel finns konkreta omständigheter som talar för att den anställde eller någon närstående riskerar att utsättas för hot eller våld.

En sådan lösning skulle därmed också omfatta polisanställda som vanligtvis inte är utsatta för samma nivå av hot eller våld i sin ordinarie tjänst men som tillfälligt deltar i verksamhet där det finns hög risk för utsatthet, och då inte hinner få särskilda tjänstekort utfärdade till sig i förväg. Det förekommer i allt större utsträckning att polisanställda förflyttas från en ort till en annan för att tillfälligt stärka upp vid särskilt allvarliga händelser. De polisanställda som förflyttas kan behöva skydda sin identitet vid undertecknande av

beslut och annan dokumentation av vidtagna åtgärder, även om de i sin ordinarie tjänst inte har det behovet.⁸

Sammanfattningsvis är det angeläget att det införs en möjlighet för polisanställda att i vissa fall använda sig av tjänstenummer i stället för namn i beslut och annan dokumentation. Det alternativa förslaget behöver utvidgas till att omfatta beslut och dokumentation av åtgärder som vidtas inom ramen för annan verksamhet än ingripandeverksamheten vid Polismyndigheten. Motsvarande ändring som den som föreslås i 27 § polislagen bör göras i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen (1947:948). Möjligheten att använda tjänstenummer bör inte heller vara begränsad till att endast omfatta de polisanställda som redan innehar särskilda tjänstekort.

Polismyndigheten instämmer i övrigt i det som Skatteverkets expert anför i sitt särskilda yttrande om att det bör övervägas om en ny reglering bör omfatta fler särskilt utsatta yrkeskategorier än ingripandepoliser som vidtar åtgärder med stöd av 27 § polislagen.

Sekretess

Förslaget om minskad exponering av namn i dokumentation genom angivande av tjänstenummer medför inte någon förändring av möjligheten att på begäran få tillgång till namnet på en polisanställd. För att möjligheten att använda tjänstenummer i dokumentation ska få ökad effekt och minska risken för våld, hot och trakasserier behöver den kombineras med ett adekvat sekretesskydd för polisanställdas namn. Det kan till exempel handla om att tjänstenummer använts i dokumentation över ingripanden mot personer som tidigare dömts för våld och hot mot tjänsteman eller andra grova brott och som har ett stort våldskapital. I de situationerna kan det befaras att ett utlämnande av namnuppgift kan leda till att den polisanställde eller dennes anhöriga utsätts för våld, hot eller trakasserier. Polismyndigheten anser att utredningen hade kunnat, och borde ha, behandlat den frågan inom ramen för uppdraget.

⁸ Det har till exempel inom ramen för den särskilda insatsen med anledning av den eskalerande våldsspiralen i Stockholm skickats hundratals polisanställda från samtliga polisregioner i landet, både ingripande- och utredande personal för att förstärka polisen i Stockholm under vårvintern 2023.

Underrättelse om beslut enligt förvaltningslagen

Polismyndigheten ser positivt på utredningens förslag att offentliganställda i vissa fall ska kunna underlåta att ange sitt namn i underrättelser om beslut vid handläggning med stöd av förvaltningslagen (2007:900). Polismyndigheten håller dock med om det som Skatteverkets expert ger uttryck för i sitt särskilda yttrande om att det bör övervägas en mer långtgående reglering som ger myndigheterna möjlighet att själva bestämma om en underrättelse ska innehålla uppgifter om beslutsfattarens och föredragandens namn, och ett starkare skydd för identiteten.

Slutsats

Sammanfattningsvis anser Polismyndigheten att det bör införas en reglering som möjliggör att namn i beslut och annan dokumentation i vissa fall kan ersättas med en annan beteckning. Mot bakgrund av det allvarliga läge som Sverige befinner sig i bör denna reglering omfatta både polis- och civilanställda i den brottsbekämpande verksamheten. För att möjligheten att använda tjänstenummer i dokumentation ska få större effekt och minska risken för våld, hot och trakasserier behöver den kombineras med ett adekvat sekretesskydd för polisanställdas namn. Det är av yttersta vikt att staten ger ett tillräckligt skydd till de som arbetar i allmänhetens tjänst.

Särskilt yttrande av experten Ellinor Eriksson

Utredningen har haft ett viktigt och svårt uppdrag som innebär att föreslå åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet inom vissa angivna områden. Utredningens kartläggning visar att det finns en omfattande och bred utsatthet inom många olika yrkeskategorier. Utsattheten beror bl.a. på att kontaktuppgifter till offentliganställda är mycket lättåtkomliga på internet. Uppdraget har bl.a. inneburit att olika rättssäkerhetsintressen behöver balanseras mot varandra. När det gäller uppdraget att minska exponeringen av offentliganställdas namn handlar det om att balansera behovet av insyn i myndigheternas verksamhet mot behovet av att minska offentliganställdas utsatthet.

Med hänsyn till hur stor utsattheten hos de offentliganställda visat sig vara anser Skatteverket att det hade varit önskvärt att utredningen hade lagt mer långtgående förslag när det gäller att minska exponeringen av offentliganställdas namn. Möjligheterna till insyn i myndigheternas verksamhet är självfallet mycket viktig, vilket framgår av betänkandet. Den reglering om underrättelser och dokumentation av offentliganställdas namn som gäller är dock framtagen i en annan tid och ett annat samhällsklimat. Uppgifter om offentliganställda är numera till följd av teknikutvecklingen väldigt lättåtkomliga och lätta att sprida. Samhällsutvecklingen är för närvarande sådan att utsattheten inte ser ut att minska, utan snarare öka, inom en överskådlig tid.

Ur ett arbetsgivarperspektiv är det mot den här bakgrunden önskvärt med fler verktyg för att kunna minska personalens utsatthet. Att det föreslås en möjlighet att utelämna namn i vissa underrättelser om beslut är ett steg i rätt riktning. Det framstår dock inte som en tillräcklig åtgärd så länge offentliganställdas uppgifter finns lätt tillgängliga på internet. Åtgärder som sekretessmarkering i folkbokföringen och skyddad folkbokföring minskar givetvis utsattheten. Dessa åtgärder är dock relativt ingripande för den som omfattas och innebär tydliga begränsningar i privatlivet. Det är därför inte önskvärt att sådana åtgärder generellt sett ska utgöra svaret på problemet med offentliganställdas utsatthet.

Det är oerhört viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt att offentliganställda vill och vågar agera korrekt i tjänsten, utan att påverkas av rädsla. Som framkommit under utredningens arbete handlar det bl.a. om risken för att felaktiga beslut fattas eller att nödvändiga beslut

inte fattas till följd av rädsla. Det handlar också om vem som ska vilja utföra utsatta yrkeskategoriers arbete om skyddet uppfattas som bristfälligt alternativt alltför inskränkande i det egna privatlivet. Det har även framkommit att gällande bestämmelser inte alltid följs i syfte att skydda personalen. Det kan då ifrågasättas om bestämmelserna som innebär exponering av offentliganställdas namn är väl avvägda när myndigheterna upprepat ser sig nödgade att bryta mot dessa för att skydda sin personal.

Exempel på längre gående åtgärder som Skatteverket gärna sett hade övervägts är möjlighet för myndigheten själv att helt bestämma om en underrättelse ska innehålla uppgifter om beslutsfattarens och föredragandens namn. En sådan bestämmelse skulle klargöra rättsläget när det gäller underrättelser om beslut enligt förvaltningslagen (2017:900) och vara enkel att tillämpa. En förutsättning skulle då vara att den enskilde kan kontakta myndigheten för att få eventuella frågor om ett beslut besvarade på ett tillfredsställande sätt så att serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen fullgörs.

En annan åtgärd som Skatteverket anser bör övervägas är att möjliggöra att offentliganställdas namn kan utelämnas i handlingar som expedieras eller ska lämnas ut.

Ett av utredningens alternativa förslag innebär att en polisman för vilken det har utfärdats ett särskilt tjänstekort i vissa situationer ska kunna fullgöra dokumentationsskyldigheten genom att ange ett tjänstgöringsnummer. Regleringen om särskilda tjänstekort omfattar ett antal utsatta yrkeskategorier. Skatteverket anser att det bör övervägas om samtliga yrkeskategorier som omfattas av regleringen om särskilda tjänstekort skulle kunna omfattas av en bestämmelse som innebär att dokumentationen kan fullgöras genom angivande av ett tjänstgöringsnummer. Bestämmelsen skulle kunna införas i förvaltningslagen.

Ovanstående åtgärder innebär en minskning av exponeringen av offentliganställdas namn, men innebär däremot inte någon förändring i möjligheten att på begäran få tillgång till namnet på en viss offentliganställd. För att säkerställa ett effektivt skydd för offentligtanställda anser Skatteverket därför att en sekretessreglering för offentligtanställdas namn bör övervägas för situationer där namnet behöver hemlighållas av säkerhetsskäl (jfr bestämmelsen om undantag från underrättelseskyldigheten i 25 § tredje stycket förvaltningslagen).

En sådan reglering skulle inte hjälpa alla utsatta yrkeskategorier, men väl de där den offentliganställdes namn inte sedan tidigare är känt.

En sekretessreglering avseende offentliganställdas namn kräver noggranna överväganden, eftersom den skulle innebära såväl för- som nackdelar för det demokratiska systemet. Fördelen med att i undantagsfall kunna sekretessbelägga offentliganställdas namn är att offentliganställda i utsatta positioner skulle få bättre möjlighet att utföra sina arbetsuppgifter i lugn och ro, med minskad risk för att utsättas för våld, hot och trakasserier. Detta bör kunna leda till ökad trygghet och en minskad självzensur.

Samtidigt finns det tydliga nackdelar med sekretessbeläggande av offentliganställdas namn. Det handlar om minskad transparens och möjlighet till insyn för den som utgör ett säkerhetshot, exempelvis en part i ett ärende. Möjligheten till extern granskning är viktig för att missförhållanden och felaktigheter inom myndigheter ska kunna upptäckas och behöver således upprätthållas. En sekretessreglering som gäller offentliganställdas namn när det behövs av säkerhetsskäl bör inte begränsa den viktiga externa granskning som görs av exempelvis JO, JK, media eller överklagandeinstanser.

Kommittédirektiv 2022:31

Åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet

Beslut vid regeringssammanträde den 21 april 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska överväga olika författningsändringar för att minska offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier. Syftet är både att förbättra situationen för de anställda och att värna den offentliga verksamheten.

Utredaren ska bl.a.

- analysera behovet av en minskad exponering av offentliganställdas namn och ta ställning till om behovet motiverar författningsändringar som minskar kraven på användning av namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder,
- analysera behovet av ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda och ta ställning till om behovet motiverar författningsändringar som stärker skyddet för uppgifterna,
- göra en språklig och saklig översyn av straffbestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd och ta ställning till om skyddet behöver förstärkas,
- ta ställning till om det straffrättsliga skyddet för tjänstemän mot förolämpningar och andra kränkningar behöver förstärkas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 augusti 2023.

Uppdraget att överväga åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet

Enligt flera undersökningar är det relativt vanligt att offentliganställda utsätts för våld, hot och trakasserier. Problemet har under senare tid uppmärksammats bl.a. i förhållande till socialtjänsten och brottsbekämpningen men finns i princip i hela förvaltningen.

Våld, hot och trakasserier mot offentliganställda kan få betydande konsekvenser för den enskilde och är i förlängningen angrepp även på det demokratiska systemet. Det är mycket allvarligt om gärningarna leder till att en tjänsteman agerar på något annat sätt än som föreskrivs i författning. Då hotas såväl grundläggande principer om likabehandling och rättssäkerhet som effektiviteten i den offentliga verksamheten. Dessutom är det mycket allvarligt om angreppen normaliseras och leder till ett minskat intresse för att söka sig till eller stanna kvar i viktiga yrken.

En minskad exponering av offentliganställdas namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder

Enligt förvaltningslagen (2017:900), som innehåller grundläggande bestämmelser om förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter och domstolar, ska myndigheterna i princip dokumentera sina beslut. För varje skriftligt beslut ska det finnas en handling som visar dagen för beslutet och vad beslutet innehåller samt vem eller vilka som har fattat beslutet eller varit föredragande eller medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet (31 §). Bestämelsen kräver inte att ett beslut sätts upp särskilt och undertecknas men krav på det kan följa av en specialförfattning.

En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska enligt förvaltningslagen så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt (33 §). Det innebär att myndigheten på eget initiativ ska underrätta parten om beslutet i dess helhet. Normalt sett betyder det att myndigheten skickar hela beslutet, med uppgift bl.a. om vem eller vilka som fattat det, till parten.

Förvaltningslagens bestämmelser om beslut tillämpas inte i vissa kommunala ärenden eller i brottsbekämpande verksamhet hos de brottsbekämpande myndigheterna och tillämpas inte heller om det

finns avvikande regler i någon annan författning. Bestämmelser som i enlighet med detta tillämpas i stället för förvaltningslagen kan bl.a. gälla dokumentation av beslut.

Utanför förvaltningslagen finns det, t.ex. för den brottsbekämpande verksamheten, bestämmelser om dokumentation även av andra åtgärder än beslut. De bestämmelserna kan innebära att det i en handling ska anges bl.a. vem eller vilka som har utfört en viss åtgärd. Den enskilde får ofta del av handlingar, t.ex. förundersökningsprotokoll, med dokumentation enligt dessa regler.

Den reglering som nu beskrivits medför att namn på offentliganställda i stor utsträckning framgår av beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. En åtgärd som har föreslagits för att minska offentliganställdas utsatthet är därför att minska exponeringen av namn i handlingarna. Polismyndigheten har t.ex. i en hemställan till regeringen efterfrågat möjligheter att inte använda namn utan en form av internt identifikationsnummer när dokumentation görs (Polismyndighetens skrivelse den 11 juni 2021, Ju2021/02387, Stärkt medarbetarskydd). Ett alternativ till det skulle kunna vara att använda namn när dokumentation görs, men utelämna dem när någon ska få del av en handling. Tanken med Polismyndighetens förslag är inte att begränsa rätten att på begäran få del av namn, utan endast att det ska krävas en extra åtgärd för att få del av dem. Detta ska motverka otillbörligt agerande i affekt.

När det gäller detta förslag ska det beaktas att kraven på användning av namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder är ett uttryck för en av utgångspunkterna för det svenska statskicket: att de som utövar offentlig makt inte ska vara anonyma. En ordning där den som t.ex. får del av ett beslut samtidigt får veta vem eller vilka som har fattat beslutet bidrar till allmänhetens förtroende för myndigheterna och till legitimiteten för den offentliga maktutövningen. Ordningen underlättar också insyn, kontroll och ansvarskrävande. Om kraven på användning av namn ska minskas, behöver det därför vara klarlagt att det finns ett angeläget behov av det på ett visst område.

Som anges ovan är det relativt vanligt att offentliganställda utsätts för våld, hot och trakasserier, något som i förlängningen utgör ett angrepp även på det demokratiska systemet. Det är därför motiverat att utreda om offentliganställdas utsatthet innebär t.ex. att det på vissa områden eller under vissa förhållanden finns skäl för att, utan

att begränsa rätten att på begäran få del av namn, tillåta att namn utelämnas när någon ska få del av en handling.

Frågan ska övervägas med beaktande av offentliganställdas utsatt-
het men också av om en minskad användning av namn kan påverka
förtroendet för och synen på förvaltningen. Hänsyn ska även tas till
eventuella nackdelar i form av försämrade möjligheter till insyn,
kontroll och ansvarsutkrävande.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av en minskad exponering av offentliganställdas namn,
- ta ställning till om behovet motiverar författningsändringar som minskar kraven på användning av namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag, som även får avse personer som utför förvaltningsuppgifter utan att vara offentliganställda.

Uppdraget omfattar att göra överväganden för förvaltningsmyndigheterna men inte domstolarna. Utredaren ska göra sektorsspecifika överväganden och fokusera på sådana delar av förvaltningen där de anställda är särskilt utsatta för våld, hot eller trakasserier.

Ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda

Hos myndigheterna finns uppgifter om offentliganställda bl.a. i personaladministrativ verksamhet. Bestämmelser om sekretess i sådan verksamhet finns i 39 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I 39 kap. 3 § finns bestämmelser som syftar till att ge offentliganställda skydd mot hot och trakasserier. Enligt paragrafens första stycke gäller sekretess i personaladministrativ verksamhet för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider något annat allvarligt men om uppgiften röjs. Uttrycket enskilds personliga förhållanden omfattar även en uppgift om den enskildes namn. Begränsningen till personaladministrativ verksamhet innebär att bestämmelsen inte ger något stöd för att hemlighålla vem som t.ex. fattat ett visst beslut. Av paragrafens andra stycke följer ett förstärkt skydd för kontaktuppgifter, fotografier och uppgifter om närstående. I para-

grafens tredje stycke, slutligen, regleras ett särskilt skydd för personnummer och födelsedatum hos Riksdagens ombudsmän och vissa myndigheter där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller annat allvarligt men.

Uppgifter om offentliganställda finns även i folkbokföringen och liknande register. Bestämmelser om folkbokföringssekretess finns i 22 kap. 1 §. Enligt paragrafen gäller sekretess för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i verksamhet som avser bl.a. folkbokföringen. För uppgifter i folkbokföringen finns de olika skyddsåtgärderna sekretessmarkering, skyddad folkbokföring och fingerade personuppgifter.

Polismyndigheten har i den ovan nämnda hemställan från juni 2021 anfört att det finns anledning att överväga ett förstärkt skydd både för namn i den personaladministrativa verksamheten och för kontaktuppgifter utanför den verksamheten. Enligt Polismyndigheten framstår skyddet för kontaktuppgifter i den personaladministrativa verksamheten som verkningslöst, eftersom uppgifterna lätt kan sökas fram på internet om t.ex. namnet på en anställd eller registreringsnumret på hans eller hennes privata fordon är känt. Dessutom anser Polismyndigheten att ett förstärkt skydd för uppgifter om studenter på polisutbildningen bör övervägas, eftersom det kan befaras att det gjorts försök att kartlägga studenter på utbildningen.

Riksdagen har i juni 2021 tillkännagett för regeringen att skyddet för polismän och rättsväsendets personal behöver stärkas (bet. 2020/21:JuU41 punkt 6, rskr. 2020/21:389). Ett första steg är enligt tillkännagivandet att ge polismäns personuppgifter ett starkare skydd i offentlighets- och sekretesslagen. Som huvudregel, sägs det, bör uppgifter om polismäns identitet och hemadress inte vara offentliga. Enligt tillkännagivandet bör det också övervägas om lagstiftning ska införas för att minska spridningen av personuppgifter när det gäller polismän och deras anhöriga till olika upplysningsföretag samt om skyddet behöver stärkas även för andra personer som arbetar inom rättsväsendet. Riksdagen har tidigare, i november 2020, tillkännagett för regeringen bl.a. att den bör återkomma med förslag på åtgärder som gör arbetsmiljön säkrare för polismän i yttre tjänst (bet. 2020/21:JuU3 punkt 2, rskr. 2020/21:57).

Skyddet i myndigheternas personaladministrativa verksamhet för uppgifter om offentliganställda förstärktes senast genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2018. I lagstiftningsärendet gjordes bedömningen att det saknades skäl att föreslå ändringar av skyddet för namn. I ärendet underströks, med hänvisning till tidigare förarbeten, också att man inte bör göra sig överdrivna föreställningar om effekten av sekretess i personaladministrativ verksamhet. Detta då de skyddade uppgifterna ofta går att hitta på andra sätt, t.ex. genom sökningar på internet (se prop. 2016/17:208 s. 65–66).

För att offentliganställda ska ha ett tillräckligt starkt skydd i praktiken mot våld, hot och trakasserier finns det nu anledning att mer generellt utreda ett förstärkt skydd för uppgifter om dem. Med anledning av vad Polismyndigheten har anfört om försök att kartlägga studenter på polisutbildningen, bör dessutom ett förstärkt skydd för uppgifter om studenter på den utbildningen utredas.

Frågorna ska övervägas med beaktande av offentliganställdas utsatthet men också av den restriktivitet som, på grund av intresset av insyn i den offentliga verksamheten, gäller vid införande eller utökning av sekretess.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda samt studenter på polisutbildningen,
- ta ställning till om behovet motiverar författningsändringar som stärker skyddet för uppgifterna, och
- lämna nödvändiga författningsförslag, som även får avse personer som utför förvaltningsuppgifter utan att vara offentliganställda.

Uppdraget omfattar inte att överväga begränsningar i grundlagskyddet för vissa söktjänster.

Ett ändamålsenligt straffrättsligt skydd för tjänstemän

Våld, hot och andra kränkningar såsom förolämpningar och ofredanden mot myndighetsföreträdare är ett allvarligt problem och risken för otillbörlig påverkan på myndigheters beslutsfattande måste tas på stort allvar. Det straffrättsliga skyddet för dessa grupper måste därför vara ändamålsenligt och starkt.

Regeringen har under de senaste åren vidtagit flera åtgärder för att stärka det straffrättsliga skyddet för samhällsnyttiga funktioner. Den 1 januari 2020 infördes det gradindelade brottet sabotage mot blåljusverksamhet i 13 kap. 5 c § brottsbalken och straffskalan för grovt våld eller hot mot tjänsteman skärptes i samband med propositionen Ett stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och myndighetsutövning (prop. 2018/19:155). Därutöver föreslogs i betänkandet En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner (SOU 2022:2) ett förstärkt straffrättsligt skydd för utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Utredningens förslag har remitterats. Regeringen har även vidtagit flera lagstiftningsåtgärder som innebär ett generellt sett skärpt straffrättsligt skydd mot våld, hot och trakasserier. Bland annat har straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott skärpts och skyddet för den personliga integriteten har stärkts och moderniserats, till exempel genom att det straffbara området för olaga hot har utvidgats, se propositionerna Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott (prop. 2016/17:108) och Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten (prop. 2016/17:222). Även om det i närtid alltså har vidtagits flera åtgärder för att stärka det straffrättsliga skyddet finns det anledning att överväga om ytterligare åtgärder behövs för att stärka skyddet för tjänstemän.

Såväl Blåljusutredningen (Ju 2016:23) som Utredningen om ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor (Ju 2020:12) har gjort nedslag i 17 kap. brottsbalken, som reglerar brott mot allmän verksamhet. Den sistnämnda utredningen har lyft fram de ökade problemen med våld, hot och trakasserier mot offentliganställda, som påtalats av bl.a. Arbetsgivarverket i en hemställan till regeringen (Arbetsgivarverkets skrivelse den 19 juni 2019, Ju2019/02310, Översyn av skyddet för statstjänstemän som utsätts för våld, hot och trakasserier) samt av Polismyndigheten i den ovan nämnda hemställan från juni 2021. Arbetsgivarverket har i sin hemställan gett exempel på hur statsanställda utsätts för bl.a. telefonterror, förolämpningar, förtal, skadegörelse, hot om självmord och ogrundade orosanmälningar till socialtjänsten samt uppgett att vissa former av trakasserier kan få stor spridning genom sociala medier. Utredningen har konstaterat att det problem som beskrivits framstår som allvarliga. För att bedöma behovet av straffrättsliga åtgärder för den typ av ageranden som det

hänvisats till, skulle det emellertid enligt utredningen krävas ytterligare kartläggning och analys.

Polismyndigheten har i sin hemställan till regeringen framfört önskemål om att utveckla och förstärka det straffrättsliga tjänstemannaskyddet genom att utöka möjligheterna att beivra subtila hot och trakasserier mot tjänstemän. Enligt Polismyndigheten bör en utökning övervägas av det kriminaliserade området med inriktning mot att träffa ageranden som syftar till att kränka tjänstemannens personliga frid utan att inskränka utrymmet att granska eller kritisera tjänstemännen eller den verksamhet som bedrivs. Polismyndigheten har därefter anfört att deras medarbetare, främst i yttre tjänst, på senare tid framfört att det upplevs som tillåtet att håna, förödmjuka och använda verbalt nedsättande uttryck mot dem.

Förolämpningar mot tjänstemän var tidigare särskilt kriminaliserade som missfirmelse mot tjänsteman, men är i dag kriminaliserade som framför allt förolämpning. Med hänsyn till vad Polismyndigheten och Arbetsgivarverket framfört finns det dock i ljuset av tjänstemännens utsatthet skäl att se över hur det straffrättsliga skyddet mot förolämpningar och andra kränkningar av tjänstemän är utformat och om förändringar behövs för att säkerställa ett ändamålsenligt och tillräckligt starkt skydd för tjänstemän.

Även om det straffrättsliga skyddet för tjänstemän har förstärkts under de senaste åren genom ändringar i bl.a. 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken finns det mot bakgrund av det anförda ett behov av att göra en språklig och saklig översyn av straffbestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ i syfte att säkerställa att det straffrättsliga skyddet är ändamålsenligt utformat.

Blåljusutredningen har i sitt betänkande Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner (SOU 2018:2) bedömt att det inte finns tillräckligt starka skäl att göra en större systematisk omarbetning av bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken och därvid byta ut begreppet myndighetsutövning (se s. 121–124 i betänkandet). Inte heller Utredningen om ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor har sett behov av någon sådan förändring. Mot den bakgrunden bör översynen göras med utgångspunkt i att det straffrättsliga skyddet även fortsättningsvis ska utgå från begreppet myndighetsutövning.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i att det straffrättsliga skyddet även fortsättningsvis ska utgå från begreppet myndighetsutövning göra en språklig och saklig översyn av straffbestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken och ta ställning till om skyddet behöver förstärkas,
- ta ställning till om det straffrättsliga skyddet för tjänstemän mot förolämpningar och andra kränkningar behöver förstärkas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha en dialog med och hämta in upplysningar från myndigheter och organisationer som berörs av frågorna. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet.

Under förutsättning att det ryms inom tiden för uppdraget är utredaren oförhindrad att ta upp och lämna författningsförslag i frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas särskilt.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 augusti 2023.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2023:16

Tilläggsdirektiv till Utredningen om åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet (Ju 2022:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 2 februari 2023

Ändring i uppdraget

Den 21 april 2022 beslutades kommittédirektiv om åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet (dir. 2022:31).

Utredaren får nu, utöver vad som framgår av de ursprungliga direktiven – när det gäller offentliganställda som med anledning av sina arbetsuppgifter löper en förhöjd risk för att utsättas för våld, hot, trakasserier eller annan otillbörlig påverkan – i uppdrag att oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär

- minskad exponering av offentliganställdas namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder, och
- ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda och deras närstående.

Utredaren får också, utöver vad som framgår av de ursprungliga direktiven, i uppdrag att

- oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag som innebär att straffet för våld eller hot mot tjänsteman skärps och att ett nytt brott som tar sikte på förolämpningar mot tjänstemän införas, och

- ta ställning till om även straffet för sabotage mot blåljusverksamhet behöver skärpas och, vid behov, lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget i sin helhet ska i stället redovisas samlat senast den 1 januari 2024.

Uppdraget att föreslå en minskad exponering av offentliganställdas namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder samt ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda

Utredaren ska enligt de ursprungliga direktiven analysera behovet av en minskad exponering av offentliganställdas namn och ta ställning till om behovet motiverar författningsändringar som minskar kraven på användning av namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. Uppdraget omfattar bl.a. att göra överväganden för förvaltningsmyndigheterna men inte domstolarna. Utredaren ska göra sektorsspecifika överväganden och fokusera på sådana delar av förvaltningen där de anställda är särskilt utsatta för våld, hot och trakasserier. Utredaren ska även analysera behovet av ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda och studenter på polisutbildningen samt ta ställning till om det motiverar författningsändringar. Nödvändiga författningsförslag ska lämnas i dessa delar. Detta får även avse personer som utför förvaltningsuppgifter utan att vara offentliganställda.

Det är oacceptabelt att personer som har till uppgift att hjälpa och skydda andra i samhället utsätts för våld, hot, trakasserier eller annan otillbörlig påverkan. För att förebygga utsattheten bör uppgifter om offentliganställda i ökad utsträckning kunna skyddas. Det gäller inte minst poliser, socialsekreterare och andra offentliganställda som exempelvis arbetar mot organiserad brottslighet eller som annars genom sina yrken löper en förhöjd risk för att utsättas för våld, hot, trakasserier eller annan otillbörlig påverkan. Detsamma gäller deras närstående. Även studenter på polisutbildningen bör i ökad utsträckning kunna skyddas. Det är därför angeläget att utredningen lämnar författningsförslag som möjliggör det, vilket också överensstämmer med riksdagens tillkännagivande till regeringen från den 28 april 2022 (bet. 2021/22:JuU22 punkt 27, rskr. 2021/22:270).

Vid utformningen av författningsförslagen ska utredaren beakta de olika intressen som aktualiseras och lämna förslag som är rätts-säkra, proportionerliga och väl avvägda.

Mot denna bakgrund ska utredaren därför, oavsett ställnings-tagande i sak, när det gäller offentliganställda som med anledning av sina arbetsuppgifter löper en förhöjd risk för att utsättas för våld, hot, trakasserier eller annan otillbörlig påverkan, lämna författningsförslag som innebär

- minskad exponering av offentliganställdas namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder, och
- ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda och deras närstående.

Uppdraget att föreslå skärpt straff för våld eller hot mot tjänsteman och ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman

Utredaren ska enligt de ursprungliga direktiven göra en språklig och saklig översyn av straffbestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman och ta ställning till om skyddet behöver förstärkas, ta ställning till om det straffrättsliga skyddet för tjänstemän mot förolämpningar och andra kränkningar behöver förstärkas och lämna nödvändiga författningsförslag.

Straffskalan för våld eller hot mot tjänsteman är böter eller fängelse i högst två år. Straffskalan för grovt våld eller hot mot tjänsteman är fängelse i lägst ett och högst sex år (17 kap. 1 § brottsbalken). Våld och hot mot poliser och andra tjänstemän är ett allvarligt problem. Risken för otillbörlig påverkan på myndigheters beslutsfattande måste tas på stort allvar.

Tidigare fanns en bestämmelse i brottsbalken om missfirmelse mot tjänsteman, vilken gav straffrättsligt skydd mot förolämpning för tjänstemän. Bestämmelsen avskaffades 1975 med motiveringen att det inte behövdes något särskilt straffskydd mot förolämpning av tjänsteman utöver den allmänna bestämmelsen i (5 kap. 3 §) brottsbalken om förolämpning. Samtidigt infördes en rätt för åklagare att under vissa förutsättningar väcka allmänt åtal för förolämpning mot någon i eller för hans eller hennes myndighetsutövning (se prop. 1975:78).

Det är i dag vanligt förekommande att tjänstemän, bl.a. poliser och socialsekreterare, får utstå förolämpningar. Det kan vara fråga om

grovt nedsättande kommentarer. Detta skapar ordningsstörningar och försvårar för den enskilda tjänstemannen att göra sitt jobb. Förolämpningar förekommer också från personer som vill stärka sin position i den kriminella miljön. Oavsett anledning är sådana nedsättande kommentarer oacceptabla.

Mot bakgrund av vad som anges ovan ska straffet för våld eller hot mot tjänsteman skärpas och ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman införs. Utredaren ska därför

- oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag som innebär att straffet för våld eller hot mot tjänsteman skärps och att ett nytt brott som tar sikte på förolämpningar mot tjänstemän införs.

Uppdraget att överväga förändringar i straffskalan för sabotage mot blåljusverksamhet

Den 1 januari 2020 infördes det gradindelade brottet sabotage mot blåljusverksamhet. För sabotage mot blåljusverksamhet döms den som angriper eller på annat sätt stör polisverksamhet, räddningstjänst eller ambulanssjukvård, om gärningen är ägnad att allvarligt försvåra eller hindra uttryckningsverksamhet eller brottsbekämpande verksamhet. Straffskalan för sabotage mot blåljusverksamhet är fängelse i högst fyra år. För grovt sabotage mot blåljusverksamhet är straffskalan fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid (13 kap. 5 c § brottsbalken).

Konsekvenserna för dem som begår attacker mot blåljusverksamhet måste vara direkta och kännbara. Sådana gärningar är ämnade att allvarligt försvåra och förhindra samhällets kärnverksamhet. Det kan diskuteras om straffskalorna i alla delar är ändamålsenligt utformade för att fullt ut spegla brottslighetens allvar.

Som anges ovan ska utredaren lämna förslag som innebär att straffet för våld eller hot mot tjänsteman skärps. I detta sammanhang bör det övervägas om även straffskalan för sabotage mot blåljusverksamhet bör skärpas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om även straffet för sabotage mot blåljusverksamhet bör skärpas och, vid behov, lämna nödvändiga författningsförslag.

Redovisning av uppdraget

Enligt de ursprungliga direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 1 augusti 2023. Utredningstiden förlängs. Uppdraget i sin helhet ska i stället redovisas samlat senast den 1 januari 2024.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Ett starkare skydd för offentliganställda
mot våld, hot och trakasserier. [1]