

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

### Bakgrund

Förslagen som framgår av utredningen utgår från en problembild som slår fast att offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier har blivit alltmer framträdande. Utredningen har konkretiserat och analyserat problembilden i termer av utsatthetens omfattning och vilka konsekvenser den för med sig, för den enskilde medarbetaren men också för verksamheterna i sig.

Utifrån nämnda problembild har utredningen bland annat sett över det straffrättsliga skyddet för offentliga tjänstemän genom en allmän översyn av straffbestämmelserna i 17 kap. brottsbalken (1962:700) om våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd. Utredningen menar att skyddet behöver förstärkas och det föreslås att ett nytt brott, förolämpning mot tjänsteman, införs. Vidare föreslås bland annat viss minskad exponering av namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder genom en ny möjlighet att i vissa fall underrätta om beslut utan att ange beslutsfattarens namn i 33 § förvaltningslagen (2017:900). Utredningen överväger också starkare skydd för offentliganställdas uppgifter.

Utredaren har balanserat behovet av förstärkt skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier mot upprätthållandet av allmänhetens berättigade krav på rättssäkerhet, insyn och möjligheter till ansvarsutkrävande och bedömt att intresset att skydda de offentliganställda bör ges större vikt än tidigare.

### Om Naturvetarna

Naturvetarna är fackförbundet för akademiker inom naturvetenskap. Våra 35 000 medlemmar är utbildade inom livsvetenskaperna, de fysiska vetenskaperna, matematik och it. Medlemmarna finns på arbetsmarknadens alla sektorer och många arbetar inom life science, miljö, lant- och skogsbruk. Av Naturvetarnas 35 000 medlemmar är ungefär 17 000 medlemmar sysselsatta i offentlig sektor. Naturvetarna organiserar i dagsläget ungefär 1 600 medlemmar som är inspektörer, bland annat djurskyddsinspektörer, djurskyddshandläggare, livsmedelsinspektörer och miljöinspektörer; medlemsgrupper som i sin tjänsteutövning har omfattande kontakter med allmänheten och som inom ramen för denna tjänsteutövning kan fatta beslut som innebär stora ingrepp i den enskildes sfär. För Naturvetarna är det sammantaget mycket angeläget att offentliganställdas skydd mot hot, våld och trakasserier är erforderligt utrett och att det säkerställs genom lagstiftning och andra lämpliga åtgärder.

### Naturvetarnas synpunkter

*Naturvetarna tillstyrker* utredningens förslag om ändrade straffbestämmelser i 17 kap. brottsbalken, om införandet av det nya brottet förolämpning mot tjänsteman och om ändringar i 33 § förvaltningslagen i syfte att minska exponeringen av offentliganställdas

namn men ställer sig frågande till om föreslagna åtgärder är tillräckliga för att få bukt med problemen.

*Naturvetarna anser* att förslagen grundar sig i en gedigen och väl genomförd utredning samt delar utredarens uppfattning om problembilden. Det är i allmänhet vid myndighetsutövning och tillsyn, vid omfattande och nära kontakt med allmänheten, exempelvis genom direkta möten, som en särskild risk för utsatthet genom våld, hot och trakasserier uppstår.

*Naturvetarna bekräftar* att utsattheten är stor och att den har ökat genom ett hårdare klimat och sociala medier för medlemsgrupper vars tjänsteutövning präglas av dessa förhållanden. Under perioden 4 maj 2023 – 16 maj 2023 genomförde Naturvetarna en arbetsmiljöenkät riktad till djurskyddshandläggare via enkätutskick till Sveriges länsstyrelser, vilka i sin tur skickade enkäten vidare till länets samtliga djurskyddshandläggare. Totalt svarade 118 djurskyddsinspektörer på enkäten. Enligt Saco finns det ca 220 djurskyddsinspektörer i Sverige. Av de svarande hade 81 procent utsatts för hot från extern aktör i tjänsten, femton procent hade utsatts för våld av extern aktör i tjänsten medan 53 procent hade utsatts för trakasserier av extern aktör i tjänsten. Under de senaste tolv månaderna räknat från svarstillfället hade 60 procent utsatts för hot eller våld i tjänsten.

*Utredningen poängterar* att problembilden aktualiserar ett samspel av arbetsmiljö-, verksamhets och kriminalpolitiska frågor och att det krävs flera parallella åtgärder för att en tillfredställande situation ska kunna uppnås (s. 22 och s. 109). Vilka åtgärder som kan vara aktuella och som inte är av straff- eller förvaltningsrättslig karaktär övervägs inte närmare.

*Utredningen framhåller* att en övervägande del av de företrädare och representanter från myndigheter de 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. Utredningen har en bild av att anställdas trygghet och skydd mot hot, våld och trakasserier över lag är prioriterad av myndigheterna, men framhåller också att det varierar hur väl arbetsgivarna fullgör sina åtaganden i arbetsmiljöhänseende. Naturvetarnas arbetsmiljöenkät riktad till djurskyddshandläggare från maj 2023 visar att 79 procent av de svarande uppgav att det finns en rutin eller beredskapsplan avseende hot och våld på arbetsplatsen, tre procent uppgav att det inte finns medan 13 procent svarade "vet ej". Enligt 64 procent av de svarande fungerar samarbetet med polisen bra i länet, 10 procent uppgav att det inte fungerar medan 20 procent av de svarande uppgav "vet ej".

*Naturvetarna kan genom kontakt med medlemsgrupper i inspektörsyrket bekräfta* att det sinsemellan de olika länsstyrelserna kan finnas olikheter i förhållningssättet till hur våld, hot och trakasserier ska förebyggas men också åtgärdas om en incident inträffar. Av arbetsmiljöenkäten från 2023 framgår att i drygt hälften av fallen då en respondent utsatts för hot eller våld i tjänsten så har arbetsgivaren inte vidtagit åtgärder.

*Utredningen anser* att regeringen bör ta initiativ för att utreda vid vilken myndighet det kan inrättas en funktion som kan bistå myndigheter med verktyg och råd i fråga om hantering av trakasserier, hot och våld som myndigheter, samt kommuner och regioner kan vända sig till vid behov, i enlighet med Riksrevisionen förslag i rapporten (RiR 2022:26) (s. 111).

*Naturvetarna instämmer i utredningens hållning* att regeringen snarast bör tillsätta utredning om en samlad stödfunktion som vid behov kan bistå myndigheter som arbetsgivare med kunskap, råd och stöd i diverse frågor rörande hanteringen och motverkandet av våld, hot och trakasserier mot anställda.

*Naturvetarna anser också* att det i samma utredning ska övervägas om det krävs författningsändringar i fråga om det förebyggande arbetet som syftar till att motverka våld, hot och trakasserier riktade mot offentliganställda. Det hade också varit eftersträvansvärt att genom en sådan utredning ta del av uppgifter om kopplingen mellan förekomsten av våld, hot och trakasserier på arbetet och huruvida arbetsgivarens förebyggande arbete i förhållande till sådan förekomst är i enlighet med arbetsmiljörégleringens krav. På så sätt hade lagstiftaren fått en än mer fullständig uppfattning av problembilden att lägga till grund för överväganden om åtgärd.

*Naturvetarna anser vidare* att lagstiftaren bör överväga att ge arbetstagarparten bättre möjligheter att agera om arbetsgivaren brister i sitt utrednings- och åtgärdsarbete vid kännedom om att en anställd har utsatts för våld, hot och trakasserier i tjänsten. En modell som kan övervägas är den som framgår av 2 kap. 3 § diskrimineringslagen (2008:567). Det skulle innebära att arbetsgivaren får ett skadeståndssanktionerat ansvar för att utreda och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra hot, våld och trakasserier mot anställda i framtiden. Vilka åtgärder som är relevanta framgår av föreskrifter utfärdade av Arbetsmiljöverket, för närvarande "Våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2)". Förslagsvis kan en sådan bestämmelse införas i 6 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160). Detta skulle ge arbetstagarparten en tydlig grund för att påkalla förhandling med stöd av 10 § medbestämmandelagen (1976:580). På så sätt kan arbetstagarparten genom sitt fackförbund få bättre förutsättningar för att tillse att arbetsgivaren följer lagen.

*Naturvetarna anser* att det hade varit önskvärt om alla åtgärder, som också utredaren pekar på kan anses nödvändiga för att uppnå en tillfredställande situation, hade utretts tillsammans. Det är beklagligt att direktiven snävats in på ett sätt som motverkar att den gedigna utredningen av offentliganställdas utsatthet redan när den är färsk kan läggas till grund även för åtgärder som tar sikte på arbetsgivarens ansvar för att förebygga, motverka, utreda och åtgärda hot, våld och trakasserier mot offentliganställda. Det framstår som icke ändamålsenligt att endast uppge straff- och förvaltningsrättsliga författningsändringar som åtgärd i förhållande till en problembild som konstaterar en omfattande och ökad utsatthet för våld, hot och trakasserier på jobbet när utredningen samtidigt konstaterar att anmälningsbenägenheten på många håll är låg (s. 99 ff.). Hur ska det straffrättsliga skyddet kunna tas i anspråk om gärningarna och gärningspersonerna inte lagförs genom polisanmälan, förundersökning och dom?

*Naturvetarna kan genom medlemskontakter bekräfta* utredningens bild av anmälningsbenägenheten varierar, trots att många arbetsgivare uttrycker nolltolerans mot våld, hot och trakasserier samt ger sina medarbetare stöd vid polisanmälan. Vidare framgår genom Naturvetarnas medlemskontakter med djurskyddshandläggare och inspektörer i allmänhet en upplevelse av att de flesta polisanmälningar inte leder vidare till förundersökning, åtal eller dom. Givet att straffrättsligt ansvar förutsätter att ett högt beviskrav är uppfyllt, nämligen att gärningar är styrkta bortom rimligt tvivel, är utfallet inte helt oväntat. Som utredningen framhåller kan förövaren vara okänd, hoten subtila och

det kan finnas en upplevelse av att utsattheten ökar genom en polisanmälan eftersom en målsägande måste exponera sitt namn.

*Utredningen anser* att det är viktigt att bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken även i fortsättningen skyddar både enskilda och allmänna intressen (s 136). Ställningstagandet uttalas mot bakgrund av att det under utredningens gång från olika håll har 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 då detta skulle bidra till att minska fokus på den enskilde tjänstemannen i rättsprocessen.

*Naturvetarna instämmer* i utredningens uppfattning om att problembilden som har framträtt visar att brottsligheten ofta innebär en kränkning av både enskilda och allmänna intressen och vill särskilt framhålla vikten av att säkra den enskildes rätt till skadestånd på grund brott mot allmän verksamhet. Som facklig part ser vi ett stort behov av att i en utredning om brott som begås mot arbetstagare i offentlig verksamhet påtala arbetstagarens rätt till skälig gottgörelse på civilrättslig grund i form av kränkingsersättning. Sedan den 1 juli 2022 gäller ny lagstiftning om stärkt rätt till skadestånd för brottsoffer (prop. 2021/22:198) med innebörden att det skett en påtaglig höjning av ersättningsnivåerna för kränkning.

*Naturvetarna finner det angeläget* att det vid ett förslag om ny och ändrad lagstiftning framgår att även målsäganden i fråga om de nya och ändrade brotten mot allmän verksamhet i 17 kap. brottsbalken omfattas av en stärkt rätt till skadestånd för brottsoffer som gäller sedan 1 juli 2022. Då utredningen identifierat enskilda intressen som grund för denna lagstiftning bör det finnas förutsättningar för arbetstagare att tilldömas kränkingsersättning.

Andra offentliganställda än poliser har inte någon anledning att inom ramen för sina arbetsuppgifter ingripa mot besvärliga och ibland våldsamma personer. Naturvetarnas medlemmar har inte sådana arbetsuppgifter som innebär att de ska behöva tåla att mötas av visst våld, hot och ofredande under sin tjänsteutövning. Den genom domstolspraxis (se exempelvis NJA 1999 s. 725 och NJA 2005 s. 738) utvecklade obenägenheten att tillerkänna offentliganställda tjänstemän som är poliser kränkingsersättning vid brott mot allmän verksamhet bör därför inte drabba andra offentliganställda tjänstemän, något som med fördel kan klargöras vid lagstiftning om förstärkt skydd mot offentliganställda.

Möjligheterna att tilldömas kränkingsersättning kan även utgöra motivation att polisanmäla när en tjänsteman utsätts för brott i tjänsten, något som kan motverka den låga anmälningsbenägenheten.

NATURVETARNA

*Frida Lawenius*  
Förbundsdirektör

*Sofia Söderberg*  
Chefsjurist