

Jakten på makten

*Betänkande av Kommittén om hot och våld
mot förtroendevalda*

Stockholm 2006



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2006:46

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2006

ISBN 91-38-22568-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Jens Orback

Genom regeringsbeslut tillkallade regeringen en parlamentariskt sammansatt kommitté att utreda frågor om hot och våld mot förtroendevalda.

Från och med den 29 juli 2004 förordnades riksdagsledamoten Berit Högman att vara ordförande.

Till ledamöter förordnades den 26 oktober 2004 ledamoten i Landstingsförbundets styrelse Ingrid Amrén, Erik Carlsson, kommunalrådet Stig Davidson, Marita Engström, landstingsledamoten John Glas, vice ordförande i Svenska Kommunförbundet Lena Ludvigsson-Olafsen, organisationschefen Ola Nilsson, riksdagsledamoten Carl-Axel Roslund, kommunalrådet Birgitta Södertun och riksdagsledamoten Lars Wegendal.

Till sakkunnig förordnades den 26 oktober 2004 handläggarna vid Sveriges Kommuner och Landsting Sara Deltér och Kerstin Hardenstedt. Till experter förordnades samma dag vice överåklagaren Astrid Eklund, kanslirådet Klara Cederlund, departementssekreteraren Martina Holmgren, kommissarien Bo Hägglund, enhetschefen vid Säkerhetspolisen Therese Naess, rättssakkunnige Martin Valfridsson och utredaren vid Brottsförebyggande rådet Daniel Vesterhav. Den 1 mars 2005 förordnades vice överklagaren Gunnar Adell och hovrättsrådet Roberth Nordh som experter.

Kerstin Hardenstedt avled under 2005. Martina Holmgren entledigades med verkan från den 12 april 2005 och samma dag förordnades kanslirådet Katarina Sundberg till sakkunnig.

Till sekreterare förordnades den 1 oktober 2004 hovrättsassessorn Monica Nebelius. Den 1 november 2004 förordnades universitetslektorn Agneta Blom på deltid och från den 1 februari 2005 på heltid till sekreterare.

Kommittén har antagit namnet Kommittén om hot och våld mot förtroendevalda.

Stockholm den 25 april 2006

Berit Högman

Ingrid Amrén

Stig Davidson

John Glas

Ola Nilsson

Birgitta Södertun

Erik Carlsson

Marita Engström

Lena Ludvigsson-Olafsen

Carl-Axel Roslund

Lars Wegendal

/Agneta Blom

/Monica Nebelius

Innehåll

Förkortningar	13
Sammanfattning	15
Summary	21
Författningsförslag	27
Uppdraget och dess genomförande	29
1 Fallstudier – förtroendevalda som utsatts för trakasserier, hot och våld	35
Lars-Göran och Karin	35
Ellinor	39
Ullabritt	47
Sven	50
Jonas.....	53
Per	57
2 Tidigare utförda undersökningar och projekt	61
2.1 Arbetsgruppen mot hot och våld.....	61
2.1.1 Svenska kommunförbundets enkätundersökningar.....	62
2.2 Säkerhetspolisens samarbete med polismyndigheten i Skåne	67

2.2.1	Nätverk mot politiskt våld! Partier i samarbete.....	68
3	Undersökning om trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda	69
3.1	Undersökningens uppläggning och genomförande	69
3.1.1	Urval och bortfall.....	69
3.1.2	Analysgrupper	70
3.1.3	Vad som mäts och siffrornas osäkerhet.....	71
3.1.4	Undersökningens tidsperspektiv och jämförbarhet	72
3.2	De förtroendevaldas bild av vad som förekommer	73
3.2.1	Andelen förtroendevalda som uppger att de själva utsatts för trakasserier, hot och våld.....	73
3.2.2	Vad de förtroendevalda utsatts för	75
3.2.3	Upplevda förövare.....	79
3.2.4	Vilka gärningar de förtroendevalda säger sig ha utsatts för.....	82
3.2.5	Hur de förtroendevalda uppger att de blivit utsatta	84
3.2.6	Förövarens identitet.....	86
3.2.7	Upplevt syfte med gärningarna	87
3.2.8	Var de förtroendevalda utsatts	90
3.3	Förtroendevaldas reaktioner på trakasserier, hot och våld mot dem	91
3.4	Hur de som utsatts agerar.....	92
3.4.1	Anmälan till säkerhetsansvarig.....	92
3.4.2	Motiv till att inte anmäla	93
3.4.3	Effekter av anmälan till säkerhetsansvarig.....	95
3.4.4	Anmälan till Polisen.....	96
3.4.5	Polisens bemötande av de förtroendevalda	97
3.4.6	Polisanmälanens effekter	98
3.4.7	Stöd till dem som utsatts	98
3.4.8	Förtroendevalda vars anhöriga har utsatts	99
3.5	Kunskaper om hur trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda hanteras.....	101
3.5.1	Riksdagens, landstingens och kommunernas arbete.....	101

3.5.2	Partiernas arbete	102
3.5.3	Vart de förtroendevalda kan vända sig om de blir utsatta	103
3.6	De förtroendevaldas förhållningssätt till förekomsten av trakasserier, hot och våld och dess orsaker	104
3.6.1	Vad en förtroendevald bör tåla	105
3.6.2	Vad förtroendevalda anser att de bör göra när de utsätts	108
3.6.3	Hur politikens bedrivande spelar in	110
3.6.4	Mediernas påverkan på förekomsten av trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda	112
3.7	De förtroendevalda i medierna.....	113
3.7.1	Hur de förtroendevalda förekommit i medierna	113
3.7.2	Medieexponering i samband med trakasserier, hot eller våld	117
3.8	De förtroendevalda på Internet.....	119
4	Gällande lagstiftning m.m.	121
4.1	Relevant straffrättslig lagstiftning.....	121
4.1.1	Misshandel	121
4.1.2	Grov misshandel	122
4.1.3	Olaga tvång	123
4.1.4	Olaga hot.....	125
4.1.5	Ofredande	126
4.1.6	Förtal	126
4.1.7	Grovt förtal	128
4.1.8	Förolämpning	129
4.1.9	Bedrägeri	130
4.1.10	Bedrägligt beteende	131
4.1.11	Grovt bedrägeri.....	131
4.1.12	Skadegörelse.....	132
4.1.13	Åverkan	132
4.1.14	Grov skadegörelse	133
4.1.15	Hot och våld mot tjänsteman	134
4.1.16	Förgripelse mot tjänsteman	135
4.1.17	Övergrepp i rättssak	136
4.1.18	Brott mot medborgerlig frihet.....	137

4.1.19	Något om förutsättningarna för straffskärpning och strafflindring i 29 kap. brottsbalken	139
4.2	Möjligheter till stöd och skydd för förtroendevalda som utsatts för brott	141
4.2.1	Åtgärder under det rättsliga förfarandet	142
4.2.2	Personskydd	151
4.2.3	Personskydd för riksdagsledamöter	155
4.2.4	Personskydd för förtroendevalda inom kommun och landsting	161
4.2.5	Beredskapen inom de politiska partierna.....	167
4.2.6	Beredskapen inom kommun och landsting	168
4.2.7	Möjligheter till stöd och hjälp från socialtjänsten	168
4.3	Kort om sekretess – möjligheter till skydd för personuppgifter	169
5	Utgångspunkter för överväganden och förslag	175
5.1	Hotbilder mot förtroendevalda och mot demokratin	177
5.1.1	Individen eller demokratin som måltavla	179
5.1.2	Skyddsåtgärder i de olika scenarierna	180
5.2	Ett problem för den representativa demokratin.....	181
5.3	Vad medierna har för roll för övergrepp mot förtroendevalda.....	182
5.3.1	Medieexponering i samband med trakasserier, hot eller våld.....	183
5.3.2	Förekomst på Internet och utsatthet	184
5.4	Brister i kunskap och information till förtroendevalda	184
5.5	De förtroendevaldas attityder till att de blir utsatta för trakasserier, hot och våld	185
5.5.1	Kulturen inom politiken och relationen till medborgarna.....	186
5.5.2	De förtroendevaldas inställning till att agera	186
5.6	Vad som händer när förtroendevalda utsätts.....	187
5.6.1	Hur de som utsätts agerar	187
5.6.2	Stödet till utsatta brister	188
5.7	En introduktion till kommitténs förslag	189

6	Demokratiska procedurer och etiska regler – medel mot övergrepp.....	191
6.1	Problemet återspeglad i vår enkätundersökning.....	192
6.2	Demokrati som procedur	193
6.3	Demokrati i handling.....	196
6.4	Människors lika värde.....	198
6.5	Konkurrens i rent spel.....	200
6.6	Förhandling.....	201
6.7	Tidens stora värde.....	204
6.8	Partier och dialog.....	206
6.9	Abdikerade auktoriteter och intimitet.....	208
6.10	Slutsatser och förslag.....	209
6.10.1	Kontakter mellan förtroendevalda och medborgare	210
6.10.2	Partiernas stora ansvar och betydelsefulla roll.....	212
6.10.3	Ta övergrepp på allvar.....	214
6.10.4	Utbilda och diskutera!.....	215
7	Medierna har ett ansvar när det gäller förtroendevaldas utsatthet.....	219
7.1	De förtroendevalda i mediernas våld?.....	220
7.2	Granskning av mediernas makt.....	223
7.3	Yttrandefrihet och omdöme.....	225
7.4	Förtroendevaldas eget ansvar.....	227
8	Ett förstärkt straffrättsligt skydd för rätten att utöva förtroendeuppdrag.....	231
8.1	Finns det behov av förstärkt straffrättsligt skydd för rätten att utöva förtroendeuppdrag?	231
8.2	Bör det kriminaliserade området utvidgas?	234

8.2.1	Alternativa sätt att utforma ett förhöjt straffrättsligt skydd.....	237
9	Ökade möjligheter till stöd och hjälp för förtroendevalda	245
9.1	Behovet av handlingsplaner för hantering av frågor om brott mot förtroendevalda som utsatts eller riskerar att utsättas för brott på grund av förtroendeuppdraget	245
9.1.1	Förtroendeuppdraget sett ur ett juridiskt perspektiv	248
9.2	Ökade möjligheter att följa upp och bevaka frågor om brott mot förtroendevalda	254
9.2.1	Inrättandet av en delegation	255
9.2.2	En återrapporteringskyldighet för Rikspolisstyrelsen	258
9.3	Förbättrade möjligheter till stöd och hjälp för förtroendevalda inom kommuner och landsting	259
9.3.1	Kontaktpersoner inom de politiska partierna, kommunerna, landstingen, polismyndigheterna och Åklagarmyndigheten	259
9.3.2	Handlingsplanernas innehåll	262
9.3.3	Hot- och riskbedömningar inom den öppna polisen	268
9.3.4	Bör rätten till stöd och hjälp genomföras genom lagstiftningsåtgärder?	274
9.3.5	Behörig förundersökningsledare	276
9.3.6	En tillämpning av de föreslagna handlingsplanerna i praktiken	277
9.4	Förbättrade möjligheter till stöd och skydd för förtroendevalda verksamma i Riksdagen	284
10	Författningskommentar	287
	Förslag till lag om ändring i brottsbalken	287
11	Kostnadskonsekvensanalys	289
	Litteratur och referenser	291

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	301
Bilaga 2 Politiskt våld och politiskt missnöje i Sverige – en forskningsöversikt	313
Bilaga 3 Gemensamma riktlinjer för riksdagspartiernas arbete mot hot och våld mot förtroendevalda.....	369
Bilaga 4 Studiematerial.....	371
Bilaga 5 Trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda	383

Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen
AFS	Arbetsmiljöverkets föreskrifter
BrB	Brottsbalken
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
dir.	direktiv
HD	Högsta domstolen
JO	Justitieombudsmannen
kap.	kapitel
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv, avdelning I
prop.	proposition
RPS	Rikspolisstyrelsen
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
RO	Riksdagsordningen
RÅ	Riksåklagaren
SCB	Statistiska centralbyrån
SOU	Statens offentliga utredningar
SÄPO	Säkerhetspolisen
TF	Tryckfrihetsförordningen
ÅM	Åklagarmyndigheten
SNS	Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Sammanfattning

I vårt uppdrag har ingått att dels undersöka omfattningen av brott mot förtroendevalda och diskutera den demokratiska problematiken kring förekomsten av sådana brott, dels se över det straffrättsliga skyddet för förtroendevalda och undersöka vilket stöd och vilken hjälp som erbjuds förtroendevalda som utsätts för brott.

Angående demokrati och etik

Kommittén vill betona hur betydelsefullt det är att partier och förtroendevalda såväl inom sina egna led, som tillsammans med medborgarna diskuterar kriterier och regler för den demokratiska processen. Vi betonar hur viktigt det är att förtroendevalda visar stor respekt för sin egen roll som auktoritativa beslutsfattare och i handling uppträder som förebilder i demokratin. Förtroendevalda bör rikta stor del av sin energi till utåtriktade processer i dialog med medborgare, och måna om att prioritera tid till detta. Kommittén vill också betona hur viktigt det är att arvodessystemen i landsting och kommuner för de så kallade fritidspolitikerna är utformade så att dessa förtroendevalda inte tvingas prioritera bort att ha uppdrag eller delta i möten med medborgarna av ekonomiska skäl eller för att de riskerar sin ställning i arbetslivet.

Kommittén menar att partierna har en viktig roll att fylla för att förstärka demokratin, motverka att förtroendevalda utsätts för övergrepp och även ta ansvar för förtroendevalda som ändå blir utsatta för sådana handlingar. Kommittén har tagit initiativet till en överenskommelse mellan partierna med mandat i Riksdagen under mandatperioden 2002–2006, om partiernas ansvar i detta sammanhang. Vi vill understryka hur viktigt det är att överenskommelsen fullföljs och att detta arbete fortlever även när kommitténs arbete är avslutat.

Kommittén anser att förtroendevalda bör ta trakasserier, hot och våld som riktas mot dem på allvar, och att toleransen för sådana övergrepp bör vara noll. När övergrepp sker bör dessa regelmässigt anmälas till säkerhetsansvarig person i Riksdagen, landsting eller kommun. Anmälan bör göras även till polisen.

Kommittén anser att utbildning och information är viktiga metoder för att stärka demokratin och motverka förekomsten av trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda. Som en del av sitt uppdrag har kommittén, på egen hand och i samarbete med andra, tagit fram utbildningsmaterial och förslag på hur informations- och utbildningsinsatser kan bedrivas. Kommittén uppmanar de aktörer och organ som har intresse och ansvar i detta sammanhang, de politiska partierna, landsting, kommuner, Polisen, med flera och även grund och gymnasieskolor, att använda dessa material för att sprida kunskap och bidra till en fördjupad diskussion om förekomsten av övergrepp mot förtroendevalda och hur dessa bör hanteras och motverkas i syfte att stärka demokratin.

Mediernas ansvar och förtroendevaldas mediestrategier

Massmedierna har idag en central roll att spela som arena för det politiska samtalet. Massmedierna har rollen som granskare av makthavare men har också själva möjligheter att påverka vad som händer i samhället. Någon måste med andra ord också granska granskarnas makt. Kommittén uppmanar massmedierna att ta det uppdrag de har att granska sin egen makt på allra största allvar, att ta en grundläggande diskussion om sina etiska regler och hur ansvaret för att följa dessa följs upp och kontrolleras, med beaktande av den ställning som medierna har i samhället.

Kommittén uppmanar de politiska partierna att se över sina mediestrategier och i dessa väga in bedömningar om hur olika former av medial exponering av förtroendevalda kan utsätta dem för risker att utsättas för övergrepp, som ligger utöver vad som kan motiveras som nödvändigt för att utöva uppdraget i demokratin. I dessa mediestrategier bör finnas bedömningar av hur politiska frågor, som kan antas bli kontroversiella, kan hanteras i mediasammanhang. Det bör också finnas resonemang om i vilken mån det är lämpligt eller olämpligt att använda medierna som kanal i sammanhang där övergrepp mot förtroendevalda inträffar.

Kort om övervägandena i de straffrättsliga frågor som kommittén har haft att se över

Brott mot förtroendevalda som begås i anledning av att de utövar de förtroendeuppdrag som anförtrotts dem förekommer i sådan omfattning att det får anses utgöra ett hot mot det representativa systemet. Detta bör motverkas genom att det straffrättsliga skyddet för den demokratiska rättigheten att utöva sådana uppdrag förstärks. Med hänsyn till vikten av att det straffbara området inte inskränker diskussionen om eller kritik av frågor som förs inom den politiska debatten bör fler gärningar inte kriminaliseras. Ett förstärkt straffrättsligt skydd bör istället åstadkommas genom en ändring eller ett tillägg i brottsbalken.

Kommittén har därvid kommit fram till att den lagtekniska lösning som bäst återspeglar syftet med en bestämmelse, det vill säga att skydda det representativa system, bör tillskapas genom ett tillägg i 29 kap. 2 § brottsbalken. I den nu nämnda bestämmelsen bör det läggas till en särskild straffskärpningsgrund för sådana fall där brottet begås mot en förtroendevald eller hans eller hennes närstående på grund av förtroendeuppdraget.

Ökade möjligheter till stöd och skydd för förtroendevalda

Förtroendevalda som utsatts eller riskerar att utsättas för brott ges idag samma möjligheter till stöd och hjälp från rättsväsendet som brottsoffer i övrigt. För att kunna bedriva ett fungerande arbete med förebyggande och uppföljande åtgärder bör emellertid skapas handlingsplaner för hanteringen av frågorna hos de politiska partierna, kommunerna, landstingen, Riksdagen, den öppna polisen och Åklagarmyndigheten.

De åtgärder som bör vidtas bör inte bara motiveras av intressen hänförliga till den enskilde individen, utan också till intressen som är av mer övergripande demokratisk karaktär. Mot bakgrund av det sistnämnda syftet bör regeringen inrätta en delegation för att mer långsiktigt kunna följa utvecklingen av den demokratiska problematiken som följer på brott mot förtroendevalda. I detta arbete bör bland annat ingå att säkerställa att det finns en fungerande systematik i arbetet hos och mellan berörda aktörer. Det bör också ingå att undersöka behovet av och möjliggöra ytterligare forskning som kan öka kunskapen om den demokratiska problematiken. I syfte att

fortsätta diskussionen kring frågor om brott mot förtroendevalda och för att kunna bevaka frågorna också fortsättningsvis bör det finnas en återrapporteringskyldighet för Rikspolisstyrelsen i regleringsbrevet i nu nämnda frågor.

För att möjliggöra en fortsatt bevakning av frågorna om brott mot förtroendevalda bör det införas en ny brottskod.

För att kunna beakta de mer individbaserade intressena bör det införas rutiner av organisatorisk art hos de aktörer som berörs. Inom organisationerna för de politiska partierna, kommunerna, landstingen, polismyndigheterna och Åklagarmyndigheten bör det finnas minst en kontaktperson som anförtros det övergripande ansvaret för frågor om brott som riktas mot förtroendevalda på grund av förtroendeuppdraget.

Kontaktpersonen skall ansvara för både förebyggande åtgärder, såsom utbildning, upprättande av handlingsplaner för hantering av frågorna och uppföljande åtgärder, såsom förmedlande av information, kurativt stöd och kontakter med övriga berörda organisationer och myndigheter.

Inom varje politiskt parti, kommun, landsting, och polismyndighet bör det finnas handlingsplaner som beskriver hanteringen av frågor om brott mot förtroendevalda. Handlingsplanerna bör införas på initiativ från de nu nämnda aktörerna. Detta för att markera att frågorna tas på allvar och ges prioritet.

Av handlingsplaner bör det framgå dels att förtroendevalda skall ha rätt till nedan beskrivna stöd- och hjälpåtgärder. De grundläggande huvuddrag som bör finnas med i handlingsplanerna bör vara följande.

- Förtroendevalda skall ges rätt till kurativt stöd. Ansvaret för åtgärderna i denna del skall åvila respektive politiskt parti. Partierna skall därvid bland annat erbjuda professionellt hjälp till den som utsatts och andra berörda, bilda nätverk samt främja annat socialt stöd.
- Förtroendevalda skall garanteras en säker miljö när de utövar sina uppdrag. De politiska partierna, landstingen, kommunerna och polismyndigheterna skall ansvara för lokaler och platser där förtroendevalda utövar sina uppdrag i samma omfattning som i dag.
- Inom varje politiskt parti, kommun, landsting, och polismyndighet skall det skapas rutiner för att hantera inträffade

händelser, såväl internt som externt. Rutinerna skall vara av både förebyggande och uppföljande karaktär.

- De politiska partierna, kommunerna, landstingen och polismyndigheterna skall utforma rutiner för informationsspridning såväl internt som externt.

Mellan de politiska partier som har förtroendevalda som innehar offentliga uppdrag i kommun eller landsting, kommunerna, landstingen, polismyndigheterna och Åklagarmyndigheten bör tas fram handlingsplaner som beskriver följande.

- Att gemensamt utforma rutiner för hur kontakterna mellan de olika aktörerna skall utformas och vem som bär ansvaret för att rutinerna i denna del fungerar.

Det bör åligga kommunerna och landstingen att initiera kontakterna som skall leda till att arbetet med handlingsplanerna påbörjas.

Mellan de politiska partier som har förtroendevalda som innehar offentliga uppdrag i kommun eller landsting, kommunerna, landstingen, polismyndigheterna och Åklagarmyndigheten bör tas fram handlingsplaner som beskriver följande.

- Att gemensamt utforma utbildningsstrategier där kompetens inom alla organisationer och myndigheter tas tillvara. Respektive organisation och myndighet bör ansvara för att skapa utbildningsmaterial som är relevant för den egna organisationen eller myndigheten samt för att utbildningen sker på ett tillfredsställande sätt.

Det bör också här åligga kommunerna och landstingen att initiera kontakterna som skall leda till att arbetet med handlingsplanerna påbörjas.

I samband med att en förtroendevald anmäler ett brott på grund av förtroendeuppdraget skall det regelmässigt göras en hot- och riskbedömning av polisen. Bedömningen bör bland annat tjäna som underlag för att polisen skall kunna sätta in relevanta brottsofferstödjande åtgärder och för att klarlägga risken för fortsatt brottslighet.

Rätten till stöd och hjälp till förtroendevalda bör inte komma till uttryck i lagstiftning.

Förundersökningar i brottmål som rör brott mot förtroendevalda bör ledas av åklagare.

Summary

The Committee on Threats and Violence against Elected Representatives initiated its work during autumn 2004 and will complete it during April 2006. The task of the Committee is to examine the level of crimes against elected representatives, to discuss the implications of this type of crime to democracy, and to analyse what type of support and assistance is given to elected representatives against whom crimes are committed.

This summary accounts in brief for the main conclusions of the report to be submitted by the Committee.

On Democracy and Ethics

The Committee wishes to emphasize the importance of the internal as well as the public discussion held by the political parties and by the elected representatives on the rules and criteria governing the democratic process. It is of further importance that the elected representatives show a large degree of respect for their role as decision-making authorities and that they in carrying out their duties are seen as exemplary servants of democracy. Elected representatives should dedicate a large amount of their energy to external processes in dialogue with citizens, activities that should also be prioritized in their time-schedules. In addition it is essential that the procedure for payment of fees for so called part-time politicians at the county and municipal levels is set up in a way as to prevent that the representatives decline to accept assignments or to take part in meetings with the citizens due to economic reasons or due to that they are putting their employment at risk.

It is the view of the Committee that the political parties play an important role in the strengthening of democracy and in countering crimes committed against elected representatives as well as

in assuming responsibility when crimes are all the same committed the representatives.

The Committee has taken the initiative to conclude an agreement between the political parties in Parliament during 2002–2006, on their obligations in this regard. It is of importance that the agreement is fulfilled and that the work continuous also after the Committee has fulfilled its assignment.

The Committee considers that elected representatives should take harassment, threats and violence against themselves with great seriousness, and that a zero tolerance policy should be established. When incidents occur, they should as a rule be reported to the person responsible for security at the Parliament, the county or the municipality. Incidents should also be reported to the police.

Education and dissemination of information are considered important methods for strengthening democracy and for counteracting the prevalence of harassment, threats and violence against elected representatives. As part of its assignment, the Committee has, on its own initiative and in cooperation with others, developed educational material and a proposal on how to conduct information and educational activities. The Committee urges persons and bodies that have an interest and responsibility in this context, the political parties, authorities at county and municipal level, the Police, primary and secondary schools, and others to use these materials to disseminate knowledge and to contribute to an in-depth discussion on the prevalence of crime against elected representatives, how best to handle such incidents and on how to counteract and to prevent their occurrence and with the objective to strengthen democracy.

The responsibility of the Mass media and the Media strategies of elected representatives

Mass media today plays a central role as a forum for political dialogue in society. While it is the function of mass media to scrutinize those in power, mass media itself also has the power to influence developments in society. The power wielded by mass media therefore also needs to be scrutinized. Considering the role of mass media in society, the Committee therefore urges the media to fulfil its duty to scrutinize its own powers with the utmost seriousness and to initiate a fundamental discussion on its ethical rules and the follow-up and control of the application of these.

The Committee furthermore urges the political parties to review their media strategies and to consider how different forms of media exposure of elected representatives may lead to the risk that crimes may be committed against them that is beyond what can be considered necessary for the fulfilment of their democratic mandate. The media strategies should include an assessment on the handling of potentially controversial political issues with regard to the involvement of mass media. The strategies should also address the question to what extent it may be considered appropriate or not to make use of mass media in situations when crimes occur against elected representatives.

In brief on considerations with regard to criminal justice related issues that the Committee was asked to review

The prevalence of crime against elected representatives committed due to the fulfilment of the representatives' public functions is so high that it may be seen as a threat against the system of political representation as such. This should be counteracted by a strengthening of the criminal justice protection of the democratic right to perform such political functions. Considering that it is essential that the criminalized area does not infringe on the discussion or critical views expressed on issues argued within the political debate, there should be no increase in the type of acts that are criminalized. The strengthening of the criminal justice protection should instead be achieved through an amendment or an addendum to the Penal Code. The Committee would in this regard like to suggest that, from a legal technical perspective, the solution that will best reflect the aim of such a provision, i.e. the protection of the system of political representation, should be formulated through an addendum to the Penal Code, Chapter 29, § 2. To the quoted provision should be added as a justified ground for an increase in the severity of the penalty that a crime is committed against an elected representative.

Increased possibilities for support and protection of elected representatives

Elected representatives subjected to crime or at risk of falling victims to crime today receive the same support and assistance through the criminal justice system as victims of crime in general. In order for preventive work and follow-up measures to be functional, however, action plans for the handling of these issues need to be developed by the political parties, the municipalities, the county administration, the Parliament, the civilian police and the Prosecution Authority.

Measures to be undertaken should not be justified solely through reference to the interest of the individual crime victim, but also through reference to overall interests of more of a democratic character. Against the background of the last-mentioned end, the government should appoint a delegation tasked with following the longer term developments concerning the implications of this type of crime to democracy. The assignment should among other issues include assuring that the work carried out in this area by and in cooperation between interested parties is undertaken in a functional systematic manner. It should further be included to investigate the need for increased knowledge about the democratic implications and to facilitate additional research on this issue. For the purpose of continuing the discussion on the issue of crimes perpetrated against elected representatives and in order to keep track of developments the National Police Board should be tasked in the appropriation notice with a duty to report back on these questions. In order to facilitate the continuous coverage of issues related to crime against elected representatives a new criminal code designation should be introduced.

To make it possible to consider interests of a more individual nature, organisations concerned should introduce organisational routines. Within each political party, the municipalities, the counties, the police and the Prosecution Authority there shall be at least one contact person carrying the overall responsibility for questions concerning crimes against elected representatives, committed due to their political assignments.

The responsibilities of the contact persons shall include both preventive measures, such as education, the establishment of action plans with regard to the questions at hand and follow-up measures,

such as the dissemination of information, curative support and contacts with other interested organisations and public authorities.

Each political party, municipality, county and police authority should establish plans of action on the handling of issues related to crimes against elected representatives. In order to indicate that the issues in question are taken seriously and are given priority, the plans of action should be introduced on the initiative of the mentioned actors.

The plans of action should indicate that elected representatives are entitled to the following support and assistance measures:

- Elected representatives shall be entitled to curative support. The responsibility therefore should rest with the respective political party. Such measures should among other things include providing professional help to the victims and others affected, to facilitate networking and to promote other types of social assistance.
- Elected representatives shall be guaranteed a safe environment in the exercise of their assignments. The political parties, the counties, the municipalities and the police shall maintain their current level of responsibility for the localities and sites where elected representatives perform their functions.
- Routines shall be established within each political party, municipality, county, and police authority for the handling of incidents that have occurred, internally as well as externally. The routines should be both of a preventive and a follow-up character.
- The political parties, municipalities, counties and police authorities shall establish routines for the dissemination of information, internally as well as externally.

Between the political parties that have appointed elected representatives with assignments within municipalities or counties and the municipalities, counties and police authorities, plans of action should be established that indicate the following:

- jointly established routines for the handling of contacts between the different actors and information on the persons responsible for the proper functioning of these.

It should also be the responsibility of the municipalities and the counties to undertake the first contacts that are to lead to the initiation of the work on the plans of action.

The police shall as a rule undertake a threat and risk assessment at the occasion of reports by elected representatives on a crime committed against them due to their assignments. The assessment should amongst other serve as the basis for the provision of relevant measures to support the crime victim and to indicate the risk of repeated criminality.

The entitlement to receive support and assistance for elected representatives should not be expressed through the adoption of laws.

Criminal investigations into offences committed against elected representatives should be led by a prosecutor.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 29 kap. 2 § brottsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap.

2 §

Såsom försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet skall, vid sidan av vad som gäller för varje brottstyp, särskilt beaktas

1. om den tilltalade avsett att brottet skulle få betydligt allvarigare följder än det faktiskt fått,
2. om den tilltalade visat särskild hänsynslöshet,
3. om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller särskilda svårigheter att värja sig,
4. om den tilltalade grovt utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende,
5. om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom allvarligt tvång, svek eller missbruk av dennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning,
6. om brottet utgjort ett led i en brottslig verksamhet som varit särskilt noggrant planlagd eller bedrivits i stor omfattning och i vilken den tilltalade spelat en betydanderoll,

7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller annan liknande omständighet, eller

8. om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person.

9. om brottet begåtts mot en förtroendevald eller dennes närstående på grund av förtroendeuppdraget.

Denna lag träder ikraft den 1 januari 2007.

Uppdraget och dess genomförande

Vårt uppdrag kan delas in i två huvuddelar:

- att kartlägga och analysera förekomsten av brott mot förtroendevalda på grund av förtroendeuppdrag i stat, kommun och landsting samt lämna förslag till åtgärder som motverkar och förebygger sådana brott.
- att genom information och utbildning öka medvetenheten och beredskapen på statlig, kommunal och landstingskommunal nivå vad gäller frågor som rör brott mot förtroendevalda.

Bakgrunden till den del av kommittéuppdraget som avser kartläggningen av förekomsten av brott mot förtroendevalda är bland annat de kartläggningar som genomfördes av Sveriges kommuner och landsting 2000–2001 och 2004. Sammanfattningsvis visade de båda kartläggningarna bland annat att hot och våld mot förtroendevalda totalt sett inte hade ökat, men att någon minskning inte heller har skett. Utsattheten för de förtroendevalda som besitter ledande positioner hade emellertid ökat markant. Av den senare kartläggningen framgick också att en större andel landstingspolitiker än kommunalpolitiker uppgav att de själva, eller någon dem närstående, hade utsatts för hot eller våld på grund av det politiska uppdraget. Av de båda kartläggningarna framgick också att en stor del av förtroendevalda som utsatts för hot och våld övervägt att sluta sitt uppdrag. Mot bakgrund av de uppgifter om och erfarenheter av förekomsten av brott mot förtroendevalda på kommunal- och landstingsnivå har vårt uppdrag i denna del varit att kartlägga förekomsten av sådana brott mot förtroendevalda på statlig nivå och att analysera hittills framkomna uppgifter. Detta med syfte att få en samlad information om hur situationen ser ut för närvarande och hur den har förändrats över tid. Såväl kartläggningen som analysen har innefattat en genomgång av bakgrunden till hoten, vilka kategorier av personer som hotar och hotens karaktär. Den här

beskrivna kartläggningen och analysen har utgjort underlag för den närmare analys som vi utfört av om någon särskild åtgärd bör vidtas för att underlätta för fortsatt samverkan mellan bland annat polis, kommuner och landsting när det gäller att förebygga och motverka brott mot förtroendevalda. I denna uppgift har slutligen också ingått att identifiera eventuella hinder, rättsliga och andra, som försvårar en effektiv myndighetssamverkan när det gäller frågor som rör såväl förövare som offer.

När det gäller kommitténs andra huvuduppgift har vi haft att inhämta information, kunskap och erfarenhet om brott mot förtroendevalda i stat, kommun och landsting och mot bakgrund av det tagit fram informations- och utbildningsstrategier riktade till exempelvis förtroendevalda, tjänstemän och säkerhetsansvariga. Detta med syfte att öka medvetenheten och beredskapen när det gäller denna typ av brott.

Slutligen har kommittén haft att undersöka olika former av dialog mellan de förtroendevalda och medborgarna samt möjliggöra att informationen om sådana former kan spridas med syfte att politiska beslut bättre skall kunna förankras bland medborgarna.

Direktiven i sin helhet framgår av bilaga 1 till detta betänkande.

Utredningsarbetet

Vi påbörjade vårt arbete i oktober 2004 och vi har sedan dess hållit tio kommittésammanträden, varav två internatsammanträden. Vad gäller de straffrättsliga övervägandena har fyra experter och sekretariatet hållit två särskilda sammanträden. Kommitténs ordförande och sekretariatet har också haft ett antal arbetsmöten.

Kommitténs ordförande och sekreterarna har i olika sammanhang informerat om utredningens arbete och inhämtat synpunkter på detta.

Under 2004 uppdrog vi åt Statistiska centralbyrån att utföra en enkätundersökning som riktade sig till förtroendevalda i stat, kommun och landsting. Enkätundersökningen redovisades under våren 2005. Vi har också uppdragit åt fil. stud. Martin Kuremyr att utföra en litteraturöversikt i frågor som rör politiskt våld. Också denna redovisades för kommittén under våren 2005.

Vi har samrått med Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Riksåklagaren, Sveriges Kommuner och Landsting, Brottsoffermyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Landsorganisationen, Sveriges

akademikers centralorganisation och Tjänstemännens centralorganisation.

Kommittén har tillsatt tre olika fokusgrupper som har haft att behandla olika frågor. En av fokusgrupperna har diskuterat mediernas roll och ansvar i frågor som rör brott mot förtroendevalda. Gruppens arbete redovisades i antologin, *I mediernas våld?*, som publicerades av kommittén i november 2005. I anledning av antologin anordnades också ett öppet seminarium den 16 november 2005 där frågorna diskuterades. Den andra fokusgruppen har diskuterat frågor som varit inriktade på de gärningsmän som begår brott mot förtroendevalda. Slutligen har den tredje gruppen diskuterat brottsofferrelaterade frågor.

Kommittén har deltagit i och bidragit till två projekt i syfte att främja kunskapen om villkoren för förtroendevalda och de demokratiska arbetssätten. Det första projektet har drivits tillsammans med partinätverket, "Nätverket mot politiskt våld", i Östergötland och har resulterat i en film med tillhörande utbildningsmaterial. Det andra projektet har drivits av Videndus AB – Kunskap synliggjord, och resulterat i att bolaget tagit fram en metod för arbete om demokratiskt beslutsfattande avsett för att användas som utbildningsmaterial inom gymnasieskolor.

Frågor om definitioner och avgränsningar

I vårt uppdrag ingår att diskutera frågor om brott mot förtroendevalda. I direktiven nämns därvid två olika typer av brott, nämligen förfaranden som innefattar hot och våld. Utgångspunkten för kommitténs arbete har emellertid varit att generellt kartlägga, analysera och diskutera förekomsten av handlingar som är straffbelagda enligt brottsbalken mot förtroendevalda. Denna ståndpunkt har också gällt för oss när vi utformat den enkätundersökning som kommittén låtit utföra. Vi har också i våra förslag diskuterat förekomsten av alla typer av brott och lämnat förslag som inte bara är begränsade till gärningar som innefattar hot och våld.

Under det att vi genomfört vårt uppdrag har vi vid ett flertal tillfällen fått påpekanden om att den problematik som vi pekar på också gör sig gällande för en rad olika andra yrkesgrupper, såsom journalister, personal inom hälso- och sjukvård och personal inom rättsväsendet, med flera. Vårt uppdrag är emellertid utformat på ett sätt som gör att vi bara kan beakta de förtroendevaldas situation

och lämna förslag för hur den skall kunna förbättras. De förtroendevaldas utsatthet får emellertid inte ses som en företeelse som bör diskuteras isolerad. För att inte skapa en föreställning om att enskilda som åtagit sig uppdrag som förtroendevalda tillhör en avgränsad grupp för vilken det gäller särskilda rutiner och bestämmelser, bör de frågor som vi diskuterar fortsätta att diskuteras i ett större sammanhang som rör alla grundläggande demokratiska strukturer. Den nu beskrivna problematiken har i vissa delar påverkat vårt arbete i de delar som skulle kunna komma till uttryck i lagstiftning. Eftersom många frågor är av generell karaktär bör förtroendevalda inte pekats ut särskilt som en grupp som i sådana sammanhang ges ett förhöjt skydd i lagstiftning. Detta gäller ökade möjligheter till stöd och skydd samt frågor om personföljelse eller så kallad stalkning. Också BRÅ har i en rapport som rör det sistnämnda problemområdet stött på och redovisat samma problematik¹.

I kommitténs direktiv sägs att vårt uppdrag omfattar förtroendevalda i stat, kommun och landsting. För att underlätta språkbruket i betänkandet kommer vi fortsättningsvis att använda oss av begreppet förtroendevald. Innebörden av begreppet överensstämmer emellertid med definitionen i kommitténs direktiv.²

I kommittédirektiven talas om förtroendevalda i kommun, landsting och region. I 1 kap. 7 § regeringsformen nämns emellertid bara primärkommuner och landstingskommuner. Vi har därför valt att i betänkandet tala om kommuner och landsting.

Betänkandets innehåll och disposition

Betänkandet är i det följande disponerat så att i de följande fyra kapitlen redovisas den kartläggning som kommittén genomfört av problemområdet, och som sedan utgör grunden för de slutsatser och förslag som kommittén kommer fram till. I kapitel 1 redovisas ett antal fallstudier, som bygger på riktiga fall men – för att skydda identiteten på de personer som är berörda – har skrivits om till berättelser. Syftet med kapitlet är att ge levande bilder av de problem som kommittén behandlar. I kapitel 2 redogörs för tidigare undersökningar och projekt som olika aktörer tidigare genomfört

¹ Dovelius, Anna Maria, Holmberg, Stina & Öberg, Jonas (2006) *Stalkning i Sverige. Omfattning och åtgärder*.

² Se bilaga 1.

kring ämnet hot och våld mot förtroendevalda. I kapitel 3 redovisas resultaten från den enkät om trakasserier, hot och våld som kommittén genomförde bland nästan 2 000 förtroendevalda i början av 2005. I kapitel 4 redogörs för gällande lagstiftning kring de frågor som är av intresse i sammanhanget hot och våld mot förtroendevalda.

I de följande fem kapitlen redovisas sedan vilka slutsatser och förslag kommittén kommit fram till. I kapitel 5 redovisas en sammanfattande analys och slutsatser av enkätundersökningen. I kapitel 6 diskuteras hur vi genom att stärka demokratin och måna om sättet att agera i politiken, kan bidra till att motverka förekomsten av övergrepp mot förtroendevalda. Kapitlet avslutas med en förslagsdel som innehåller dels uppmaningar till förtroendevalda och partierna, dels en redogörelse för de underlag för utbildning kring övergrepp mot förtroendevalda som kommittén varit med om att ta fram. I kapitel 7 sammanfattas de insikter och överväganden som kommittén gjort i sina diskussioner om mediernas roll i sammanhang där förtroendevalda utsätts för övergrepp. Även här avslutas kapitlet med uppmaningar till förtroendevalda och partier och även till medierna om vad kommittén tror att de kan bidra med för att motverka övergrepp i demokratin. Kapitel 8 innehåller en ingående redogörelse för de överväganden som ligger till grund för kommitténs förslag om förstärkt straffrättsligt skydd för rätten att utöva förtroendeuppdrag. Kapitel 9 innehåller en redogörelse för kommitténs förslag om en systematisk struktur och organisation av stöd och hjälp till förtroendevalda som utsätts för övergrepp. Förslagen berör såväl de politiska partierna som kommuner, landsting, Polisen och Åklagarmyndigheten. Betänkandet avslutas med en författningskommentar och en kostnadskonsekvensanalys, samt med en litteratur- och källförteckning.

I bilagorna återfinns först kommitténs direktiv. Därefter finns den litteraturöversikt om politiskt våld och missnöje i Sverige ur ett historiskt perspektiv, som kommittén låtit utföra. Efter den redovisas överenskommelsen om gemensamma riktlinjer för arbetet med att motverka hot och våld mot förtroendevalda som – på kommitténs initiativ – slöts mellan Riksdagens partier i inledningen av år 2006. Bilaga 4 I bilaga 7 återfinns ett studiematerial med frågor och förslag till aktiviteter för utbildning om övergrepp mot förtroendevalda. Som grund för utbildning kan stora delar av betänkandet användas och även den film och den antologi om medierna, som kommittén varit med om att framställa. En huvud-

saklig målgrupp för utbildning är naturligtvis förtroendevalda, men materialet kan även användas av andra aktörer med intresse och ansvar för dessa frågor.

Bilaga 5 innehåller det tekniska rapporten från SCB om enkätundersökningen.

1 Fallstudier – förtroendevalda som utsatts för trakasserier, hot och våld

För att illustrera vad som händer när en förtroendevald utsätts för brott har vi valt att i detta avsnitt presentera sex uppbyggda historier. I avsnittet får läsaren stifta bekantskap inte bara med förtroendevalda som utsatts för brott, utan också med andra personer som arbetar med säkerhetsfrågor som rör förtroendevalda. Avsikten är att peka på den komplexa problembild som inte kommer till uttryck i enkätsvaren och som skapas av de förtroendevaldas särskilda förhållanden.

De personer som presenteras i fallstudierna existerar inte, men det som beskrivs bygger på verkliga händelser.

Lars-Göran och Karin

Lars-Göran är sedan länge kommunalpolitiker på heltid i en medelstor kommun. Han och hans familj är väletablerade i staden, där hustrun, Karin, jobbar som bibliotekarie och barnen går i skolan. Lars-Göran syns mycket i den offentliga debatten och förekommer mycket ofta i de lokala tidningarna. Lars-Göran ställer så gott som undantagslöst upp och diskuterar med enskilda som söker upp honom. Detta gäller både de som söker upp honom i kommunhuset och de som söker upp honom i hans bostad under kvällar och helger. Han tycker att det ingår i hans förtroendeuppdrag att möta enskilda som vill diskutera med honom, oavsett plats eller tidpunkt.

Lars-Göran får ganska ofta hotfulla brev. Han polisanmäler inte hoten. Lars-Göran anmäler inte heller hoten till kommunens säkerhetsansvarige. Anledningen till att han valt detta förhållningssätt är att han inte vill låta sig påverkas. En konsekvens av att låta sig påverkas är enligt Lars-Görans mening att han då också låter hoten påverka demokratin. Vissa av hotbrevens som är konkretiserade eller ”går utöver det vanliga” lämnar han vidare till polisen.

För en tid sedan sökte en man, Anders, upp Lars-Göran i kommunhuset. Anders ville diskutera en fråga om nedläggningen av en kommunal skola. Han hade själv barnbarn som gick i den nedläggningshotade skolan och som alltså skulle komma att beröras. Diskussionen var saklig och Lars-Göran förklarade bakgrunden till nedläggningen. Anders framhöll barnbarnens situation och hur det skulle påverka dem att byta till en annan skola som låg en bit längre bort. Sedan de diskuterat en stund och kommit fram till att de inte såg på problemet på samma sätt lämnade Anders kommunhuset.

Efter en vecka sökte Anders åter upp Lars-Göran för att fortsätta diskussionen. Anders var nu mer envis i sin argumentation och diskussionen slutade med att Lars-Göran förklarade att de inte hade mer att säga varandra.

Några dagar senare sökte Anders upp Lars-Göran på kommunhuset ytterligare en gång. Lars-Göran var upptagen i ett möte och Anders ombads att återkomma senare under dagen. Anders gick då till biblioteket och sökte upp Karin för att diskutera det riktiga i att lägga ned den aktuella kommunala skolan. Karin lyssnade på Anders, men försökte samtidigt att förklara att hon inte hade med saken att göra. Anders och Karin pratade en lång stund. Samtalet kom först att röra nedläggningen av skolan och hur oförstående Anders tyckte att politikerna agerade, men avslutades med att Anders pratade om sina barnbarn och sin egen situation. Anders fortsatte att kontakta både Lars-Göran i kommunhuset och Karin på biblioteket. Diskussionerna med Lars-Göran var nu hätska och kom mer och mer att röra Lars-Görans person. Samtalen med Karin var av mer kurativ karaktär och Anders förklarade hur dåligt han mådde emellanåt. Efter någon månad förklarade Anders för Karin att han var förälskad i henne. Karin förklarade vänligt, men bestämt, att känslorna var obesvarade.

Både Lars-Göran och Karin började nu uppfatta kontakterna med Anders som både påträngande och obehagliga, vilket de också markerade tydligt gentemot honom. Detta ledde till att Anders blev än mer påträngande och, främst mot Lars-Göran, aggressiv. Han dök nu ofta upp utanför Lars-Görans och Karins bostad för att söka kontakt med dem.

Efter ytterligare en tid övergick Anders kontakter till trakasserier riktade mot hela familjen. De vaknade ett flertal nätter av att någon oavbrutet ringde på dörrklockan. När Lars-Göran kom ut på trappan upptäckte han att någon tejpade över ringklockan. Det gick aldrig att koppla incidenterna till Anders, men Lars-Göran och

Karin hade starka misstankar om att det var han som uppehöll sig utanför deras bostad nattetid.

Ett tag senare hotade Anders brevledes med att ta sitt liv och lade skulden för detta på Lars-Göran. I samband med att Anders framförde hoten hällde han röd färg över familjens bil och barnens leksaker som fanns i trädgården. Lars-Göran och Karin upplevde det inträffade som fruktansvärt obehagligt. Detta inte minst på grund att de kom att rikta sig så direkt mot familjen och därmed också mot deras barn. Lars-Göran försökte att få säkerhetspolisen att ta sig an ärendet och komma med förslag till åtgärder. Säkerhetspolisen meddelade att deras befogenheter inte omfattade förtroendevalda på lokal nivå och att de därför inte kunde hjälpa till.

Trakasserierna mot familjen kulminerade när Anders en dag försökte ta sig in i familjens bostad genom ett fönster i köket. Detta skedde en eftermiddag när Karin just kommit hem från sitt arbete. Karin blev vettskrämd och chockad och hennes skrik skrämde bort Anders som försvann springande från platsen. Karin lyckades kontakta Lars-Göran som tillkallade polis. Anders greps ett par kvarter bort från familjens bostad och anhölls samma dag.

Lars-Göran och Karin krävde nu att de skulle få kontakt med någon som kunde bedöma hur farlig Anders egentligen var och om det fanns någon risk att han skulle begå ännu grövre brott mot familjen. De fick träffa en rättspsykiatriker som också träffade Anders. Vid mötet mellan rättspsykiatrikern, Lars-Göran och Karin förklarade denne att Anders förmodligen led av en psykisk störning som krävde att han medicinerades. Så länge Anders skötte sin medicinering kunde han inte betraktas som farlig. Om han däremot inte skötte medicineringen skulle han alltid komma att vara ett hot mot familjen.

Anders åtalades och dömdes för en rad av de händelser som ingick i trakasserierna av Lars-Görans och Karins familj. Tingsrätten och därefter hovrätten förordnande att han skulle underkasta sig rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Den rättspsykiatriker som Lars-Göran och Karin tidigare varit i kontakt med meddelade dem att Anders förmodligen skulle skrivas ut en kort tid efter det att han åter börjat sköta sin medicinering. En tid efter det att hovrättens dom vunnit laga kraft fick Lars-Göran och Karin ett meddelande om att Anders inte längre var intagen. En kort tid därefter meddelade rättspsykiatrikern att Anders slutat att sköta sin medicinering.

Kommunens säkerhetsansvarige

Magnus ansvarar för säkerheten i kommunen. I hans tjänst ingår säkerhetsansvaret som en del. Magnus har sedan en längre tid upplevt frustration över situationen i kommunen. Detta på grund av att han försöker skapa en diskussion kring trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda, men politikerna väljer konsekvent bort diskussionen. Det senaste försöket ledde till att det på dagordningen till ett av kommunstyrelsens möte sattes upp att Magnus skulle komma och tala om frågorna. Under det att han satt och väntade utanför sammanträdesrummet kom kommunstyrelsens ordförande ut och meddelade att Magnus ärende utgick. Det skulle i stället ersättas med en ekonomisk diskussion. Efter detta tillfälle har ingen kontaktat Magnus för att han skall komma och redogöra för hur läget ser ut i kommunen i frågor om säkerheten för förtroendevalda.

Magnus känner inte till att Lars-Göran får hotbrev. Han vet inte heller något om vem Lars-Göran har kontakt med hos polisen eller om det finns några pågående ärenden om brott mot politiker i kommunen. Han känner inte till att Lars-Göran och Karin varit utsatta för trakasserier. Magnus har en stark känsla av att man från de förtroendevaldas sida inte vill kännas vid problematiken och att det därför är en mycket lågprioriterad fråga. Han vet inte hur han skall gå vidare utan stöd från ledningen i kommunen.

Det finns inga riktlinjer eller rutiner inom kommunen för hur trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda skall hanteras. Såvitt Magnus vet finns det inte heller några planer inom kommunen att starta ett arbete med att utforma rutiner och riktlinjer.

Under Magnus tid som säkerhetsansvarig har han aldrig kontaktats av någon politiker i kommunen som utsatts för brott. Han misstänker emellertid att detta inte är en rättvisande bild. Förklaringen till att de politiker som utsatts inte tar kontakt med honom tror han beror på att de antingen anser att brotten inte varit så allvarliga. Han uppfattar det ofta som om de förtroendevalda själva tycker att de skall tåla en hel del.

Ellinor

Ellinor är kommunalråd och kommunstyrelsens ordförande i en mindre kommun. Kommunen har under en längre tid varit föremål för stora förändringar, framför allt på grund av att den industri, som varit huvudarbetsgivare för invånarna i generationer, lagt ner sin produktion och försvunnit från trakten. I den gamla industrin låg även en viktig del av kommuninvånarnas identitet. När den nu inte längre finns, sprider sig oron. Med arbetslöshet och osäkerhet om vad framtiden ska bli i kommunen, groor motviljan mot ytterligare förändringar.

Förväntningarna på kommunen och dess politiska ledning att skapa en ny framtid för trakten är stora. Kommunens politiker, och då inte minst Ellinor själv, har lagt mycket tid och kraft på att försöka hitta vägar att lösa kommunens problem. Hon har skapat sig ett gott rykte och känner att hon haft ett bra stöd bland sina väljare. Ellinor kan, på goda grunder, beskrivas som ett populärt kommunalråd – respekterad även utanför den egna väljarkretsen.

Men med popularitet följer utsatthet. Historien som så småningom leder fram till hot mot Ellinor börjar inom en verksamhet som hon som kommunstyrelsens ordförande inte själv arbetar med – barnomsorgen. Inför det nya budgetåret meddelar kommunens barn- och ungdomsnämnd att de, av besparingsskäl, föreslår en nedläggning av förskolan Sorken som ligger i kommunens tätort. Barnen kommer att placeras om till andra förskolor i närområdet och personalen antingen sägas upp eller omplaceras till andra arbetsplatser inom kommunen. Beskedet väcker genast reaktioner hos föräldrar och personal. När de förtroendevalda i barn- och ungdomsnämnden möter reaktionerna blir de osäkra och illa till mods över alla upprörda känslor. Vid ett möte säger de att nämnden måste spara 9 miljoner, vid nästa möte ändrar de sig och säger att det är hela 17 miljoner. Budskapet blir otydligt och irritationen växer.

Ellinor får kännedom om vad som pågår och kontaktar såväl nämndens ordförande, som förvaltningschefen inom barn- och ungdomsförvaltningen. Behovet av besparingar i sig ifrågasätter hon inte. Hon informerar sig om det aktuella läget och konstaterar att hon inte är nöjd med det sätt som nämnd och förvaltning valt att jobba med sina besparingsförslag på. Hon uppfattar det som ogenomtänkt och veligt. Ellinor framhåller hur viktigt det är att nämnden utformar en strategi för arbetet med besparingsförslag

och att det budskap man förmedlar utåt blir tydligt och konsekvent. Hon förutsätter att processen ska skötas av de ansvariga och ber inte om någon ytterligare rapportering till henne själv.

Strax därefter bildar föräldrarna med barn på den förskola som pekats ut för nedläggning, en särskild föräldraförening med syfte att kämpa mot besparingsförslagen inom barn- och ungdomssektorn. Föräldraföreningen kontaktar Ellinor och ber om ett möte. Hon förklarar att barn- och ungdomsfrågorna inte ligger på hennes bord utan att de ska istället ska prata med barn- och ungdomsnämndens ordförande – som även är kommunalråd för de sociala frågorna i kommunen. Detta gillar inte föräldraföreningens representanter. Efter flera turer fram och tillbaka slutar det med att Ellinor trots allt erbjuder föräldraföreningen några mötestider. De återkommer dock aldrig och frågan faller.

Nästa gång hon får kontakt med konflikten mellan barn- och ungdomsnämnden och de arga föräldrarna är genom en demonstration som föräldraföreningen ordnar i anslutning till ett Kommunfullmäktigesammanträde någon månad senare. Protester framförs via plakat och appeller, men allt går ordnat till och inga våldsamheter förekommer. Ellinor pratar med sin kommunalrådskollega och får veta att det fortfarande är oroligt kring besparingsförslagen, men att nämnden jobbar aktivt med frågan och har kontakter med föräldrar på olika sätt. Ellinor upplever att hon inte kan göra mer, men betonar åter hur viktigt det är att nämnden uppträder med tydlighet och uppmanar sin kollega att höra av sig om han behöver stöd.

Ellinor har fullt upp med sina egna ansvarsområden. Hon hör inget ifrån sin kommunalrådskollega och antar att arbetet med besparingsstrategier för barn- och ungdomsverksamheten rullar på. Därför är hon helt oförberedd när det några månader sedan dyker upp en större mängd brev på hennes bord. De flesta breven innehåller allmänna protester mot kommunens förslag till besparingar i barn- och ungdomsverksamheten. Några av breven är emellertid mer hotfullt skrivna och Ellinor upplever tonen i dem som mycket obehaglig. Hon känner sig utsatt och också besviken på sin kommunalrådskollega som inte förvarnat henne om att konflikten eskalerat och att hon själv varit på väg in i konfliktens centrum. Ellinor får sömnproblem och mår dåligt. Hon funderar på vad det är som händer och vad hon är beredd på att utsätta sig själv för. Hon har ägnat snart tio år åt att vara kommunalråd, ett uppdrag som fyller hennes tid vardag som helg och de flesta kvällar varje

vecka. Är det värt att lägga ner så mycket av sitt liv på att vara förtroendevald under dessa omständigheter? Vad kan och bör hon själv göra i den situation som uppstått?

Ellinor bestämmer sig för att protestera. Hon kontaktar sin kommunalrådskollega och säger att hon tycker han betett sig illa som inte pratat med henne om konfliktens utveckling och att han nu måste ta sitt ansvar för att försöka hitta konstruktiva vägar ur situationen. Ellinor säger att hon hädanefter förväntar sig veckovisa rapporter om hur ärendet utvecklas och att hon omedelbart får kännedom om nya protester från föräldrarna.

Ellinor formulerar också ett pressmeddelande, som hon skickar till den lokala tidningen, lokalradion och TV-kanalernas regionala nyhetsredaktioner. I det framhåller hon hur hon uppfattar det som händer, att hon förstår föräldrarnas oro för hur besparingsförslagen ska påverka deras barn, men att hon inte på några villkor accepterar att hot och kränkningar används som påtryckningsmedel i debatten.

Reaktionerna låter inte vänta på sig. Redan samma dag som pressmeddelandet sänds ut, börjar det komma blommor och kort från dem som vill visa Ellinor sitt stöd. Företrädare för den politiska oppositionen tar kontakt och säger att de tycker att det Ellinor råkat ut för är oacceptabelt även om de inte håller med henne i sakfrågan. Lokaltidningens insändarsidor fylls under en hel vecka med inlägg om det som skett. Många ställer upp på Ellinor och håller med om att ingen har rätt att hota någon annan för att få sin vilja igenom. Några tycker dock att föräldraföreningen har helt rätt och att det inte gör så mycket att debattklimatet blivit hårt – politikerna får minsann räkna med att bli spottade på om de kommer med så dumma förslag som att spara pengar i barnomsorgen.

Vardagen går vidare. Regeringen beslutar sig för att låta en statlig myndighet förlägga verksamhet till kommunen. Ellinor gläder sig åt denna lilla framgång, som visserligen inte innebär att så många av dem som redan tidigare bor i kommunen får jobb – deras kvalifikationer räcker inte till. Men nyinflyttade invånare innebär ökade skatteintäkter och fler barn till barnomsorg och skola. Besparingskraven som kommunen dras med kan härmed sannolikt bli lite mindre än vad man räknat med innan regeringens utlokaliseringsbeslut blev känt.

Den planerade nedläggningen av förskolan Sorken kommer man dock inte ifrån, men detta sker utan nya protester. Den enda reaktion Ellinor får, kommer när hon stöter ihop med en av föräldrarna

i affären en januarikväll året därpå. Han ber Ellinor om ursäkt för det som hände, och säger att han skäms för det föräldraföreningen då ställde till. ”Jag förstår inte hur vi kunde tänka som vi gjorde. Dessutom visade det sig att nedläggningen av förskolan inte alls fick de konsekvenser som vi trodde”, säger han. Tvärt om hade situationen löst sig till det bästa, både barn och föräldrar var mycket nöjda med den barnomsorgsplacering de nu fått.

Föräldraföreningen hade slutat fungera efter att de som var aktiva blivit osams. Några tyckte att kampen för barnen borde föras mer militant än andra och det hade till slut fått de mer fredligt sinnade att tappa sitt engagemang. Ellinor känner lättnad inför det hon fått veta, och tänker att situationen till slut hanterats väl från politiskt håll. Både förtroendevalda och anställda i kommunen hade lärt sig mycket av det som hände. Själv var hon glad för att hon vågat protestera och gå på offensiven när hotfullheterna kom.

I maj samma år kontaktar kommunalrådet för den sociala sektorn Ellinor. Han berättar att det ekonomiska läget inom skolan blir allt kärvare. Det har fötts för få barn i kommunen under de senaste tio åren och inflyttningen av nya barnfamiljer har heller inte varit stor nog för att klara av att fylla verksamheten som förr. Kostymen har helt enkelt blivit för stor och det går inte längre att undvika förslag om uppsägning av lärare. Sannolikt kommer det att handla om två heltidstjänster. Dessa bör kunna tas från den största skolan i kommunen, vilket skulle innebära att effekterna inte blev så dramatiska eftersom där ändå skulle bli många kända ansikten kvar för barnen.

Ellinor suckar och beklagar att besparingar inom skolan behövs. Hon har själv ett förflutet som lärare och känner mycket starkt för barnen och att de har det bra i sin vardag. Men samtidigt är hon väl förtrogen med både befolkningsutvecklingen och den ekonomiska utvecklingen för kommunen. De stora ansträngningar som gjorts för att skapa nya jobb har inte alls givit önskvärd effekt. Ett antal småföretag hade förvisso etablerat sig i kommunen, och den statliga myndigheten hade fört med sig vissa nyinflyttningar. Men några småföretag kan inte på långa vägar kompensera de arbetstillfällena som försvann med den stora industri som tidigare dominerade orten. Och 10 nya skattebetalare, även om några är välbetalda chefstjänstemän, kan inte väga upp för alla de unga människor som nu flyttar från kommunen och söker sin framtid på andra håll. Medelåldern i kommunen har de senaste decennierna ökat med 2 år och allt talar tyvärr för att den trenden kommer att hålla i sig.

Ellinor och hennes kommunalrådskollega beslutar att tillsammans hålla i processen kring nedskärningarna i skolan. Visa av lärdomarna från förskolehistorien, lägger de redan vid sittande bord tillsammans med förvaltningschefen upp en strategi för hur de ska agera. Lite motvilligt tar Ellinor på sig uppgiften att vara den som först informerar om sparförslaget vilket kan ske vid kommunstyrelsens nästa möte andra veckan i augusti. Egentligen tycker hon att det är hennes kollega som skulle stå för den informationen, men både han och förvaltningschefen ber henne enträget att sköta frågan. Genom att det är kommunstyrelsens ordförande som informerar får ärendet största möjliga tyngd redan från början och alla borde härmed direkt inse hur allvarligt läget är, argumenterar de.

Dagen före kommunstyrelsesammanträdet befinner sig Ellinor i Skåne på konferens. På väg ner till frukostmatsalen slår hon på mobilen. Den börjar genast pipa, inte mindre än tre meddelanden har ramlat in trots att klockan knappt slagit sju. Alla handlar om samma sak. Någon, dock inte alltför insatt, har läckt information om de tänkta besparingarna till lokaltidningen där hemma. Stora feta rubriker på förstasidan informerar kommuninvånarna om att *”Barnens framtid hotad – Ellinor kräver stora besparingar i kommunens skolor”*. Artikelnen innehåller flera sakfel, bland annat att det handlar om nedskärningar av både personal och försämring av skolmaten. Antydningar görs också om att några industriledare, som ska ha träffat kommunledningen tidigare i veckan, betonat att åtgärder för att få den kommunala budgeten i balans var en förutsättning för att de skulle vilja diskutera etableringar på orten. Ellinor undrar i sitt stilla sinne var journalister får allt ifrån. Med en suck håller hon upp en extra stor kopp kaffe till frukostmackan. Hon inser att hon har några långa och tuffa dagar framför sig.

Efter telefonkontakt med sin kommunalrådskollega, bestämmer hon sig för att trots allt stanna kvar på konferensen i Skåne som planerat. Först sent på kvällen anländer hon till sin bostad. Hon har regelbundet under dagen fått information om orolig stämning i Kommunhuset, många arga människor har ringt och krävt information, men situationen har efter omständigheterna varit tämligen hanterlig. Hemma hos Ellinor är det nästan obehagligt tyst. Maken och sonen är bortresta. Ellinor har mycket svårt att somna trots att hon är trött efter resan. Oron för morgondagens möte, och vad som kan komma att hända framöver, gnager inom henne. Hon minns hur obehagligt hon upplevde situationen med

de hotfulla breven när förskolenedläggningen var på tapeten. Kan det bli likadant igen?

Kommunstyrelsens möte dagen efter blir dramatiskt. Oppositionens företrädare är mycket upprörda av att de inte i förväg informerats om vad som är på gång, utan att de ska få så viktiga nyheter via lokaltidningen. Kommunalrådet för sociala frågor ser mycket besvärad ut över all uppståndelse och har dragit sig tillbaka till ett hörn längst ner i rummet. Ellinor öppnar mötet och försöker lugna oppositionsföreträdarna med att de strax ska få så mycket information som hon kan ge. Utanför Kommunhuset har ett 70-tal upprörda kommuninvånare i olika åldrar samlats för en spontan demonstration. Stämningen är hätsk och slagorden skallar.

Ellinor ser i ögonvrån hur en grupp frigör sig från demonstrationen och med raska steg går mot Kommunhusets entré. I nästa ögonblick står de i rummet där kommunstyrelsen är samlad. En av dem pekar mot Ellinor. *"Där är kärringen!"*, skriker han. *"Hur kan du bara tänka dig att ge dig på våra barn! Har du inget vett i skallen alls?!"* Ingen i rummet gör något. Några tjänstemän från korridoren närmast sammanträdesrummet, kommer springande och lyckas efter visst argumenterande få demonstranterna att lämna byggnaden. När det åter blir lugnt ajournerar Ellinor mötet. Ledamöterna går till Kommunhusets personalrum där kaffet står uppdukad. Ellinor slinker bort till sitt tjänsterum. Uppskakad sjunker hon ner i besöksfåtöljen. Händelsen har känts mycket otäck, och hon är chockad över hur passiva alla runt henne var när de hotfulla människorna trängde sig på.

Efter 20 minuters paus återupptas sammanträdet. Ellinor informerar såsom hon planerat och svarar efter bästa förmåga på de frågor som ställs. Kommunalrådskollegan fyller i här och var, men mest håller han sig i bakgrunden. Han ser mycket blek och sammanbiten ut. När mötet är slut dryper han av utan ett ord. När Ellinor lite senare försöker nå honom på hans mobil är den avstängd. Hon ringer istället hem till sin make och berättar vad som hänt. En kvart senare kommer han i bil och kör henne hem.

I två veckor rasar protesterna över nedskärningarna i skolan. Lokaltidningen fylls med insändare där Ellinor pekats ut som personligt ansvarig för att barnen inte kommer att få någon undervisning värd namnet efter besparingarna. Tonen är fortsatt hätsk och flera felaktiga uppgifter kommer i omlopp. Barnen får på skoltid skriva protestbrev som adresseras till Ellinor. Av breven framgår att barnen tror att de varken ska få skolmat eller anteckningshäften nästa

skolår. Några barn har ritat gravstenar i sina brev med texten ”R.I.P.” Ingen vuxen har hindrat dem.

Ellinor är bedrövad. Enträget jobbar hon dock på och försöker att utåt dölja vad hon känner. Så sent en kväll när hon återvänder efter ett långt möte om kommunens ansträngda ekonomi, ser hon att det hänger en kasse på handtaget till hennes tjänsterum. I kassen ligger ett vadderat brunt kuvert. Ellinor tömmer innehållet på sitt skrivbord och betraktar förskrämt vad hon ser. Ur kuvertet trillar en leksakshammare av plast, ett foto på Ellinors bostad och ett brev skrivet med hjälp av bokstäver som klippts ur någon tidning. ”*Vi vet var du bor! Sluta förstöra barnens liv om du inte vill ha ditt hus sönderslaget.*” Ellinor läser raderna i brevet igen och igen. Sakta sjunker hon ner i skrivbordsstolen. På avstånd hör hon hur det slår i Kommunhusets port och steg som snabbt avlägsnar sig över gården. Kall av rädsla försöker Ellinor få ordning på sina tankar. Vad ska hon ta sig till?

Så småningom samlar sig Ellinor och ringer hem. Hennes man kommer snabbt till Kommunhuset. Hans första reaktion är att de måste ringa polisen, men Ellinor vill inte och inga argument kan just då få henne att ändra sig. Hennes reaktion är inte så rationell. Hon vill mest slänga brevet och låtsas som att inget hänt. Till slut går hon i alla fall med på att låsa in brevet i det lilla kassaskåp hon har på sitt tjänsterum. Sedan åker de hem. Efter en sömnlös natt återvänder Ellinor till Kommunhuset. Utan att förklara varför ber hon sekreteraren ställa in alla planerade möten. Inlåst på sitt tjänsterum funderar hon ihärdigt över vad hon ska ta sig till. Hon har nu kommit ifatt sig själv och insett hur idiotiskt det är att bara låtsas som ingenting. Hon och – ännu värre – hennes familj, kan ju faktiskt befinna sig i direkt livsfara. Ellinor bestämmer sig för att börja med att berätta för den person i Kommunhuset som hon litar på allra mest – sin sekreterare. Efter det samtalet får hon även kraft till att informera sin kommunalrådskollega och oppositionsrådet. Sekreteraren tar på sig uppgiften att se vad som kan göras för att höja säkerheten kring Ellinor och Kommunhuset.

Kommunen har aldrig haft vare sig någon person med ansvar för de förtroendevaldas säkerhet eller låsta dörrar i Kommunhuset. Ingen har tidigare drömt om att någon skulle komma på idén att hota ett kommunalråd eller att det skulle vara någon kontroll på vem som gick in och ut i Kommunhusets korridorer. På socialkontoret visar det sig dock finnas en tjänsteman med erfarenhet från att hantera hot mot de socialsekreterare som handlägger bi-

ståndsfrågor och omhändertagande av barn – vilket förekommer då och då. Hon kallas nu in till kommunledningen och får i uppdrag att komma med förslag på vilka åtgärder som bör vidtas. Efter bara en dag kommer hon tillbaka med en kort promemoria. Innehållet får hjärtat att sjunka långt ner i Ellinors bröst. Förslagen är att installera kortlås på dörrarna in i alla Kommunhusets korridorer. Dessutom att bemanna den lilla disk som redan finns innanför husets entré där alla som kommer in måste anmäla sig innan de får tillträde. Förslaget är också preliminärt kostnadsberäknat. Beloppet stämmer obehagligt väl med den besparing som en indragen lärartjänst innebär på ett år. Beräkningar har också gjorts på om det behövs skyddsåtgärder i Ellinors bostad. ”Detta kan vi bara inte göra”, tänker Ellinor. ”Det kommer att bli rena upploppet om vi i detta läge beslutar att lägga ut hundratusentals kronor på åtgärder som går ut på att skapa en barriär mellan mig och kommunens invånare. Det går bara inte!”

Ellinor har också låtit sig övertygas om att polisanmäla hotbrevet hon fått. I Polishuset blir hon mycket väl bemött och det är ingen tvekan om att den polisman som tar emot hennes anmälan tar det som hänt på största allvar. Polisen sätter in omfattande resurser på att försöka spåra den som satt ihop och lämnat brevet hos Ellinor. Resultatet blir magert. Det går att slå fast att själva kuvertet är inköpt i bokhandeln på Storgatan, men inga fingeravtryck – bortsett från Ellinors och hennes makes – finns på vare sig brev, plasthammare eller kuvert. Och inte ett ord finns någonstans skrivet för hand. Kuvertet är inte adresserat. Personer från trakten som tidigare begått våldsbrott eller ägnat sig åt att trakassera andra kontrolleras, men inte heller detta ger något av intresse. Ett anonymt tips om att vissa av föräldrarna i den gamla föräldraföreningen vid tillfälle antytt möjligheten att rikta ett direkt hot mot kommunledningen för att påverka politiken, kollas upp. Inte heller här hittar man något som kan leda vidare. Efter några veckor tvingas polisen att lägga ner utredningen i brist på uppslag om möjlig gärningsman.

Ellinor och hennes familj försöker leva som vanligt. De har fått instruktioner av Polisen om vad de ska tänka på i vardagen. Aldrig ta samma väg till och från jobbet. Inte handla i samma affär varje gång. Alltid kolla så att ingen obehörig uppehåller sig runt bostaden. Låsa dörrar och fönster även när de är hemma. En polisbil har dessutom tagit som rutin att varje dag köra genom kvarteren där Ellinor bor. Bilen disponeras av en av polisens hundförare och som av en händelse har han beslutat sig för att den lilla park som ligger

snett framför huset är en lämplig plats att träna och rasta hunden på.

Kommunens ekonomiska läge fortsätter dock vara som det är. Behovet av nedskärningar i skolan kvarstår. Och snart närmar sig det sammanträde då beslutet obönhörligen måste tas.

Ullabritt

”Ditt jävla politikerluder! Du förtjänar en omgång.” Klockan är över midnatt, och för ett ögonblick sedan väcktes Ullabritt av telefonens signaler. Nu sitter hon klarvaken i sängen med luren i hand. Den hotfulla rösten klingar i öronen. Hon är rädd.

Ullabritt bor i en större kommun och jobbar som partiombudsman. Hon är partiets enda anställda på orten och det innebär att hon ofta sitter ensam och arbetar. Under de senaste veckorna har en person vid flera tillfällen ringt till partikansliet och varit mycket arg på den politik partiet står för. Han har vid något tillfälle uttalat sig hotfullt, men Ullabritt har inte tagit det personligt och därför inte känt sig rädd. Nu har saken hamnat i ett annat läge. Mitt i natten hör hon mannens röst i sin egen privata telefon och hotet riktas direkt mot henne själv.

Ett drygt halvår innan detta händer har Ullabritt varit på en konferens om säkerhetsfrågor som arrangerades av Sveriges Kommuner och Landsting. Vid konferensen talade bland annat en representant från SÄPO om betydelsen av att förtroendevalda verkligen anmäler om de blir utsatta för hot till polisen. En handläggare från Sveriges Kommuner och Landsting visade också några exempel på hur en handlingsplan om vad en förtroendevald bör göra om den utsätts för hot eller våld kan se ut. Med kunskaperna från konferensen som utgångspunkt tog Ullabritt initiativ till att hennes parti lokalt utformade en sådan handlingsplan. Den finns nu beslutad och klar i en pärm på partiets kansli.

När Ullabritt sitter där i sängen med telefonhotet ringande i öronen, tänker hon att det är för just denna typ av händelser som planen finns. Det första hon gör när hon kommer till sin arbetsplats dagen därpå är därför att ta fram pärmen ur bokhyllan och läsa i planen vad hon bör göra. Det som driver henne är känslan att ingen ska få hota någon annan för hennes politiska åsikters skull.

Första åtgärd blir att anmäla det som inträffat till polisen. Ullabritt har redan på natten skrivit ner vad den hotfulla rösten i

telefonen sa. När hon lyssnar av telefonsvararen på partikansliet hittar hon dessutom ett äldre meddelande från samme man, där han fortfarande skäller på partiet men också då i mycket hotfulla ordalag. Ullabritt uppfattar polisens bemötande som mycket snabbt och professionellt. Polisen som tar emot anmälan säger till henne att just denna typ av ärenden är prioriterade hos dem, och att de som av en händelse just nu förbereder en informationskampanj riktad till de politiska partierna i länet för att informera om hur polisen arbetar med denna typ av brott.

De närmaste veckorna får Ullabritt regelbundna rapporter från polismannen om utredningens utveckling. Redan vid anmälan skrev hon på en fullmakt som möjliggjorde för polisen att kontrollera vilka som ringt hennes bostad under det aktuella dygnet. Redan några dagar senare meddelar polisen att de spårat samtalet och nu har en misstänkt gärningsman. Ullabritt känner inte igen hans namn. Polisen berättar också att de nu genast kommer att åka till den misstänktes bostad för att genomföra en husrannsakan och ta in honom till förhör.

Polisen får genom förhör och husrannsakan ett bra underlag för att gå vidare till åklagare med ärendet. I den misstänktes bostad återfinns flera broschyren och artiklar om det aktuella partiets politik, samt också ett par fotografier på Ullabritt. Åtal väcks med rubriceringen olaga hot alternativt ofredande.

Ullabritt får ett brev hem där Tingsrätten meddelar dag och tid för rättegång, men annars hör ingen av sig. Hon har själv inget målsägandebiträde. Ingen har sagt något om denna möjlighet och hon har inte heller frågat själv. Ett par dagar före rättegången, går Ullabritt på eget initiativ till Tingsrätten och förhör sig om vad som kommer att hända under förhandlingarna och vad som förväntas av henne. Den person som tar emot henne är mycket vänlig. Han berättar om hur rättegången kommer att gå till och visar också hur det ser ut i den sal där den kommer att äga rum. Hennes uppfattning efter besöket är att hon kommer att sitta helt ensam under hela rättegången. Ullabritt känner sig inte rädd, men tycker ändå att det känns lite nervöst. Därför ringer hon en partikollega och ber henne följa med som åhörare under förhandlingarna.

När Ullabritt kommer till rättegången dagen därpå upptäcker hon till sin överraskning – och glädje – att hon trots allt inte kommer att sitta ensam på sin kant. Redan i dörren möts hon av åklagaren, som hälsar med fast hand och berättar att han kommer att sitta bredvid Ullabritt under hela förhandlingen. Åklagaren ger ett för-

troendeingivande intryck och Ullabritt känner hur nervositeten släpper lite grann.

Direkt i inledningen av rättegången kikar hon försiktigt upp på den man som är misstänkt för att ha hotat henne, men sedan undviker hon att titta åt hans håll fler gånger. Hon kan inte minnas att hon någonsin sett honom förut. Ullabritt koncentrerar sin uppmärksamhet på domare, nämndemän och åklagare. Ingen visar något särskilt intresse för henne förutom då hon får svara på frågor om vad hon varit med om. Den åtalade nekar till brottet.

Efter rättegången tar åklagaren Ullabritt i hand och säger att hon skött sig mycket bra, men att hon inte ska bli besviken om den åtalade trots det inte fälls för brottet. Hon och partikollegan tar en fika innan de skiljs och pratar lite om vad de varit med om. Det känns skönt att få gå igenom upplevelsen så i lugn och ro. Ullabritt känner sig fortfarande inte rädd, men att vara med om en rättegång är ändå en obehaglig upplevelse. Hon och partikollegan kommer överens om att inte ha för stora förväntningar på en fällande dom. När domen kommer blir därför Ullabritt överraskad. Rätten har inte uppfattat att bevisen räcker för att styrka brottet olaga hot, men den åtalade fälls för ofredande till villkorlig dom och dagsböter. Ullabritt får ett skadestånd på 2 000 kronor.

Efteråt kan Ullabritt konstatera att hon hade mycket nytta av den handlingsplan mot hot och våld som partiet antog på hennes initiativ. Hon är dock kritisk mot sina partikollegor som inte alls verkar ha tagit det hela på allvar. Många blir jätteförvånade när domen kommer och säger att den inte alls trott att det var så farligt. Vid nästa möte med partiets styrelse tar hon upp frågan och framhåller att partiet borde ordna en utbildning för sina medlemmar om hur de ska handskas med frågor om hot och våld och vad de bör göra om något händer. Hon får medhåll från några, men något beslut blir det inte. För sin egen del tar hon för vana att så fort det finns tillfälle passa på att ta upp frågan när hon är ute och pratar på partimöten. Hennes egen berättelse fungerar bra som utgångspunkt för diskussion. Den viktigaste lärdom hon själv dragit av händelsen är att bli mer uppmärksam på avvikande händelser, konstiga telefonsamtal och liknande. Hon har numera alltid en lite anteckningsbok där hon för in noteringar om sådana händelser, och hon skriver alltid ut en kopia av konstiga mejl som kommer till partikansliet eller hem.

Sven

Sven är sedan länge förtroendevald i en svensk kommun samtidigt som han arbetar som administrativ chef på en avdelning på ortens sjukhus. Han har haft en rad olika förtroendeuppdrag i olika kommunala nämnder under årens lopp. Sven har själv valt att inte engagera sig på heltid, eftersom han trivs med sitt arbete på sjukhuset.

Vid det senaste nämndsammanträdet diskuterades ett ärende som sedan länge betraktats som komplicerat och infekterat. Anna Jakobsson, som var sökande i ärendet, hade tidigare förekommit i en rad olika granntvister och bygglovsärenden och var allmänt känd som bråkig. Paret Jakobsson var ett känt namn för så gott som alla i kommunen och det förekom ofta skrivelser om dem i tidningen.

Vid sammanträde fattades ett beslut som gick emot Anna Jakobsson. Hon väntade utanför sammanträdeslokalen och var mycket upprörd. Anna Jakobsson attackerade de som deltagit vid mötet verbalt och någon valde att ringa polisen.

Senare samma vecka ringde telefonen hemma hos Sven vid midnatt. När han svarade lade den som ringde upp på luren. Förfarandet upprepades flera gånger de nästkommande nätterna. Sven hade aldrig tidigare haft några telefonpåringningar nattetid och började fundera över vem det var som kunde ligga bakom. Han kunde inte komma på att han haft kontakt med någon som skulle kunna bete sig på detta sätt.

Ett par veckor senare hade Sven besök av sin bror och sina brorsdöttrar. Svens bror hade kommit i anledning av att det var festival i stan och de hade tillsammans planerat att ta med brorsdöttrarna på en barnkonsert. Under promenaden från konserten träffade Sven Anna Jakobssons man, Stig Jakobsson. Helt utan anledning kom Stig Jakobsson fram till Sven och började diskutera Anna Jakobssons ärenden. Han var högljudd och deklarerade att han och Anna Jakobsson uppfattade Sven som en av anledningarna till att hon fått avslag. Sven tyckte att Stig Jakobsson luktade sprit. Sven försökte förklara hur demokratin fungerar inom den kommunala förvaltningen och i kommunala nämnder. Stig Jakobsson var inte intresserad av att höra på. Sven, samt hans bror och brorsdöttrar, gick slutligen sin väg eftersom både Sven och hans bror uppfattade det som lönlöst att fortsätta diskutera. Stig Jakobsson följde efter och skrek. De båda brorsdöttrarna uppfattade situationen som mycket skrämmande och började till slut att gråta. Sven uppfattade också händelsen som obehaglig. Samma kväll fick han

ett SMS om att han hade ett meddelande på 133. Han ringde upp och lyssnade av meddelandet som innehöll ett ihållande tjutande ljud som pågick i cirka fem minuter. Det framgick inte vem som lämnat meddelandet.

Nästkommande dag tyckte Sven fortfarande att hela historien var obehaglig. Han gick omkring med en obehaglig känsla och började i tanken koppla ihop telefonsamtalen med den skrikande Stig Jakobsson, men tänkte att det kanske ändå bara rörde sig om tillfälligheter. När han samma dag kom hem från arbetet kunde han se att någon petat bort kodlapparna som tidigare satt på brevlådan för att tidningsbuden skall leverera rätt tidning. Sven satte upp nya lappar, men nästa dag var också dessa lappar borttagna.

En vecka senare fick Sven en postavi på vilken det stod att han hade ett paket att hämta ut på posten. På avin stod angivet att det rörde sig om tidskrifter. Sven förstod genast att det var något som han själv inte beställt och valde därför att inte hämta paketet. Några veckor senare fick han ett samtal från sin bror som berättade att han fått ett meddelande om att Sven bytt adress och att Sven enligt uppgifterna flyttat till Stockholm. Sven tog kontakt med Svensk adressändring och fick redan på att någon några veckor tidigare gjort en flyttanmälan beträffande honom.

Sven började nu tycka att situationen trappades upp och att det hela började bli mycket påfrestande. Under den tid som förflutit sedan Sven träffade Anna Jakobssons man på festivalen hade han inte på något sätt blivit kontaktad av paret Jakobsson. Han kunde trots det nu inte tänka sig att någon annan låg bakom, eftersom det var det enda ärendet av den karaktären där han varit med och fattat beslut. Sven lovade sig själv att han skulle kontakta polisen om det inträffade något mer. Tre veckor senare fick Sven en räkning för ett bensinkort som han skulle ha använt under sommaren. Sven tog kontakt med företaget som utfärdat kortet och berättade att det inte var han som ansökt om kortet och att det inte heller var han som köpt varor och tankat bensin. Efter en hel del korrespondens mellan Sven och företaget gick företaget till slut med på att makulera fakturan.

Sven tog nu kontakt med polisen. Han berättade om alla de händelser som inträffat de senaste månaderna och beskrev också att han tyckte att trakasserierna trappades upp. Den polisman som tog emot anmälan antecknade alla händelserna. Därefter frågade han Sven om det fanns någon som han kunde misstänka ligga bakom trakasserierna. Sven tänkte först berätta om Anna Jakobsson och

hennes man, men började tveka. Om han berättade skulle polisen kontakta paret Jakobsson. Kanske skulle detta innebära att deras intresse än mer riktades mot Sven. Trakasserierna kanske skulle bli fler och kanske skulle de bli ännu värre. Sven sa till polismannen att han ville tänka över frågan och att han skulle återkomma under nästa vecka.

Sven gjorde en polisanmälan under senvåren och gick på semester strax därefter. Det kom sig därför aldrig att han tog kontakt med polisen under de nästkommande sommarmånaderna. Trakasserierna upphörde också och allt återgick till det vanliga. När det började närma sig höst tyckte Sven att det som inträffade kändes ganska avlägset, men ändå obehagligt. Han hade till och med träffat på paret Jakobsson under en promenad utan att det hänt något ytterligare. Så småningom blev han uppringd av den polisman som han träffat tidigare. Han frågade Sven om han hade funderat igenom saken. Sven svarade att han inte visste vem som kunde ligga bakom. Några dagar senare fick han besked om att utredningen lagts ned.

Under sommaren hade Sven inte deltagit i några politiska aktiviteter varken inom partiet eller på något annat sätt. När verksamheten i kommunen åter började efter sommaren missade han det första mötet, eftersom han hade mycket att stå i på jobbet. Den höga arbetsbelastningen höll i sig några veckor till vilket ledde till att han också missade de kommande mötena. När han slutligen fick tid att delta i nämndsammanträden igen kände han ett vagt obehag dagen före mötet. Medvetet eller omedvetet jobbade han över den dag mötet skulle äga rum. Till slut meddelade han att han inte längre ville fortsätta och att han tänkte på att frånträda sitt uppdrag. Han blev tillfrågad om orsaken till varför han slutade och berättade om sin pressade arbetssituation. Han funderade över om han skulle nämna det som hänt, men valde att inte göra det. Kanske hade det inte alls med hans uppdrag i nämnden att göra. Det kanske bara var frågan om en granne eller någon annan som han kommit i kontakt med på jobbet som retade sig på honom. Det kändes som att dra i gång en stor process att börja prata om det inträffade med de andra i partiet. Sven tillfrågades om han kunde tänka sig något annat uppdrag som inte krockade med arbetet. Sven avböjde och svarade att han inte hade tid. När han slutligen gett besked om att han inte ville fortsätta kände han att han mycket väl visste varför han slutade. Också tidigare hade han haft mycket att göra på sitt arbete, men ändå tagit sig tid att ställa upp. När han tänkte på att

det kanske kunde hända något liknande igen kändes det faktiskt inte så lockande längre.

Jonas

Klockan närmar sig midnatt när han äntligen kliver in genom dörren till sitt lilla studentrum. Kroppen är trött men huvudet går på högvarv. Jonas inser att han inte kommer att kunna sova än på en stund. Han drar av sig kläderna och går in i duschen. Det varma vattnet porlar över hans ansikte och efterhand slappnar han av. ”En ordinarie plats i Landstingsfullmäktige?! Vilket förtroende jag verkar ha fått i partiet. Klarar jag att leva upp till det?” Tankarna virvlar runt i Jonas huvud.

Tänk vad livet kan förändras på bara en kort tid. För ett år sedan gick Jonas arbetslös efter lumpen och en tids påhugg på ett lager. Egentligen ville han ut och resa i världen och slippa ta ställning till vilken framtid han skulle välja ett tag till. Men pengarna tröt och sysslösheten gjorde honom tokig, så Jonas sökte och kom in på universitetets ekonomiprogram. Fortfarande vet han inte riktigt vad han vill bli, men med en tillräckligt bred utbildning, så ordnar det sig nog så småningom. Han fyllde 22 år i somras och känner inte någon panik inför framtiden.

Redan i gymnasiet engagerade sig Jonas i ett politiskt ungdomsförbund, och han sitter nu i styrelsen på länsnivå. Sedan ett år tillbaka har han en suppleantplats i kommunens byggnadsnämnd. Politiken var kul och det känns viktigt att vara med och påverka i samhället. Men det får inte bli för mycket, tänker Jonas, han vill ha utrymme för annat också. Just nu är det utbildningen och ett bra jobb efter det som känns viktigast. Visst hade han väl tänkt sig att kunna knipa en ordinarie nämndplast efter valet, men högre ambitioner än så har han inte. Beskedet om att partiets valberedning föreslår honom på valbar plats på listan till landstingsfullmäktige, känns därför omtumlande. Jonas är så klart glad och smickrad över det förtroende som visas honom, men samtidigt lite tveksam och orolig för om detta verkligen är något som han klarar av och hinner med.

Han drar på sig sin morgonrock, sätter på stereon och slänger sig på sängen. Nu gäller det att få ordning på både tankar och känslor. ”Går politiken att förena med studierna? Är jag beredd att offra vad som krävs? Pallar jag trycket som landstingspolitiker, med föränd-

ringarna i sjukvården och hela köret? Vad vill jag egentligen med livet just nu? Finns det ett pris på att bli fullmäktigeledamot, och är jag beredd att betala det i så fall?”

Jonas tänker på möjligheterna att få vara med och påverka i sjukvårdspolitiken. Där behövs verkligen nytänkande, och unga människor med lust och idéer. Jonas har varit på landstingsfullmäktige och tittat en gång. I hans ögon kändes det som om det var pensionsföreningen som sammanträdde. Hög medelålder bland ledamöterna och en debatt som handlade om de äldres vårdbehov de närmaste 20 åren. Förutom Jonas, var både Anneli och Oskar nominerade på platser som skulle räcka till åtminstone suppleantplats om partiet gör ungefär samma valresultat som förra gången. Anneli, 32 år, hade redan en plats i fullmäktige. Jonas har hört henne miss-trösta mer än en gång över hur svårt det är att som ensam ”ung” få genomslag för nya idéer. Men *tre* personer under 35 år i fullmäktigegruppen borde ju kunna göra någon skillnad – och Oskar är ju dessutom en av Jonas bästa vänner i ungdomsförbundet. Tänk vad kul de skulle kunna ha om de blev invalda tillsammans!

Fast politik handlar ju inte bara om att ha kul och kunna driva idéer med partifolk och kompisar i ungdomsförbundet, Jonas är väl medveten om det. Sjukvårdspolitik är något som alla bryr sig om, och inget kan väl väcka allmänhetens känslor och vrede som ett kontroversiellt förslag inom detta område. I början av valperioden la majoriteten i landstinget ett förslag om att ändra i öppenvården. Tre vårdcentraler skulle slås ihop till två, och en del av den öppna vården läggas ut på anbud till privata vårdgivare. Jonas parti stod inte bakom förslaget, men han tyckte ändå att delar av det var bra. Man skulle bland annat sannolikt kunna få stopp på cirkusen med så kallade ”staffettläkare” som for runt mellan vårdcentralerna och gjorde stora pengar på grund av att landstinget inte klarade av att rekrytera fasta allmänläkare till sina tjänster. Dessutom skulle en stor summa kunna sparas på hyra av dåligt utnyttjade lokaler på en av Vårdcentralerna.

När förslaget blev känt för allmänheten blev det dock i det närmaste uppror. Argumenten räckte inte på långa vägar till att övertyga invånarna i landstingsområdet om att deras tillgång till vård inte skulle bli mycket sämre om förslaget blev verklighet. Jonas var själv med som åhörare på ett möte som helt spårade ur. Folk skrek och ingen lyssnade till slut på någon. Det var helt hysteriskt. Efteråt hade flera av de politiker som representerade landstinget vid mötet fått hotfulla brev från anonym avsändare. Ryktet gick om att

någon även fått ett mer konkret hot, men det var inte bekräftat. Alltsammans slutade hur som helst med att fullmäktige beslöt att bara genomföra delar av förslaget, och flera av de problem man försökte ta tag i hade ännu inte fått någon lösning. ”Vill jag verkligen riskera att hamna i centrum av såna konflikter?”, funderar Jonas. ”Är jag beredd att riskera min egen säkerhet på det sättet?”

På tal om hot och säkerhet, kommer Jonas att tänka på Yosef. Han är aktiv i ett annat politiskt ungdomsförbund, men de känner varandra ändå ganska väl eftersom de spelar innebandy ihop ibland. Yosef har profilerat sig hårt med att driva frågor om att kommunen måste satsa mer på fritidsverksamhet för ungdomar i utsatta områden. Yosef är född i Afrika, men kom till Sverige redan som tvååring, pratar svenska som om han vore infödd och lever ett liv som på de flesta sätt liknar vilken infödd svensk tonåring som helst. Yosef skriver ofta insändare i tidningen och har också deltagit i lokalradio och debatterat frågor om satsningar på ungdomars fritid flera gånger. Han har, bara 19 år gammal, blivit lite av en politisk profil och kändis i kommunen. Men eftersom han inte är vit har detta haft ett alldeles speciellt pris.

Sedan ett halvår tillbaka har Yosef trakasserats av rasister. I breven han fått har det stått att *”Jävla blatteterrorist! Du har jävlar inte i vårt land å göra. Här är det vi som ska bestämma inte såna om dig! Dra hem till afrika och odla bananer. Här kan du inte bli nån jelte, fan. Om du inte slutar håla på ska ordna så du håler käft. Vi vet var du bor.”* Yosef säger att han inte blivit rädd av hoten, och att han tänker polisanmäla om det kommer flera brev. Jonas tror inte riktigt på att Yosef inte bryr sig, och han känner sig själv väldigt illa till mods över att det finns folk som vill tysta andra genom våld. Tänk vad man kan drabbas av när man syns och hörs – och det måste man väl göra om det ska vara meningsfullt att vara fullmäktigeledamot. Det går ju inte att bara sitta där och mesa med.

”Fast den typ av hot som riktas mot Yosef, skulle inte riktas mot mig förstås. Jag är ju blond och svenskfödd”, försöker Jonas argumentera mot sina egna tankar. Men detta är självbedrägeri, och han vet det. Jonas är homosexuell. Fortfarande är det väldigt få som känner till detta, men sedan Jonas blivit vuxen har han fått ett allt större behov av att kunna redovisa sin läggning öppet och äntligen få vara den han är fullt ut. Men om det kan vara tufft att vara politiker i största allmänhet, blir det inte lättare om man är öppet homosexuell.

Under våren publicerades en lista på Internet där en lång rad homosexuella – TV-profiler, präster, militärer, politiker, med flera – radades upp och fördömdes med hänvisning till bibliska citat. En av kvällstidningarna gjorde listan känd för den breda allmänheten och sedan dess har flera av dem som stod på listan utsatts för en hel del obehagligheter. Kanske har några också hotats, Jonas är inte säker på det. Han vet dock att en kvinna som är aktiv i samma parti som han, drabbats hårt av att hon var med på listan. Under mer än ett halvår har hon i stort sett varje dag fått anonyma telefonsamtal – ibland flera gånger om dagen – från någon som bara andas i luren men aldrig säger något. Hon har haft flera kontakter med polisen, men det har hittills inte lett någonvart. Den säkerhetsansvarige i kommunen, har däremot ställt upp och därifrån tycker hon att hon fått bra stöd.

Jonas fick höra historien när han var på partiets länsmöte strax efter sommaren. Innan middagen kom han att sitta och prata med just denna kvinna och när samtalet råkade glida in på vilka risker som finns med att vara politiskt aktiv, berättade hon för honom. Hon sa att hon minsann inte är en lättskrämd person, men eftersom de anonyma samtalen aldrig slutar, har hon trots allt börjat påverkas. ”Jag åker inte längre buss hem om det är sent, och ser mig noga om så jag inte är förföljd när jag går ensam hemåt”, berättade hon. ”Jag har också blivit mycket mer uppmärksam på vad som ligger i posten, innan jag öppnar några kuvert, och kollar alltid bilen mycket noga om det finns några tecken på att någon fixat med den.”

Nästan det värsta, tycker Jonas, var ändå att hon börjat tveka om att fortsätta som förtroendevald. Hon berättade att hon starkt överväger att hoppa av, och ägna sin tid till sådant som inte är lika förknippat med personliga risker. ”Hon verkade himla vettig och väldigt erfaren, det är ju helt sjukt om en så bra person ska få hotas bort från politiken”, tänker Jonas. ”Vad blir det av demokratin om alla gör så?” Han kommer på sig själv – här ligger han ju och tvekar i allra högsta grad om han ska acceptera en valbar plats i landstingsfullmäktige eller inte, för att han är rädd för att bli utsatt...

Jonas vräker sig upp ur sängen och går fram till fönstret. Utanför dalar vinterns första snöflingor sakta mot marken. Gatan ligger öde så när som på ett förälskat par som står och pussas utanför porten mitt emot. Tankarna fortsätter surra i Jonas huvud. Känslorna av ilska och oro far upp och ner i kroppen. ”Jag måste prata med någon om allt detta”, bestämmer Jonas. ”Någon måste kunna hjälpa

mig att reda ut begreppen så jag kan komma till ett vettigt beslut!” Frågan är vem – finns det någon i partiet som är lämplig att vädra dessa tankar med? Finns det någon som kan förstå? Någon som man kan lita på?

Per

Per har sedan länge varit aktiv politiker och är nu kommunalråd i den mindre kommun där han också bor. Han är välkänd i kommunen och hans namn förekommer ofta i mediernas rapportering om beslut och politiska diskussioner. Kommunen har aldrig haft några egentliga problem med höger- eller vänsterextrem brottslighet. Det var därför som Per och många med honom reagerade med förvåning när de fick höra att det börja dyka upp slagord och affischer med främlingsfientliga slagord. Efter ett tag visade det sig att det fanns en liten nystartad nynazistisk grupp som bodde i kommunen. Gruppen hade kommit på att det fanns en möjlighet för föreningar att till självkostnadspris trycka upp material på kommunens tryckeri. Man agerade snabbt och tog genast bort möjligheten att framställa material på det sättet.

En helg några veckor senare inträffade en händelse som tog invånarna i staden på sängen. En lördagsförmiddag när många av stadens invånare var ute och flanerade, tågade helt oanmält ett stort gäng nynazister in på gågatan i full utstyrsel. De som deltog i tåget skanderande slagord och viftade med fanor, medan de av stadens invånare som råkade komma i närheten av demonstrationståget snabbt drog sig undan. Tåget gick till polishuset som för tillfället var obemannat. Där lät sig nynazisterna fotograferas i grupp under vajande fanor med nazistiska symboler.

Ungefär samtidigt började Per få nattliga telefonsamtal. När han lyfte luren sa någon ”Hitler hade inte fel”. Vid ett annat tillfälle sa någon ”Det är judarna som förstör världen”. Per uppfattade det hela som mycket obehagligt och tog genast kontakt med polisen. Han tyckte inte att polisanmälningarna fick någon vidare effekt och telefonsamtalen fortsatte. Innehållet i samtalen blev efter hand grövre och kom att innehålla dödshot. Nu började Per bli rädd, men hoppades ändå att trakasserierna skulle upphöra så småningom. Denna förhoppning grusades en söndagsmorgon när Per vaknade av ett billarm och av att det ringde på dörren. Utanför stod en granne som sa att han borde komma ut, eftersom hans bil blivit

sönderslagen. Per skyndade sig ut på gatan. Bilen visade sig vara sönderslagen och repad med en yxa som kastats in i bilen. Han gick tillbaka in i bostaden och ringde polisen.

Efter det att Per varit i kontakt med polisen kändes det inte som om det räckte. Han ville också på något annat sätt markera att det som just nu hände och höll på att hända var fullständigt omöjligt att acceptera och att det inte fick tigas ihjäl eller försvinna i polisens hantering av ärenden. Per kallade därför till presskonferens, där han berättade vad som hänt och att det var nynazister som låg bakom. I och med att Per offentligt berättat vad han varit utsatt för drogs det i gång ett mediepådrag som för honom saknade motstycke. Uppståndelsen blev till slut så stor att Per blev tvungen att tacka nej till att delta i debatter och andra evenemang. I ett slag hade han blivit någon slags referensperson som tidningarna ringde till så snart någon annan politiker i landet utsattes för något liknande.

All uppståndelse ledde också till ökad uppmärksamhet från polisens sida. De började patrullera regelbundet kring bostaden och gjorde en översyn av säkerheten runt Pers lägenhet. Den lokala polismyndigheten kontaktade också SÄPO.

Förutom vad gällde medierna och polisen var reaktionerna på Pers öppenhet kring det som inträffat trevande. Han fick känslan av att det var många som inte ville gå ut och ställa sig på hans sida eftersom det då kunde finnas en risk att själv dra på sig hot. Han fick också uppfattningen att det fanns de som tyckte att han utnyttjade det som inträffat för att få politiska poäng. Per förvånades över att också hans eget part ställde sig lite avvaktande. Efter ett tag kom detta emellertid att ändras. Pers öppenhet kring det inträffade bidrog till att alla politiska partier lokalt och företrädare för andra organisationer tog initiativet till en manifestation mot främlingsfiendlighet, rasism och nynazism. Slutligen deltog över 3 000 personer i en manifestation på samma torg där nynazisterna tidigare hållit sin demonstration. Senare kom man också att anordna och genomföra ett fackeltåg. Per kunde konstatera att det som börjat med tvekan och försiktighet hade slutat i att hela stan stöttade honom och protesterade. Det som hänt ledde också till att kommunen lät alla i årskurs nio åka på studieresa till ett utrotningsläger från nazitiden och till att ett av studieförbunden engagerade sig genom att anordna paneldebatter.

Under tiden fortsatte telefonpåringningarna och Per var alltså fortfarande hotad. Vid ytterligare två tillfällen utsattes också hans

bil för skadegörelse. Vid ett tillfälle var ett däck sönderskuret och en vecka senare hade någon skurit sönder alla fyra däcken. Per började nu parkera bilen på olika platser i stan för att få ha den i fred. En tid senare ringde det på dörren till Pers bostad. Utanför stod ett blomsterbud som överlämnade en vacker blombukett. På det medföljande kortet beklagades bortgången av Pers älskade hustru. Buketten var beställd i Stockholm.

Polisens spaningsarbete ledde slutligen till att de kunde gripa tre män, som slutligen erkände att de ringt de samtal som Per tagit emot nattetid och det väcktes åtal. Åklagaren valde att åtala männen för brott mot medborgerlig frihet. Såväl tingsrätten som hovrätten valde att bedöma gärningarna som grova olaga hot, eftersom de inte ansåg att brotten var av sådan omfattande karaktär att de kunde anses som omstörtande verksamhet riktad mot demokratin. Per har själv skrivit om det som han varit med om. Hans egna funderingar om det som hände honom får avsluta fallstudien.

”I efterhand på frågan om jag var rädd så är svaret *ja*. Jag såg mig alltid om var jag gick och hade en säkerhetstanke hela tiden. Samtidigt var jag förbannad och sa till mig själv att vi kan aldrig acceptera att en liten grupp i samhället får ta över och sprida skräck i samhället. Efteråt har jag funderat på vad som gör så att unga grabbar blir nynazister och främlingsfientliga. Det beror nog på många orsaker. Dels så hade många av dessa svårt att få ett arbete, svårt i skolan, någon hade problem i familjen. De kände nog att de fick revansch på samhället när de marscherade genom staden och många som var på torget med rädsla i blicken trycktes mot väggen. Några som jag träffat efteråt och som jag nu tolkar inte tillhör någon sammanslutning är ganska ångerfulla. Jag tror att de lika gärna kunnat hamna i en annan förening om de fått samvaro och möjligheter att betyda något. Jag försöker förstå dem, men vi kan aldrig acceptera hot och våld.”

2 Tidigare utförda undersökningar och projekt

I kommitténs direktiv nämns vissa åtgärder som vidtagits för att motverka brott mot förtroendevalda. En del av åtgärderna har vidtagits på initiativ av regeringen, medan andra har startats lokalt eller av olika organisationer och myndigheter. För att kunna ge en bild av hur förebyggande av brott mot förtroendevalda skulle kunna utformas redovisas här en del av de åtgärder kommittén fått kunskap om.

I avsnittet redogörs också för resultaten av de tidigare undersökningar som gjorts inom ramen för ett av projekten beträffande förekomsten om brott mot förtroendevalda.

2.1 Arbetsgruppen mot hot och våld

Regeringen tog i augusti 2001 initiativ till ett samråd mellan regeringen, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, RÅ, RPS, SÄPO, BRÅ och ett antal enskilda politiker med egna erfarenheter av att ha varit utsatta för trakasserier, hot och våld. Samrådet ledde till att det bildades en arbetsgrupp med uppgift att förebygga och motverka hot och våld riktat mot förtroendevalda i kommuner och landsting.

Arbetsgruppens arbete resulterade i en handbok, Ett hot mot demokratin. I handboken redovisades undersökningar som Svenska Kommunförbundet gjort om hur vanligt det är med hot och våld mot kommunalt förtroendevalda. Handboken innehöll därutöver en redogörelse för bland annat vad som definieras som hot och våld, hur man bör förfara vid en polisanmälan och hur man bör förfara när man utsatts för hot.

Arbetsgruppen utarbetade också en broschyr, Hot och våld mot politiker, som framförallt riktade sig till nytillträdde förtroendevalda. Broschyren innehöll kortfattad information om hot och i vilka former det kan förekomma sådana. I broschyren gavs råd och

tips om hur man kunde förebygga hot och våld. Informations-skriften skickades till ordföranden i fullmäktige och styrelser i samtliga kommuner och landsting samt till bland annat socialnämnder och säkerhetsansvariga i kommuner och landsting.

2.1.1 Svenska kommunförbundets enkätundersökningar

I Svenska kommunförbundet regi utfördes och presenterade 2000 resultatet av en enkät om förekomsten av hot och våld riktat mot ordföranden i kommunstyrelser och kommunfullmäktige. Enkäten skickades ut till samtliga svenska kommuner. Av svaren framkom att 26 procent av kommunstyrelseordföranden hade varit utsatta för någon form av hot om våld eller våld under undersökningsperioden.

I anledning av det resultat som undersökningen 2000 utvisade genomförde förbundet också året därpå ytterligare en enkätundersökning. Den sistnämnda undersökningen omfattade samtliga ordföranden i facknämnder samt ordföranden i kommun- och stadsdelsnämnder. Båda enkätundersökningarna följdes upp i den undersökning som genomfördes av Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet efter arbetsgruppen var verksam. Den sistnämnda undersökning skickades, förutom till de förtroendevalda som tidigare omfattats av undersökningarna 2000 och 2001, också till presidier i styrelser och nämnder i samtliga landsting. Enkätundersökningen omfattade 3 065 personer, varav 2 483 eller 83 procent svarade.

Vad gällde de förtroendevalda med kommunala uppdrag framgick att drygt 16 procent blivit utsatta för hot eller våld på grund av det politiska uppdraget under de senaste 18 månaderna. Hoten eller våldet hade riktats mot dem personligen eller mot någon dem närstående. Bland de förtroendevalda som hade uppdrag inom landstinget framgick att 20 procent utsatts för hot eller våld under motsvarande tidsperiod. Vid en jämförelse med de undersökningar som genomfördes 2000 och 2001 kunde det konstateras att resultatet var ungefärligen detsamma.

I arbetsgruppens handbok gjordes en analys av undersökningarna genomförda 2001 och 2004 i fråga om geografisk indelning. Vid analysen framkom att det skett en minskning av andelen utsatta förtroendevalda i storstäderna, medan antalet utsatta i förortskommunerna i stället ökat. Vid jämförelsen framkom också att

det skett en ökning i den grupp som betecknas som större kommuner. Av de här redovisade resultaten drogs slutsatsen att andelen förtroendevalda som utsatts för hot eller våld tenderar att bli mer jämt fördelat geografiskt.

Vid den enkätundersökning som genomfördes 2001 kom kartläggningen också att avse förekomsten av hot och våld per län. Undersökningen 2004 kunde av integritetshänsyn inte genomföras på samma sätt. Av resultaten av de båda undersökningarna kunde trots detta konstateras att det vid undersökningen 2001 stod klart att den största andelen utsatta förtroendevalda fanns i Blekinge och Jämtlands län. Vid den senaste undersökning var det däremot förtroendevalda i Stockholms regionen som var mest utsatta.

Av de undersökningar som genomförts framgick att det var en större andel kvinnor än män som utsatts för hot eller hot om våld. På den kommunala sidan redovisas att drygt 20 procent av de kvinnliga förtroendevalda varit utsatta, medan 14 procent av männen varit utsatta. Beträffande de förtroendevalda med uppdrag inom landstingen redovisades att 23 procent av kvinnorna och 16 procent av männen varit utsatta. I detta sammanhang bör påpekas att det särskilt anmärks att antalet kvinnor som var ordföranden i kommunerna var mindre än hälften av antalet män. På landstings sidan var fördelningen mellan kvinnliga och manliga ordföranden mer jämt fördelad.

Av de tre undersökningar som genomförts framgick att kommunstyrelsernas ordförande var de som var mest utsatta för hot eller hot om våld. Vid en jämförelse mellan enkätsvaren från 2001 och enkätsvaren 2002 framgick också att det skett en markant ökning av hot och hot om våld riktade mot denna grupp av förtroendevalda. I den senare undersökningen uppgav över 30 procent att de någon gång under de senaste 18 månaderna utsatts för hot om våld eller våld på grund av sitt uppdrag. Motsvarande siffra 2001 uppgick till drygt 25 procent.

De grupper som efter kommunstyrelsens ordförande var mest utsatta angavs vara folkvalda inom socialnämnder, utbildningsnämnder och plan- och byggnadsnämnder. Andelen utsatta när det gällde ordföranden med ansvar för de sistnämnda frågorna hade minskat något mellan de båda undersökningstillfällena. I övrigt var förändringarna bara marginella.

Också vad gäller landstingen redovisas att de förtroendevalda som var verksamma i fullmäktige och landstingsstyrelserna var mest utsatta för hot om våld eller våld. Andelen som utsatts upp-

gick här till 20 procent. Efter denna grupp var det förtroendevalda med uppdrag i nämnder för hälso- och sjukvård som var mest utsatta.

I de olika enkätundersökningarna har förbunden kartlagt de vanligaste formerna av våld och hot. I det sammanhanget har man kunnat konstatera att de absolut vanligaste formerna av utgjordes av verbala hot. Hot per brev och e-post var också relativt vanligt förekommande. Vad gäller de kommunalt förtroendevalda redovisades att de också utsatts för andra handlingar såsom skadegörelse, misshandel och mordbrand. För de förtroendevalda inom landstingen var denna typ av handlingar så marginella att de inte kunnat redovisas statistiskt.

Vid en jämförelse mellan kommuner och landsting anmärks särskilt att förtroendevalda inom landsting i betydligt högre utsträckning mottagit skriftliga hot per brev eller e-post, medan förtroendevalda på den kommunala sidan i större utsträckning utsatts för muntliga hot.

Av de svar från enkätundersökningarna som redovisas framgår att de allra flesta som svarat utsatts för våld eller hot om våld någon enstaka gång. På den kommunala sidan förekom dock att en del utsatts någon gång i veckan eller dagligen.

I redovisningen av de olika enkätundersökningarna angavs att det bland förtroendevalda i kommunerna var betydligt vanligare att den som utsattes hade kunskap om vem som utfört handlingen. Drygt 78 procent av de som utsatts för hot eller hot om våld uppgav att man hade denna kunskap. Motsvarande siffra för förtroendevalda inom landstingen uppgick till drygt 50 procent. I Arbetsgruppens handbok sattes de nu redovisade siffrorna i relation till att de förtroendevalda inom olika sektorer utsatts för olika typer av hot eller hot om våld. Eftersom förtroendevalda inom kommunerna i större utsträckning utsattes för verbala hot hade de större möjligheter att få kunskap om vem som hotade.

De förtroendevalda som hade kunskap om vem eller vilka som framställde hoten angav att den största delen av hoten framfördes av enskilda som var missnöjda med ett visst beslut eller av irrationellt agerande individer. Beträffande hot framställda från rasistiska eller främlingsfientliga grupper redovisades att sådana hot vid undersökningstillfället 2001 uppgick till drygt 16 procent. Vid det senaste undersökningstillfället hade denna kategori av hot minskat. Ordföranden i kommunstyrelser redovisades särskilt som en grupp som i stor utsträckning utsatts för sådana hot. I redovisningen an-

märktes att också antifascistiska grupper eller individer förekom i sammanhang där det framställs hot eller hot om våld. Hot eller hot om våld från sådana grupperingar var mindre vanligt förekommande.

De hot som framställdes på grund av ideologisk övertygelse var enligt redovisningen av annan karaktär än de hot som framställdes av enskilda och irrationellt agerande personer. Av de ideologiska hoten utgjordes den största delen av rasistiska eller främlingsfientliga grupper eller individer. Av undersökningarna framgick att denna typ av hot hade en tydligare inriktning mot det demokratiska systemet, vilket medförde att dessa hanterades av SÄPO i stället för inom den öppna polisen.

De nämndordföranden som utsattes för hot tillfrågades i enkätundersökningarna om de har någon uppfattning om orsakerna till att de utsatts för hot eller våld. Den övervägande delen av denna grupp av förtroendevalda uppgav att hotet eller våldet uppfattades som en protest mot politiska beslut eller som en åsiktsyttring motiverad av irrationella orsaker.

I Arbetsgruppens handbok angavs att över hälften av ordförandena i kommunstyrelserna angett att de till följd av hoten eller våldet varit rädda för sin egen eller anhörigas säkerhet. I enkätsvaren redovisades att man kunnat se en klar skillnad mellan hur kvinnor och män i landstingen upplevt de hot eller det våld som de utsatts för. De kvinnliga förtroendevalda svarade i betydligt större utsträckning att de upplevt rädsla för sin egen eller anhörigas säkerhet. I kommunerna var förhållandet emellertid det omvända. Liknande resultat har redovisats beträffande frågan om de som utsatts för hot eller hot om våld övervägt att sluta sitt uppdrag till följd av det inträffade. Av de förtroendevalda kvinnorna i landstingen uppgav över 30 procent att de funderat på att sluta sitt uppdrag efter händelserna.

De förtroendevalda tillfrågades om de anmält hot eller hot om våld till polisen. I Arbetsgruppens redovisning uppgavs att 33 procent av de som tillfrågats 2004 anmält händelserna till polisen. Detta avsåg förtroendevalda såväl inom kommun som landsting och innebar en ökning jämfört med tidigare undersökningar där drygt en fjärdedel uppgett att de gjort en polisanmälan. Av de båda undersökningarna framgick att den största anmälningsbenägenheten fanns bland ordförande i kommunstyrelsen, där 45 procent av de som utsatts för hot eller hot om våld anmält det inträffade.

Enligt enkätundersökning som genomfördes 2004 ledde 8 procent av polisanmälningarna till att det väcktes åtal. I redovisningen angavs att det här förelåg en skillnad mellan kvinnor och män med kommunala förtroendeuppdrag. I de fall kvinnor anmält händelser till polisen ledde detta till åtal i 16 procent av fallen. Motsvarande andel för de manliga kommunpolitikerna uppgick till 4 procent. Andelen anmälningar som lett till åtal för förtroendevalda inom landstingen uppgavs i redovisningen vara så marginell att den inte gått att redovisa statistiskt.

Av undersökningarna framgick att en stor del av de tillfrågade inte anmält om de utsatts för hot eller hot om våld. De allra flesta som angett att man inte anmält händelserna angav att de ansett att händelserna varit av mindre allvarlig karaktär. Av de som svarade på frågan uppgav 35 procent av förtroendevalda med kommunala uppdrag att de ansåg att utsattheten var något som ingick i uppdraget och att man därför underlätit att anmäla hot eller hot om våld. Bland de förtroendevalda inom landstingen var motsvarande andel som av denna anledning inte gjort polisanmälan knappt 30 procent. Ungefär 20 procent av de förtroendevalda inom kommunerna angav att man underlätit att göra polisanmälan för att slippa oönskad medieuppmärksamhet. Omkring 25 procent av de förtroendevalda inom landstingen lämnade samma svar.

I enkätundersökningen 2004 fick samtliga av de förtroendevalda som utsatts för hot eller hot om våld möjligheten att besvara frågan om de fått hjälp och stöd efter händelsen. Knappt 25 procent av de förtroendevalda i kommunerna och 35 procent av de förtroendevalda i landstingen svarade att de hade fått stöd i någon form. Av de svar ur enkätundersökningen som redovisas framgick också att 42 procent av de förtroendevalda i kommunerna inte kände behov av stöd. Motsvarande siffra för de förtroendevalda inom landstingen var 30 procent.

Till dem som i enkätundersökningen uppgav att de fått stöd efter att de utsatts för hot eller hot om våld ställdes frågan vem som stått för stödet. Majoriteten av de förtroendevalda som svarade på frågan angav att de fått hjälp från partiet, en kollega, en vän eller en närstående. Knappt 35 procent av de förtroendevalda i kommunerna av de som utsatts hade fått stöd och hjälp av polisen. På landstings sidan var motsvarande andel drygt 20 procent.

Vad gällde de förtroendevalda på den kommunala sidan som deltog i enkätundersökningen 2001 var det 20 procent som fått sådant stöd. Över hälften av de förtroendevalda inom landstingen

hade fått hjälp från säkerhetsansvariga inom kommun eller landsting. För kommunerna var motsvarande andel 30 procent. Både vad gäller förtroendevalda inom kommunerna och landstingen har de som svarat på enkätundersökningen angett att de fått stöd från brottsofferjouren.

Slutligen tillfrågades de som utsatts för hot eller hot om våld om de varit i behov av personskydd. Av de förtroendevalda inom kommunerna uppgav 2 procent att de varit i behov av personskydd, men att de inte fått något sådant skydd. Av de förtroendevalda inom kommunerna som besvarade frågan jakande uppgav 4 procent att de fått personskydd, medan 15 procent av de förtroendevalda inom landstingen som lämnade samma svar.

2.2 Säkerhetspolisens samarbete med polismyndigheten i Skåne

SÄPO, region Syd, i samarbete med länskriminalavdelningen, polismyndigheten i Skåne, genomförde under 2003 en intervjuundersökning med alla Kommunstyrelse ordföranden i Skåne. Resultatet av undersökningen tillsammans med den ökade oron efter mordet på utrikesministern Anna Lind innebar att det vidtogs en rad olika åtgärder. En del av åtgärderna beskrivs i en handlingsplan för att förebygga våld och hot mot förtroendevalda politiker. I handlingsplanen redovisas följande punkter.

- Närpolisområdets chef skall informera sig om vilka förtroendevalda politiker som bor och verkar inom det egna området.
- Direkta kontakter mellan politiker och närpolischefen eller dennes ersättare skall eftersträvas.
- Särskild vikt skall läggas vid ömsesidiga och återkommande kontakter i syfte att förebygga riskerna för hot och våld eller andra oönskade händelser.
- I samband med anmälningsupptagning och rapportering skall information ges om vad som gäller beträffande offentlighet och sekretess vid brottsutredningar.
- LVB fullgör i enlighet med sitt vaktuppdrag uppgifterna när berört närpolisområde inte kan nås.
- Särskild kontaktväg bör upprättas för de politiker som så önskar.
- Beslut, åtgärder, möten, informationsträffar eller deltagare i andra aktiviteter skall dokumenteras särskilt.

Vidare sägs bland annat att personsäkerhetsenheten vid länskriminalavdelningen skall lämna stöd och råd i frågor som rör personsäkerhet och personskydd och att SÄPO, region Syd, medverkar på begäran med rådgivning.

Utöver den här redovisade handlingsplanen genomfördes också utbildning inom den öppna polisen som tog sikte på upprättande av rutiner.

2.2.1 Nätverk mot politiskt våld! Partier i samarbete

Efter händelserna vid EU toppmötet i Göteborg 2001 startades i Östergötlands län ett samarbete mellan de partier som finns representerade i Riksdagen. En av anledningarna till att samarbetet påbörjades var att regionen under en längre tid varit drabbad av politiskt våld från extremistgrupper. Samarbetet resulterade i ett nätverk, Nätverket mot politiskt våld. Temat för nätverket var att de olika politiska partierna visserligen kunde ha skilda uppfattningar i olika frågor, men att de var överens om att det politiska våldet var ett hot mot grundvalen i demokratin.

Nätverket har startat en hemsida.¹ Inom nätverket har det också tagits fram en gemensam logotyp. När det inträffar något i länet som rör nätverkets verksamhet gör partierna gemensamma utspel och har en kontinuerlig kontakt med varandra. Nätverket har också haft återkommande möten med polismyndigheterna i länet.

¹ Se www.motpolitisktvald.nu

3 Undersökning om trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda

I detta kapitel redovisas resultaten av den enkätundersökning som kommittén låtit genomföra i syfte att kartlägga förekomsten av trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda i Sverige. Undersökningen genomfördes för att skapa ett utförligt och aktuellt underlag för diskussionerna om vilka förslag och åtgärder som kommittén sedermera kommer att presentera.

3.1 Undersökningens uppläggning och genomförande

Kommittén gav SCB i uppdrag att genomföra undersökningen i form av en postenkät. Enkäten utarbetades av kommittén i samråd med SCB. Som utgångspunkt för undersökningen tog kommittén intryck av de undersökningar som gjorts av Sveriges Kommuner och Landsting (se kapitel 2). Idéunderlag erhöles även av företrädare för BRÅ, som då arbetade med att kartlägga förekomsten av trakasserier, hot och våld mot personal inom rättsväsendet¹. Frågeblanketten sändes ut till de förtroendevalda den 20 januari 2005. Efter tre påminnelser avslutades datainsamlingen två månader senare den 18 mars.

3.1.1 Urval och bortfall

SCB:s register över kandidater valda i de allmänna valen 2002 användes som urvalsram. Aktuella postadresser och folkbokföringslän har hämtats från SCB:s befolkningsregister. Förutom de uppgifter om de svarande som inhämtas via frågeblanketten, har uppgifter om kön, ålder, och födelseland för den förtroendevalde och dennes föräldrar hämtats från urvalsregistret hos SCB. Enkäten

¹ Resultaten av BRÅ:s undersökning redovisas i Wallström, Karolin, Skinnari, Johanna, Korsell, Lars (2005) *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner*.

tillställdes samtliga ledamöter av Sveriges Riksdag, regeringens ledamöter, samt ett urval av ordinarie ledamöter av landets landstings- och kommunfullmäktigeförsamlingar. När undersökningen redan inletts, fick kommittén släppa ambitionen att kartlägga regeringsledamöternas erfarenheter av trakasserier, hot och våld. Deras situation är så pass speciell i detta avseende att det visades sig vara svårt att skapa en rättvisande bild med enkäten som instrument. När det gäller Sveriges Riksdag är det en totalundersökning som genomförts (de 11 statsråd som vid undersökningstillfället i grunden var ledamöter av Riksdagen är dock exkluderade), medan det för landsting och kommuner handlar om en urvalsundersökning. Svarsfrekvensen i bägge grupperna slutade på 76 procent.

Urvalet är gjort för att kunna skapa representativitet för fullmäktigeledamöter i kommuner och landsting, men har styrts i två avseenden: ledamöternas ålder och nationalitet. Alla ledamöter under 29 år har fått enkäten och det har även alla ledamöter med utländsk bakgrund. Dessa grupper hade annars blivit för små för att vi skulle kunna göra några som helst analyser på ålder och utländsk bakgrund av materialet.

I tabellerna har uppräknings av svaren gjorts till populationsnivå och svaren för fullmäktigeledamöterna i landsting och kommuner har viktats med hänsyn till urvalsgruppernas storlek innan procentandelarna beräknats. På detta sätt minskar risken för att undersökningens resultat på något avgörande sätt avviker från verkligheten. Viktningen är också nödvändig för att korrekta osäkerhetstal ska kunna beräknas för den del av undersökningen som bygger på ett urval av förtroendevalda. Hur undersökningssamlingen ser ut i detalj, samt övrig teknisk information om enkätundersökningen framgår av bilaga 5.

3.1.2 Analysgrupper

Analyser av data har, så långt det varit möjligt och meningsfullt med beaktande av datakvalitén, skett med hänsyn till de tre variablerna kön, ålder och bakgrund – vilket i detta sammanhang alltså syftar på om de förtroendevalda har svensk eller utländsk bakgrund (för uppgifter om hur fördelningen mellan de olika grupperna ser ut, se bilaga 5).

Analyser gjorda med avseende på de förtroendevaldas bakgrund har enbart gjorts på gruppen landstings- och kommunfullmäktige-

ledamöter. Motsvarande analyser gick inte att genomföra på riksdagsledamöterna då det bara är ett fåtal ledamöter som har utländsk bakgrund. För analysen delade vi in ledamöterna i två huvudgrupper. I gruppen ”svensk bakgrund” placerade vi alla förtroendevalda som själva är födda i Sverige och vars bägge föräldrar också är födda i Sverige. I gruppen ”utländsk bakgrund” placerade vi de förtroendevalda som är födda utanför Norden, förtroendevalda födda i Sverige med minst en förälder född utanför Europa eller USA, samt förtroendevalda födda i Sverige med bägge föräldrarna födda utomlands, varav minst en förälder utanför Norden. En restgrupp – som inte ingår i analyserna av bakgrund – utgörs av förtroendevalda som själva är födda i ett nordiskt land utom Sverige eller som hade minst en förälder som är det, samt förtroendevalda som är födda i Sverige och med en förälder född i Sverige och en född i ett land i Europa eller i USA.

Analyser gjorda med avseende på ålder har enbart gjorts på Riksdagens ledamöter och vi tolkar data från den äldsta åldersgruppen 65 år och äldre med försiktighet då denna grupp är liten. Dataunderlaget för fullmäktigeledamöter i landsting och kommuner uppvisar, trots ett totalurval av den yngsta åldersgruppen, alltför stora osäkerheter när det gäller åldersvariabeln för att vi ska våga oss på att tolka dessa.

När det gäller den övergripande frågan om hur många förtroendevalda som uppger att de någon gång utsatts för trakasserier, hot eller våld, fann kommittén det intressant att presentera analyser även med fördelning på parti och geografi. Partitillhörigheten beaktas även när det gäller de frågor som behandlas i avsnitt 3.5. Det senare motiveras av att kommittén – som framgår av våra förslag – ser partierna som en viktig länk i arbetet med såväl att förebygga förekomsten av trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda, som med att ta hand om och skydda dem som blir utsatta för sådana övergrepp. I övrigt har kommittén inte haft utrymme för att göra variablerna geografi och partitillhörighet till föremål för kontinuerliga analyser

3.1.3 Vad som mäts och siffrornas osäkerhet

För att undvika missförstånd vill vi understryka att enkätundersökningens resultat återger situationen *såsom de förtroendevalda själva uppfattar den*. Det är med andra ord de förtroendevaldas

subjektiva bild av i vilken omfattning de blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld, vem som varit förövare, vilket syfte denne haft och så vidare som presenteras.

I tabellerna nedan anges osäkerhetstalen för landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna inom parentes. Dessa visar hur pass stor marginal det kan finnas mellan den uppskattade andel som givit ett visst svar och hur många i den totala populationen som kan antas omfattas av svaret. Enkelt uttryckt kan detta beskrivas enligt följande: Har 21 (± 3) procent svarat att de någon gång blivit hotade, ligger andelen hotade i den totala populationen med största sannolikhet mellan 18 och 24 procent. Om analyser inrymmer undergrupper, och skillnaden mellan två delgrupper är så stor att det ena svarsintervallet inte överlappar det andra, är skillnaden mellan grupperna statistiskt säkerställd.

Ett faktiskt exempel från enkätresultaten: Det är 53 (± 4) procent av fullmäktigeledamöterna i landsting och kommuner med utländsk bakgrund som upplever att syftet med de gärningar som riktats mot dem har varit att få dem sluta arbeta politiskt. Motsvarande siffra för fullmäktigeledamöter med svensk bakgrund är 33 (± 9) procent. Här finns med andra ord en statistiskt säkerställd skillnad mellan grupperna eftersom intervallet 49–57 procent inte överlappar intervallet 24–42 procent.

3.1.4 Undersökningens tidsperspektiv och jämförbarhet

Förutom de undersökningar som gjorts av Sveriges kommuner och landsting, mer begränsade i både tid och urval av förtroendevalda än den som redovisas här (se kapitel 2), så har förekomsten av trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda aldrig tidigare varit föremål för en bredare kartläggning av det slag som kommittén genomfört. Vi har alltså ingen gammal undersökning att jämföra våra resultat med, och kommer därför inte kunna dra några slutsatser om huruvida förekomsten av trakasserier, hot och våld är ett mycket sentida fenomen eller om det är något som förekommit i vårt samhälle under en längre tid. För att ändå försöka skapa ett visst tidsperspektiv valde vi att låta vår undersökning inte bara omfatta den mandatperiod vi nu befinner oss i. Tidsperioden omfattar fyra valperioder förutom den innevarande och inleds alltså 1988. Med andra ord omfattar undersökningen alla de valperioder

som infallit efter mordet på statsminister Olof Palme i februari 1986.

Alla som deltagit i studien har dock inte innehaft förtroendeuppdrag under hela denna tid. Urvalet har gjorts bland dem som valdes in i Riksdagen och i fullmäktigeförsamlingarna vid valet 2002. Dessa finns alla i en databas hos SCB. Denna egenskap hos urvalsunderlaget skapar självfallet ytterligare osäkerhet i fråga om möjligheten att uttala sig om förändringarna sett ut över tid, men trots allt har vår undersökning ändå givit oss viss ny kunskap i frågan.

3.2 De förtroendevaldas bild av vad som förekommer

När kommittén beslutade att genomföra en kartläggning med hjälp av en enkät, riktades intresset mot att i första hand kartlägga förekomsten av sådana gärningar som i lagstiftningen rubriceras som brottsliga. För att så långt möjligt säkra att det var detta vi fick svar om, definierades vad som avsågs med trakasserier, hot och våld i inledningen av enkäten, så att detta skulle vara tydligt för dem som svarade. Definitionerna är följande:

- **Trakasserier:** härmed avses bland annat ofredande (t.ex. upprepade telefon- eller brevkontakter), förtal (t.ex. vissa fall av ryktesspridning), förolämpning (att man uttalar sig kränkande eller smädar någon), bedrägeri (t.ex. att man beställer varor i annans namn och skadegörelse).
- **Hot:** härmed avses verbala eller skriftliga hot om brottslig gärning.
- **Våld:** härmed avses våld mot person (t.ex. misshandel).

Låt oss då se den bild som enkäten ger av i vilken omfattning de förtroendevalda uppger att de blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld, vad de utsatts för, av vem och varför och var.

3.2.1 Andelen förtroendevalda som uppger att de själva utsatts för trakasserier, hot och våld

Låt oss först se på det samlade resultatet på frågan om hur många som själva, i sin egenskap av förtroendevald, uppger att de utsatts för trakasserier, hot eller våld någon gång efter valet 1988.

Tabell 3.1 Svar på frågan: Har du själv, i egenskap av förtroendevald, blivit utsatt för trakasserier, hot eller våld efter valet 1988?

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
ja	74	29(±5)
nej	26	70(±5)

Av tabell 3.1 kan vi utläsa att en så hög andel som 74 procent av riksdagsledamöterna anger att de blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld sedan valet 1988. Motsvarande andel bland landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna är lägre – mellan en fjärdedel och en tredjedel.

3.2.1.1 Med avseende på kön, bakgrund och ålder

Det är en högre andel av de kvinnliga riksdagsledamöterna som anger att de blivit utsatta – 80 procent, än av de manliga där andelen är 69 procent. Motsvarande skillnad återfinns inte för landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna.

En jämförelse mellan de två huvudgrupperna svensk bakgrund och utländsk bakgrund visar att förtroendevalda med utländsk bakgrund är utsatta för trakasserier, hot och våld i egenskap av förtroendevalda i större utsträckning än förtroendevalda med svensk bakgrund. Siffrorna är 40(±2) respektive 29(±5) procent och skillnaden är statistiskt signifikant.

Tabell 3.2 Svar på frågan: Har du själv, i egenskap av förtroendevald, blivit utsatt för trakasserier, hot eller våld efter valet 1988? Urval riksdagsledamöter fördelade på ålder.

	RIKSDAGEN %			
	21–39 år	40–54 år	55–64 år	65år–
ja	76	75	70	83
nej	24	25	29	17

Av tabell 3.2 kan vi utläsa att av riksdagsledamöterna är det en högre andel i åldersgrupperna 21–39 respektive 40–54 år som uppger att de utsatts än vad som gäller för åldersgruppen 55–64 år. Högst andel som anger att de utsatts finns i åldersgruppen över 65 år.

3.2.1.2 Geografiska skillnader

Vi har även analyserat huruvida det finns geografiska skillnader när det gäller förekomsten av trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda. Dessa analyser är gjorda enbart på svaren från landstings- och kommunfullmäktigeledamöter. Resultaten visar här att det är tre områden i Sverige där en högre andel av de förtroendevalda har svarat att de blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld än vad som gäller för övriga riket. Detta är de fyra nordligaste länen tillsammans, Blekinge och Skåne. I dessa områden är det 40(±8) procent av de förtroendevalda som svarat att de blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld, medan det i övriga län tillsammans är 25(±4) procent. Skillnaden är statistiskt signifikant.

3.2.1.3 Partiskillnader

Om vi ser till utsattheten fördelat på partitillhörighet, kan vi för riksdagsledamöternas del konstatera att det är i Kristdemokraterna som högst andel – 88 procent – av ledamöterna utsatts för trakasserier, hot eller våld. På 80 procent eller lite däröver ligger även Miljöpartiet och Centerpartiet. Mellan 70 och 74 procent utsatta finns hos Vänsterpartiet, Socialdemokraterna och Folkpartiet. Lägst andel utsatta bland sina ledamöter har Moderaterna med 68 procent. När det gäller ledamöterna i landstings- och kommunfullmäktige är siffrorna för osäkra för att säga något om skillnader mellan partierna

3.2.2 Vad de förtroendevalda utsatts för

Låt oss fortsätta med att se närmare på vad det är de svarande uppger att de har utsatts för. I enkäten fick de ange om de utsatts för trakasserier, hot respektive våld dels mellan 1988 och 1998 och dels efter 1998 och fram till tiden för undersökningens genomförande 2005. I följande tabeller framgår svaren på dessa frågor. Observera att procenttalen i tabellerna i avsnitt 3.2.2.1–3.2.2.3 är beräknade på hela undersökningsgruppen, alltså även de som inte angivit att de utsatts för trakasserier, hot eller våld enligt redovisningen i tabell 3.1. Dessa redovisas i gruppen ”ej svar” tillsammans med de utsatta som valt att inte svara på frågan. Med detta vill vi uppnå att redovisa siffror som på så rimligt sätt som möjligt återger förekomsten

av trakasserier (och senare även hot och våld) mot de förtroendevalda. Skulle vi valt att enbart redovisa procenttal för dem som faktiskt utsatts, skulle bilden, i synnerhet för landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna, av misstag kunna tolkas som värre än den verkligen är.

3.2.2.1 Trakasserier

Vi börjar med att redovisa i vilken omfattning de svarande anger att de utsatts för trakasserier, dels före och dels efter 1998.

Tabell 3.3 Svar på frågan: Hur många gånger har du utsatts för trakasserier?

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
		1988–1998
flera gånger	26	9(±3)
någon gång	24	9(±2)
ingen gång	9	7(±2)
ej svar	41	75(±4)
		1999–2005
flera gånger	34	11(±3)
någon gång	28	13(±3)
ingen gång	7	5(±2)
ej svar	31	71(±4)

Av tabell 3.3 framgår att hälften av riksdagsledamöterna anger att de utsatts för trakasserier före 1998, 26 procent flera gånger. Av landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna är det omkring en fjärdedel som anger att de utsatts för trakasserier under samma period, cirka 9 procent flera gånger. Andelen som anger att de inte utsatts för trakasserier under perioden är bland riksdagsledamöterna 9 procent och bland landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna runt 7 procent, 41 respektive 75 procent har inte besvarat frågan. Siffrorna för perioden efter 1998 är högre för riksdagsledamöterna, 62 procent, medan de ligger på samma nivå för landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna, omkring 24 procent. Det är cirka 34 respektive 11 procent som anger att de utsatts för trakasserier flera gånger.

3.2.2.2 Hot

Vi fortsätter med att se i vilken utsträckning de förtroendevalda anger att de blivit utsatta för hot. I tabell 3.4 ser vi att det är 43 procent av riksdagsledamöterna som anger att de blivit utsatta för hot under tiden före 1998, 27 procent flera gånger. Motsvarande siffror för ledamöter i landstings- och kommunfullmäktige är omkring 12 respektive 4 procent. Det är 14 procent av riksdagsledamöterna och ungefär 10 procent av landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna som anger att de inte blivit utsatta för hot före 1998, 42 respektive cirka 77 procent har inte svarat på frågan.

Tabell 3.4 Svar på frågan: Hur många gånger har du utsatts för hot?

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
		1988–1998
flera gånger	16	4(±2)
någon gång	27	8(±2)
ingen gång	14	10(±3)
ej svar	42	77(±4)
		1999–2005
flera gånger	18	3(±1)
någon gång	35	11(±3)
ingen gång	14	12(±3)
ej svar	33	74(±4)

Under perioden efter 1998 anger mer än hälften av riksdagsledamöterna att de utsatts för hot, 18 procent flera gånger. Bland landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna är det omkring 14 procent som anger att de hotats, 3 procent flera gånger. Andelen som anger att de inte blivit utsatta för hot under perioden efter 1998 är bland riksdagsledamöterna 14 procent. Motsvarande siffra för landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna är cirka 12 procent. Det är 33 respektive cirka 74 procent som inte besvarat frågan.

3.2.2.3 Våld

Återstår att redovisa i vilken omfattning de svarande anger att de utsatts för våld för att de är förtroendevalda.

Tabell 3.5 Svar på frågan: Hur många gånger har du utsatts för våld?

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
1988–1998		
flera gånger	1	<1(±1)
någon gång	5	<1(±1)
ingen gång	45	19(±4)
ej svar	50	80(±4)
1999–2005		
flera gånger	1	<1(±0)
någon gång	5	1(±1)
ingen gång	52	22(±4)
ej svar	43	78(±4)

Bland riksdagsledamöterna är det 6 procent som anger att de blivit utsatta för våld före 1998, 1 procent flera gånger, 45 procent anger att det inte utsatts för våld medan 50 procent inte besvarat frågan. Bland ledamöterna av landstings- och kommunfullmäktige är det någonstans omkring 1 procent som anger att de utsatts för våld före 1998, lika stor andel anger att de utsatts flera gånger. Det är 19 procent som anger att de inte utsatts för våld medan 80 procent inte har besvarat frågan. Andelen utsatta för våld är på samma nivå i bägge grupperna även efter 1998.

3.2.2.4 Skillnader med avseende på kön, bakgrund och ålder

Vilka skillnader kan vi här se om vi beaktar kön, bakgrund och ålder? Inte så många visar det sig och här tittar vi enbart på siffrorna efter 1998. När det gäller kön gäller för riksdagens ledamöter att kvinnorna efter 1998 i högre omfattning än männen – 69 procent mot 56 procent – uppger att de utsatts för trakasserier. Det omvända gäller för våld vilket 7 procent av de manliga riksdagsledamöterna uppger att de utsatts för mot 4 procent av de kvinnliga. Ser vi på riksdagsledamöternas ålder finns inga skillnader bortsett

från våld som drabbat äldre ledamöter i större utsträckning än yngre.

För landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna tillåter siffrorna inte att vi säger något när det gäller kön. Ser vi till bakgrund gäller samma bild nedbrutet på de olika typerna av gärningar som gällde generellt, alltså att förtroendevalda med utländsk bakgrund uppger att de utsatts för såväl trakasserier, som hot och våld i större utsträckning än förtroendevalda med helt svensk bakgrund.

3.2.3 Upplevda förövare

Vem eller vilka är det då som utövat trakasserier, hot eller våld mot de förtroendevalda? Av utrymmesskäl kunde vi tyvärr inte ställa denna fråga så att vi kan skilja på de olika typerna av gärningar. Inte heller har vi kunnat ställa frågan så att vi kan särskilja med vilken grad av säkerhet den förtroendevalde som utsatts kan ange vem som varit förövare. Vi får i detta sammanhang nöja oss med en generell bild av vem eller vilka som de förtroendevalda upplevt vara förövare.

I tabell 3.6 framgår svaren på frågan om förövare. De svarande har kunnat ange flera alternativ i händelse av att de blivit utsatta flera gånger, varför summorna i kolumnerna överstiger 100 procent. Som vi ser är det i första hand medborgare som är missnöjda med politiska förslag och beslut, som anges av såväl riksdagsledamöter som fullmäktigeledamöter i landsting och kommuner. I andra hand är det uppfattat eller konstaterat psykiskt sjuka personer² som anges, men med betydligt högre frekvens bland riksdagsledamöterna, än bland fullmäktigeledamöterna i landsting och kommuner.

² Vi vet inte om de förtroendevalda känner till huruvida förövaren har en fastställd diagnos som sjuk eller inte.

Tabell 3.6 Varifrån kom trakasserierna, hoten eller våldet mot de förtroendevalda som utsatts enligt deras egen utsago? (Flera alternativ kunde anges.)

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
Missnöjda medborgare	70	74(±7)
Psykiskt sjuk person	68	45(±8)
Lokal aktionsgrupp	16	22(±7)
Högerextremister	31	13(±5)
Vänsterextremister	8	6(±4)
Organiserade brottslingar	2	2(±2)
Grupper mot homo- och bisexuella	12	1(±1)
Djurrättsaktivister	8	2(±3)
Miljöaktivister	2	<1(±0)
Rasistiska grupper	32	11(±4)
Andra	15	20(±7)
Vet ej	9	9(±5)

Härefter skiljer sig bilden av den upplevda förövaren mellan riksdagsledamöterna och ledamöterna i landstings- och kommunfullmäktige. De riksdagsledamöter som blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld, anger i tredje och fjärde hand rasistiska grupper och högerextremister som förövare. Dessa grupper hamnar längre ner på listan över förövare enligt landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna. De anger istället i tredje hand lokal aktionsgrupp bildad med anledning av särskild politisk sakfråga. Dessa nämns av 16 procent av riksdagsledamöterna. Andra förövare som anges av mer än 10 procent av riksdagsledamöterna är grupper som hetsar mot homo- och bisexuella samt även här andra förövare än de som fanns förtryckta i enkäten. Bland andra alternativ än de som fanns förtryckta i enkäten anger de förtroendevalda i första hand att gärningarna kommer inifrån politiken, från förtroendevalda inom de egna leden eller från politiska motståndare. Några pekar även på olika intressegrupper, samt på tjänstemän i de förvaltningar som arbetar under de politiska organen.³

³ De öppna svarsalternativen har av anonymitetsskäl inte kunnat sorteras separat på undersökningsgrupperna.

3.2.3.1 Skillnader i uppfattningar om förövare med beaktande av de förtroendevaldas kön

Riktat sig då vissa förövare i högre utsträckning till förtroendevalda av ett visst kön? För riksdagsledamöternas del, visar undersökningen att de kvinnliga ledamöterna i högre utsträckning än de manliga anger att det handlar om enskilda personer som förövare, i första hand uppfattat psykiskt sjuka och i något högre grad även missnöjda medborgare. De manliga ledamöterna å sin sida anger i högre utsträckning än de kvinnliga att förövarna är politiska grupper främst högerextremister och rasistiska grupper.

När det gäller ledamöterna i landstings- och kommunfullmäktige, är tendensen den att missnöjda medborgare och i synnerhet lokala aktionsgrupper anges av en högre andel av de kvinnliga ledamöterna än av de manliga. Höger- och vänsterextremister anges i lite högre omfattning av de manliga ledamöterna, medan rasistiska grupper anges av fler kvinnor än män.

3.2.3.2 Skillnader i uppfattningar om förövare med beaktande av de förtroendevaldas bakgrund

Låt oss också se till om förtroendevaldas bakgrund har någon betydelse för vem som utsätter dem för trakasserier, hot eller våld. Dessa analyser har, som redan nämnts, enbart utförts på landstings- och kommunfullmäktigeledamöter.

Tabell 3.7 Varifrån kom trakasserier, hoten eller våldet mot de förtroendevalda enligt deras egen utsago (urval på bakgrund)? (Flera alternativ kunde anges.)

	LANDSTING/KOMMUN %	
	utländsk bakgrund	svensk bakgrund
Missnöjda medborgare	43(±4)	73(±8)
Psykiskt sjuk person	34(±4)	48(±9)
Lokal aktionsgrupp	14(±3)	21(±8)
Högerextremister	41(±4)	11(±6)
Rasistiska grupper	44(±4)	8(±5)

Som framgår av tabell 3.7 anger de förtroendevalda med utländsk bakgrund i betydligt högre omfattning än förtroendevalda med svensk bakgrund högerextremister och rasister som förövare. Den

omvända bilden blir det när vi istället ser på siffrorna för missnöjda medborgare, uppfattat psykiskt sjuka personer och lokala aktionsgrupper. För övriga förövare som kunde anges i enkäten är siffrorna små och skillnaderna ringa. I kategorin ”andra” har några förtroendevalda med utländsk bakgrund angivit att de utsatts av egna landsmän som inte kunnat acceptera deras politiska engagemang och val av parti.

3.2.3.3 Skillnader i uppfattningar om förövare med beaktande av de förtroendevaldas ålder

När det gäller ålder är det främst värt att notera att riksdagsledamöterna i den yngsta åldersgruppen, 21–39 år, i betydligt högre omfattning än övriga anger att förövarna varit högerextremister, grupper mot homo- eller bisexuella och rasistiska grupper. Hur stora skillnaderna är redovisas i tabell 3.8.

Tabell 3.8 Varifrån kom trakasserier, hoten eller våldet mot de förtroendevalda enligt deras egen utsago (urval på riksdagsledamöter fördelade på ålder)?

	RIKSDAGEN %			
	21–39 år	40–54 år	55–64 år	65år–
Högerextremister	58	27	23	27
Grupper mot homo- och bisexuella	35	9	7	7
Rasistiska grupper	55	33	22	27

3.2.4 Vilka gärningar de förtroendevalda säger sig ha utsatts för

Som vi ser i tabell 3.9 är det fyra typer av gärningar som dominerar bilden. Den vanligast förekommande gärningen enligt såväl riksdagsledamöterna som fullmäktigeledamöterna i landsting och kommuner är förolämpning. Därefter följer för riksdagsledamöternas del olaga hot, förtal och ofredande. Samma gärningar anges även av landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna men i ordningen förtal, ofredande och olaga hot. Övriga i enkäten angivna gärningar uppger de förtroendevalda att de utsatts för i betydligt mindre omfattning. Det är ändå noterbart att över 10 procent av riksdagsledamöterna och ungefär lika hög andel bland le-

damöterna i landstings- och kommunfullmäktige anger att de har utsatts för skadegörelse och ett antal personer har på grund av att de är förtroendevalda blivit utsatta för bedrägeri och även misshandel. Några förtroendevalda uppger också att de utsatts för mordbrand eller försök till mordbrand.

Tabell 3.9 Vilka gärningar de förtroendevalda anger att de blivit utsatta för. (Flera alternativ kunde anges.)

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
ofredande	43	38(±8)
förtal	50	54(±8)
förolämpning	73	78(±7)
bedrägeri	4	2(±3)
skadegörelse	12	12(±5)
olaga hot	52	36(±8)
misshandel	4	1(±0)
annat	11	9(±5)

Här finns inga stora skillnader mellan könen, men manliga ledamöter i bägge grupperna förefaller ha varit utsatta för olaga hot i något större utsträckning än kvinnliga ledamöter.

3.2.4.1 Skillnader i uppfattningar om gärningar med beaktande av de förtroendevaldas bakgrund

Låt oss även se om de gärningar som förtroendevalda angivit att de blivit utsatta för varierar på grund av bakgrund.

Tabell 3.10 Vilka gärningar de förtroendevalda anger att de blivit utsatta för (urval på bakgrund)? (Flera alternativ kunde anges.)

	LANDSTING/KOMMUN %	
	utländsk bakgrund	svensk bakgrund
Ofredande	41(±4)	39(±9)
Förtal	49(±4)	54(±9)
Förolämpning	68(±4)	79(±7)
Bedrägeri	5(±2)	3(±3)
Skadegörelse	15(±3)	12(±6)
Olaga hot	43(±4)	36(±9)
Misshandel	5(±2)	<1(±0)
Annat	7(±2)	9(±5)

Siffrorna i tabell 3.10 visar på skillnader när det gäller tre typer av gärningar, dels förtal och förolämpningar som anges av en högre andel av de förtroendevalda med svensk bakgrund än de med utländsk bakgrund, dels misshandel, som inte är så vanligt, men som i den mån det förekommer anges av en högre andel av de förtroendevalda med utländsk bakgrund än de med svensk bakgrund. Möjligen är det även lite vanligare att förtroendevalda med utländsk bakgrund utsätts för olaga hot än det är bland dem med svensk bakgrund. I övrigt är siffrorna för osäkra för att det ska gå att utläsa något av dem.

3.2.4.2 Skillnader i uppfattningar om gärningar med beaktande av de förtroendevaldas ålder

Gör vi istället analyser av vilka gärningar som de förtroendevalda anger att det utsatts för med kontroll för ålder, kan vi ur resultaten för riksdagsledamöterna utläsa att gärningarna förtal, förolämpning och olaga hot, anges av dem i den yngsta åldersgruppen, 21–39 år, i högre utsträckning än övriga. Ofredande är ett vanligare svar i både åldersgruppen 21–39 år och 40–54, men anges i lägre omfattning av åldersgrupperna 55–64 och 65– år. Ingen i den yngsta åldersgruppen anger att de blivit utsatta för misshandel, medan gärningen anges av en andel i varje annan åldersgrupp.

3.2.5 Hur de förtroendevalda uppger att de blivit utsatta

På vilket sätt har då de förtroendevalda blivit utsatta för trakasserier och hot? Svaret på den frågan ges i tabell 3.11. Även här har de svarande kunnat kryssa för fler än ett svarsalternativ.

Tabell 3.11 Hur de förtroendevalda har blivit utsatta för trakasserier och hot. (Flera alternativ kunde anges.)

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
mundligt vid personlig konfrontation	56	67(±7)
mundligt per telefon	66	53(±8)
skriftligt per brev	77	40(±8)
skriftligt per e-post	52	23(±7)
skriftligt per sms	4	1(±0)
genom massmedia	21	23(±7)
via hemsida på Internet	14	4(±3)
annat	7	15(±6)

För riksdagsledamöterna är brev det enskilt vanligaste sättet som anges när det gäller hur de blivit utsatta för trakasserier och hot. Som vanligt förekommande anges även trakasserier och hot per telefon, genom personlig konfrontation, och via e-post. Ledamöterna i landstings- och kommunfullmäktige anger å sin sida personlig konfrontation som det vanligaste sättet de blir utsatta för trakasserier och hot på. Det är även tämligen vanligt att de blivit kontaktade per telefon eller genom brev. Trakasserier och hot per e-post förekommer även till landstings- och kommunfullmäktigeledamöter, men i mindre utsträckning än till riksdagsledamöterna. Omkring en femtedel av såväl riksdagsledamöterna som ledamöterna i landstings- och kommunfullmäktige anger att de blivit utsatta genom massmedierna. Trakasserier och hot via Internetsidor är inte så vanligt, men förekommer i högre grad för riksdagsledamöterna än för ledamöterna i landstings- och kommunfullmäktige. Ovanligt men ändå förekommande är även trakasserier och hot via sms. Under svarsalternativet ”annat” anger flera förtroendevalda att de utsatts för förtalskampanjer genom klotter, flygblad eller affischer.

3.2.5.1 Skillnader i hur de förtroendevalda utsatts med beaktande av de förtroendevaldas kön

Om vi ser till könsskillnader, kan vi konstatera att en betydligt högre andel av de manliga riksdagsledamöterna – 62 procent – än de kvinnliga – 49 procent – anger att de utsatts genom personlig konfrontation. Likaså är det vanligare att de manliga riksdagsledamöterna utsatts per e-post eller via hemsida på Internet. I övrigt finns det bland riksdagsledamöterna inga eller mycket små skillnader mellan könen i hur de blivit utsatta för trakasserier och hot. För landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna är tendensen den att en högre andel av de manliga ledamöterna – 58(±11) procent – än de kvinnliga – 47(±12) procent, anger att de blivit utsatta för trakasserier eller hot per telefon. Likaledes finns en tendens att en högre andel av männen än kvinnorna blivit utsatta genom massmedierna. Här är siffrorna 28(±10) respektive 18(±9) procent.

3.2.5.2 Skillnader i hur de förtroendevalda utsatts med beaktande av de förtroendevaldas bakgrund

När det gäller hur de förtroendevalda blivit utsatta med beaktande av bakgrund, kan vi konstatera att förtroendevalda med utländsk bakgrund i betydligt lägre omfattning än de som har svensk bakgrund blivit utsatta genom personlig konfrontation eller genom massmedierna. Istället förefaller det vara vanligare att förtroendevalda med utländsk bakgrund blir utsatta per brev eller per e-post och i viss mån även per sms. De svarar också i högre utsträckning än förtroendevalda med svensk bakgrund att de blivit utsatta via hemsida på Internet.

3.2.5.3 Skillnader i hur de förtroendevalda utsatts med beaktande av de förtroendevaldas ålder

Om vi ser på ålder visar resultaten att riksdagsledamöterna i åldersgruppen 21–39 år i störst utsträckning blivit utsatta genom brev. Denna yngsta åldersgrupp har i högre utsträckning än övriga också angivit att de utsatts per e-post, via hemsida på Internet och via sms. Åldersgruppen 40–54 år har i första hand, och i större utsträckning än övriga åldersgrupper, angivit att de utsatts genom personlig konfrontation. Åldersgruppen 55–64 år har i första hand – och i lika hög omfattning som den yngsta åldersgruppen – angivit att de utsatts via brev. I den äldsta åldersgruppen har de svarande i första hand, och i högre utsträckning än övriga, angivit att de utsatts per telefon. De anger även i högre utsträckning än övriga att de blivit utsatta genom massmedia.

3.2.6 Förövarens identitet

Om vi även ser till huruvida den som utövat trakasserier, hot eller våld mot de förtroendevalda är känd för den utsatta eller inte, kan vi konstatera att anonyma gärningar förefaller vara vanligare mot riksdagsledamöterna än mot ledamöterna i landstings- och kommunfullmäktige.

Tabell 3.12 Har trakasserierna, hoten, våldet framförts anonymt?

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
Ja, alla	23	16(±6)
Ja, en del	66	43(±8)
Nej	10	39(±8)

Som framgår av tabell 3.12 är det en högre andel av riksdagsledamöterna än av ledamöterna i landstings- och kommunfullmäktige som anger att de gärningar som riktats mot dem utövats av en anonym gärningsman. Bilden ser likadan ut för både kvinnliga och manliga riksdagsledamöter och det finns heller inga säkerställda skillnader mellan kvinnliga och manliga ledamöter av fullmäktige i landsting och kommuner.

Vi kan vidare konstatera att förtroendevalda med utländsk bakgrund i högre utsträckning utsätts för gärningar som framförts anonymt – 21(±3) procent av dem med utländsk bakgrund och 42(±9) procent av dem med svensk bakgrund svarar att inga anonyma gärningar riktats mot dem. Det förefaller vara lite vanligare med anonymt framförda gärningar mot de yngsta riksdagsledamöterna än mot övriga.

3.2.7 Upplevt syfte med gärningarna

Vilket syfte har de som utövat trakasserier, hot och våld mot de förtroendevalda då uppfattats ha haft? Även här kunde de svarande ange fler än ett alternativ i sina svar. Av tabell 3.13 framgår att det vanligaste syftet med gärningar riktade mot riksdagsledamöterna, uppfattas av dem själva som att förövaren vill ge uttryck för hat mot den som utsätts. I andra hand uppfattas förövaren vara ute efter att påverka till konkret åtgärd eller beslut i en sakfråga.

Tabell 3.13 Vad de förtroendevalda som själva blivit utsatta, upplevde vara syftet med de trakasserier, hot eller våld de utsatts för. (Flera alternativ kunde anges.)

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
Påverka till konkret åtgärd eller beslut i sakfråga.	48	50(±8)
Påverka till konkret åtgärd eller beslut i en fråga som rör förtroendevaldas villkor.	5	7(±4)
Påverka den som utsätts till att sluta arbeta politiskt.	34	34(±8)
Ge uttryck för hat mot den som utsätts.	64	44(±8)
Ta hämnd för en upplevd oförrätt.	34	35(±8)
Annat	11	12(±5)

För ledamöterna i landstings- och kommunfullmäktige framstår syftet att påverka till konkret åtgärd eller beslut i sakfråga som det vanligast skälet för gärningar som de utsatts för. Andra motiv med tämligen hög frekvens svar i bägge grupperna är att påverka den som utsätts att sluta arbeta politiskt samt att ta hämnd för upplevd oförrätt. Under det öppna svarsalternativet ”annat” anges syftet att passivisera eller skrämja den som utsätts, att kränka denne eller att rent allmänt visa missnöje utan något särskilt angivet skäl.

3.2.7.1 Upplevt syfte med hänsyn till de förtroendevaldas kön

Det finns vissa noterbara skillnader mellan könen när det gäller vilket upplevt motiv som funnits till trakasserier, hoten eller våldet. Mest markant är detta när det gäller hämndmotivet. Det är 42 procent av de kvinnliga riksdagsledamöterna som uppfattat att förövaren haft till syfte att ta hämnd för upplevd oförrätt. Motsvarande siffra för de manliga riksdagsledamöterna är betydligt lägre, 25 procent. En något högre andel av de kvinnliga än de manliga riksdagsledamöterna anger vidare att de upplevt att syftet varit att påverka en sakfråga. Här är dock skillnaden mindre, 51 mot 45 procent. Omvänt gäller upplevelsen att syftet varit att ge uttryck för hat. Det är 68 procent av de manliga riksdagsledamöterna som angivit detta svar mot 60 procent av de kvinnliga. Siffrorna för fullmäktigeledamöterna ger för svagt underlag för att säga något om skillnader mellan könen, men när det gäller att påverka i sakfråga pekar tendensen i samma riktning som för ledamöterna av Riksdagen.

3.2.7.2 Upplevt syfte med hänsyn till de förtroendevaldas bakgrund

Skillnader när det gäller upplevt motiv visar sig även när vi tittar på de förtroendevaldas bakgrund. Av tabell 3.14 kan vi utläsa att det är en betydligt lägre andel av de förtroendevalda med utländsk bakgrund än bland dem med svensk som upplevt att förövarens motiv varit att påverka till konkret åtgärd eller beslut i sakfråga. Mönstret går igen även för motivet att ta hämnd för upplevd oförrätt. Däremot är det en betydligt högre andel av de förtroendevalda med utländsk bakgrund som upplevt att förövarens motiv varit att påverka dem att sluta arbeta politiskt, än det är bland förtroendevalda med svensk bakgrund. Dessa skillnader är statistiskt säkerställda. Samma skillnad finns även när det gäller motivet att ge uttryck för hat mot den som utsätts, även om marginalerna här är mindre.

Tabell 3.14 Vad de förtroendevalda, som själva blivit utsatta, upplevde var syftet med de trakasserier, hot eller våld de utsatts för (urval på bakgrund). (Flera alternativ kunde anges.)

	LANDSTING/KOMMUN %	
	utländsk bakgrund	svensk bakgrund
Påverka till konkret åtgärd eller beslut i sakfråga.	29(±3)	51(±9)
Påverka till konkret åtgärd eller beslut i en fråga som rör förtroendevaldas villkor.	9(±2)	7(±5)
Påverka den som utsätts till att sluta arbeta politiskt.	53(±4)	33(±9)
Ge uttryck för hat mot den som utsätts.	48(±4)	44(±9)
Ta hämnd för en upplevd oförrätt.	22(±3)	37(±9)
Annat	14(±3)	13(±6)

3.2.7.3 Upplevt syfte med hänsyn till de förtroendevaldas ålder

Ser vi till skillnader i upplevt motiv med hänsyn till de förtroendevaldas ålder, kan vi notera att det är en högre andel bland de två äldre åldersgrupperna som upplevt motivet att påverka till konkret åtgärd eller beslut i en sakfråga än vad som gäller för de två yngre åldersgrupperna. Omvänt är det bland ledamöterna i åldern 21–39 år som vi finner den högsta andelen som upplevt att motivet varit att påverka dem att sluta arbeta politiskt. I de två yngre åldersgrupperna anger vidare högst andel motivet att ge uttryck för hat och i

åldersgruppen 40–54 år anger högst andel motivet att ta hämnd för upplevd oförrätt.

3.2.8 Var de förtroendevalda utsätts

Var uppger då de förtroendevalda att de befunnit sig när de blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld? Finns det sammanhang där de är särskilt utsatta, och var är i så fall det? Av tabell 3.15 framgår att riksdagsledamöterna uppger att de oftast utsätts när de utövar sitt uppdrag, och i andra hand på fritiden i bostaden.

Tabell 3.15 När och var framfördes trakasserier, hoten eller våldet mot dem som blivit utsatta? (Flera alternativ kunde anges.)

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
vid utövande av förtroendeuppdraget	80	57(±8)
på arbetet eller i skolan	7	16(±6)
på fritiden i bostaden	62	59(±8)
på fritiden på annan plats	23	35(±8)

Ledamöterna i landstings- och kommunfullmäktige har oftast blivit utsatta på fritiden i sin bostad, och i andra hand när de utövat sitt uppdrag. Minst vanligt är att såväl riksdagsledamöter som ledamöter i landstings- och kommunfullmäktige blir utsatta på sina arbets- eller utbildningsplatser⁴.

3.2.8.1 Skillnader i var de förtroendevalda uppger att de utsätts med beaktande av kön, bakgrund och ålder

Vi kan konstatera att det finns skillnader mellan könen när det gäller frågan om var man blivit utsatt. De kvinnliga riksdagsledamöterna har i högre utsträckning än de manliga angivit att de utsätts när de utövat sitt uppdrag – 85 mot 76 procent, och i något högre utsträckning hemma i bostaden – 85 mot 80 procent. De manliga riksdagsledamöterna å sin sida har oftare blivit utsatta på fritiden på annan plats än bostaden än de kvinnliga – 29 mot 18

⁴ Att vara riksdagsledamot är inget arbete i gängse mening, utan räknas som utövande av uppdrag.

procent. Bland ledamöterna i landstings- och kommunfullmäktige tillåter siffrorna inte oss att säga något om könsskillnader.

Förtroendevalda med utländsk bakgrund svarar i högre utsträckning än de med svensk bakgrund att de blivit utsatta när de varit på sitt arbete eller i skolan – 24(±3) procent mot 16(±7) procent. Något lägre andel anger att de blivit utsatta i samband med att de utövat sitt förtroendeuppdrag – 46(±4) procent mot 59(±9) procent.

När det gäller ålder, så är det en lägre andel av riksdagsledamöterna i åldern 21–39 år som anger att de blivit utsatta på fritiden i bostaden och en högre andel som anger att de blivit utsatta på arbetet eller i skolan, än övriga åldersgrupper. Riksdagsledamöter i åldersgruppen 55–64 år anger i lägre utsträckning än övriga att de blivit utsatta när de utövade sitt uppdrag och på fritiden på annan plats än hemmet.

3.3 Förtroendevaldas reaktioner på trakasserier, hot och våld mot dem

De förtroendevalda står inte oberörda av att det förekommer trakasserier, hot och våld mot dem. Som framgår av tabell 3.16 känner 58 procent av riksdagsledamöterna och omkring 43 procent av fullmäktigeledamöterna i landsting och kommuner oro för egen och anhörigas säkerhet på grund av trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda. Kvinnliga ledamöter i såväl Riksdag som landsting och kommuner uttrycker större oro än manliga. Landstings- och kommunfullmäktigeledamöter med utländsk bakgrund uttrycker betydligt större oro än ledamöter med svensk bakgrund.

Tabell 3.16 De förtroendevaldas oro för egen och anhörigas säkerhet på grund av de trakasserier, hot eller våld som förekommer mot förtroendevalda

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
Jag oroar mig ofta.	5	4(±2)
Jag oroar mig ibland.	53	39(±4)
Jag oroar mig inte.	39	56(±5)
Ej svar	3	2(±1)

Oron kan på sikt få allvarliga konsekvenser för demokratin. Det är 18 procent av riksdagsledamöterna och omkring 17 procent av fullmäktigeledamöterna i landsting och kommuner som känner sådan oro att de till och med övervägt att sluta sina uppdrag. Även här uttrycker kvinnliga ledamöter en större oro än manliga i bägge grupperna. Fullmäktigeledamöter med utländsk bakgrund har någon gång känt sådan oro att de övervägt att sluta i större utsträckning än ledamöter med svensk bakgrund. Detsamma gäller riksdagsledamöterna i åldersgruppen 21–39 år som i betydligt högre omfattning än övriga svarar att de känt oro och övervägt att sluta sina uppdrag på grund av att det förekommer trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda.

3.4 Hur de som utsätts agerar

En fråga som kommittén uppmärksammat i sina diskussioner är att många förtroendevalda väljer att inte göra något när de utsätts för trakasserier, hot eller våld. Till följd av uppfattningen att ”man får tåla en del” eller av andra skäl, väljer de utsatta att inte anmäla eller på annat sätt tillkännage vad som hänt dem. I enkäten fick de som angivit att de utsatts för trakasserier, hot eller våld svara på ett antal frågor om vad de gjort när de blivit utsatta, om de anmält, om de fått stöd, och så vidare. Resultaten visar att det är så att det är många utsatta förtroendevalda som inte går vidare med det som hänt dem, och att många inte heller söker eller får något stöd i den situation de försätts.

3.4.1 Anmälan till säkerhetsansvarig

Låt oss börja med frågan om huruvida de förtroendevalda anmält till säkerhetsansvarig i Riksdagen, landstinget eller kommunen att de utsatts för trakasserier, hot eller våld.

Tabell 3.17 Har de förtroendevalda anmält till säkerhetsansvarig i Riksdagen, landstinget eller kommunen att de blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld?

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
Ja, allt	15	8(±4)
Ja, en del	49	16(±6)
Nej	35	75(±7)

Av tabell 3.17 framgår att det är betydligt fler av riksdagsledamöterna än av ledamöterna i landstings- och kommunfullmäktige som anger att de anmält till säkerhetsansvarig att de utsatts för trakasserier, hot eller våld.

3.4.2 Motiv till att inte anmäla

I tabell 3.18 kan vi utläsa vilket huvudskäl de förtroendevalda själva anger till att de valt att inte anmäla att de blivit utsatta.

Tabell 3.18 Huvudskälet som de förtroendevalda anger till varför de inte anmält till säkerhetsansvarig att de blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
Bedömde inte händelsen som tillräckligt allvarlig.	59	36(±8)
Tyckte inte att det var någon mening då anmälan sällan leder till åtgärder.	8	9(±5)
Ville inte riskera att händelsen skulle få massmedial uppmärksamhet.	8	7(±4)
Det skulle kunna påverka mina möjligheter att utöva och göra karriär i mitt uppdrag negativt.	0	2(±3)
Vågade inte.	0	0(±0)
Visste inte hur jag skulle gå tillväga.	2	12(±6)
Säkerhetsansvarig saknas.	4	17(±7)
Annat	10	7(±4)
Ej svar	10	9(±7)

Det vanligaste skälet som de förtroendevalda anger är att de inte uppfattat händelsen som tillräckligt allvarlig. I övrigt är det spridda svar. Noterbart är dock att det sammantaget är en relativt stor andel av fullmäktigeledamöterna som anger att de inte anmält för att de inte visste hur de skulle göra eller att det saknas en säkerhetsan-

svarig i deras landsting eller kommun. Av dem som angivit andra orsaker än de som fanns förtryckta i enkäten, är det några som anger att de valt att gå direkt till polisen och därför inte kontaktat säkerhetsansvarig. Några anger att de inte berättat för någon om händelsen för att de velat skydda sin egen familj – som inte heller fått veta något. Några, som vetat vem förövaren varit, anger att de inte velat göra någon sak av händelsen med hänsyn till förövarens familj eller rent av förövaren själv. Några anger att de avstått från anmälan för att de inte vill visa någon rädsla. Några anger att de inte orkat anmäla eller att de inte bryr sig.

3.4.2.1 Anmälan till säkerhetsansvarig med hänsyn till de förtroendevaldas kön

Mellan könen skiljer sig svaren på de två senast redovisade frågorna åt en del. Det är färre manliga än kvinnliga riksdagsledamöter som anger att de aldrig anmält till säkerhetsansvarig när det blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld. Motsvarande skillnad visar sig även bland fullmäktigeledamöterna i landsting och kommuner. Där är det 68(±12) procent av kvinnorna och 81(±8) procent av männen som säger att de aldrig anmält när de blivit utsatta. Det är vidare en lägre andel av kvinnorna – 57 procent, än männen – 62 procent, i riksdagen som anger att det inträffade inte var tillräckligt allvarligt som skäl till att de inte anmält händelsen till säkerhetsansvarig. Tendensen är densamma för landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna, här är siffrorna 31(±12) procent för kvinnorna och 40(±11) procent för männen.

3.4.2.2 Anmälan till säkerhetsansvarig med hänsyn till de förtroendevaldas bakgrund

Ser vi till skillnader med hänsyn till de förtroendevaldas bakgrund, kan vi notera att en lägre andel av dem som har utländsk bakgrund anger att de aldrig har anmält till säkerhetsansvarig i landstinget eller kommunen att de blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld. Det är 66(±4) procent av dem som svarar att de aldrig anmält något medan motsvarande siffra för förtroendevalda med svensk bakgrund är 76(±8) procent. Skillnaden kan avspegla sig i att det är en högre andel av de förtroendevalda som har utländsk bakgrund som också svarat att de har utsatts (jfr kapitel 3.2.1.1).

Även bland de förtroendevalda med utländsk bakgrund är det vanligast angivna motivet till varför de inte anmälde att de inte upplevde händelsen som tillräckligt allvarlig, men andelen som anger detta är lägre än bland de förtroendevalda med svensk bakgrund – 28(±4) mot 38(±9) procent. Det är vidare en mycket högre andel av de förtroendevalda med utländsk bakgrund som anger att de inte anmält för att de upplever att en sådan anmälan sällan leder till åtgärder, 24(±4) procent av de förtroendevalda med utländsk bakgrund anger detta, jämfört med bara 7(±5) procent av de förtroendevalda med svensk bakgrund. I övrigt finns det inga skillnader med avseende på bakgrund i angivna motiv till varför de förtroendevalda inte anmält att de blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld.

3.4.2.3 Anmälan till säkerhetsansvarig med hänsyn till de förtroendevaldas ålder

Ser vi till de förtroendevaldas ålder, kan vi notera att det bland riksdagsledamöterna i gruppen 55–64 år är en betydligt lägre andel som någon gång gjort en anmälan till säkerhetsansvarig om att det blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld än i övriga åldersgrupper. I den äldsta gruppen uppger nästan alla att de någon gång gjort en anmälan.

3.4.3 Effekter av anmälan till säkerhetsansvarig

De som angav att de gjort en anmälan till säkerhetsansvarig om att de blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld fick svara på frågan om vilken effekt denna anmälan fick. För riksdagsledamöternas del är det vanligaste svaret att de fick instruktioner om hur de skulle agera för att kunna fortsätta utöva sina uppdrag utan att känna sig rädda, 52 procent av riksdagsledamöterna anger detta svar. Bland ledamöterna i landstings- och kommunfullmäktige är däremot det vanligaste svaret att anmälan inte fick några effekter alls, 52 (±16) procent svarar detta. Det är inte meningsfullt att göra några analyser med avseende på kön, bakgrund eller ålder i detta avseende.

3.4.4 Anmälan till Polisen

När kommittén talat med såväl partiföreträdare som företrädare för både den öppna polisen och säkerhetspolisen, har den mötts av en enig uppfattning om att förtroendevalda ska ta trakasserier, hot och våld riktat mot dem på sådant allvar att de polisanmäler det som händer dem.

Tabell 3.19 Har de förtroendevalda polisanmält att de utsatts för trakasserier, hot eller våld?

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
Ja	34	24(±7)
Nej	65	74(±7)

I tabell 3.19 ser vi att detta långt ifrån alltid är vad som sker. Även här är det vanligaste skälet som anges för att de förtroendevalda inte gjort någon anmälan, att de inte uppfattat händelsen som tillräckligt allvarlig, 59 procent av de utsatta riksdagsledamöterna och 61(±9) procent av de utsatta ledamöterna i landstings- och kommunfullmäktige anger detta. Även här finns det de som anger hänsyn till sina anhöriga eller i vissa fall förövarens anhöriga som orsak till att inte anmäla. Några har inte velat visa sin rädsla och några anger att de inte orkat eller inte brytt sig.

3.4.4.1 Polisanmälan med hänsyn till de förtroendevaldas kön

Bland riksdagsledamöterna framträder en viss skillnad mellan kvinnor och män. Det är en högre andel av de kvinnliga än de manliga ledamöterna som anger att de inte uppfattat det inträffade som tillräckligt allvarligt för att göra polisanmälan, procenttalen är här 65 mot 54 procent. Omvänt är det en högre andel av de manliga än de kvinnliga riksdagsledamöterna som anger att de inte funnit någon mening med en polisanmälan då den sällan leder till någon åtgärd, 16 procent av männen mot 8 procent av kvinnorna framhåller detta som sitt huvudskäl. Bland ledamöterna i landstings- och kommunfullmäktige går det inte att utläsa några skillnader mellan könen.

3.4.4.2 Polisanmälan med hänsyn till de förtroendevaldas bakgrund

Tendensen är den att en högre andel bland förtroendevalda i landstings- och kommunfullmäktige med utländsk bakgrund – 32(±4) procent, någon gång gjort en polisanmälan om att de utsatts för trakasserier, hot eller våld, än förtroendevalda med svensk bakgrund – 25(±8) procent. Motiven till att inte ha gjort anmälan skiljer sig också beroende på bakgrund. Det är en betydligt lägre andel av de förtroendevalda med utländsk bakgrund som anger att det inträffade inte var tillräckligt allvarligt än de förtroendevalda med svensk bakgrund, siffrorna är här 38(±5) respektive 64 (±11) procent. Omvänt är det en högre andel av de förtroendevalda med utländsk bakgrund – 31(±4) procent, som upplever att en anmälan ändå inte leder till någon åtgärd, än bland de förtroendevalda med svensk bakgrund – 11(±7) procent.

3.4.4.3 Polisanmälan med hänsyn till de förtroendevaldas ålder

Av vad som framgår av undersökningen spelar ingen nämnvärd roll för om de förtroendevalda väljer att göra polisanmälan av trakasserier, hot eller våld som riktas mot dem, eller vilka motiv som finns till att inte anmäla.

3.4.5 Polisens bemötande av de förtroendevalda

Enkätsvaren visar i stort sett samstämmiga uppfattningar mellan riksdagsledamöter och ledamöter i landstings- och kommunfullmäktige kring frågan vilket bemötande de fått när de gjort en polisanmälan om trakasserier, hot eller våld. Fler än hälften av de förtroendevalda i såväl Riksdagen som i landstings- och kommunfullmäktige anger att de blivit väl bemötta när de gjorde polisanmälan. Omkring en tredjedel i bägge grupperna upplever att de blivit rutinmässigt bemötta. Mer än tre fjärdedelar av de förtroendevalda i bägge grupperna upplever även att de blivit tagna på allvar när de gjort sin polisanmälan. Omkring en femtedel har inte känt sig tagna på allvar. Antalet som gjort polisanmälan är så pass få totalt att det inte är meningsfullt att bryta ner siffrorna i några undergrupper.

3.4.6 Polisanmälan effekter

Vilka effekter fick det då att de förtroendevalda anmälde att de blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld till polisen? Undersökningen vittnar om att denna typ av ärenden inte är vanligt förekommande vare sig som polisutredningar eller domstolsmål. Av dem som gjort polisanmälan är det 44 procent av ledamöterna i Riksdagen och 50(±16) procent i landstings- och kommunfullmäktige som uppger att polisen inte ens inlett en förundersökning. Ungefär en femtedel av dem som utsatts i såväl Riksdagen som i landstings- och kommunfullmäktige anger att förundersökning inlemts men lagts ner. Ett fåtal riksdagsledamöter anger att förundersökning pågår eller att åtal väckts och bifallits. Även bland landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna är det en liten andel som anger att åtal väckts eller att förundersökning pågår eller att åtal väckts och bifallits.

3.4.7 Stöd till dem som utsatts

Av tabell 3.20 kan vi utläsa att en så hög andel som 40 procent av de förtroendevalda i Riksdagen, och en ungefär lika hög andel i landstings- och kommunfullmäktige, inte fått något stöd alls när de utsatts för trakasserier, hot eller våld.

Tabell 3.20 Huruvida de förtroendevalda som utsatts för trakasserier, hot eller våld fått personligt stöd på något sätt? (Flera alternativ kunde anges.)

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
Nej	41	40(±8)
Ja, genom företagshälsovård.	1	1(±2)
Ja, genom säkerhetsansvarig.	22	4(±3)
Ja, genom Polisen.	8	5(±4)
Ja, genom Brottsofferjouren.	1	<1(±0)
Ja, genom det egna partiet.	16	32(±8)
Ja, genom familj och vänner.	41	42(±8)
På annat sätt.	6	5(±3)

Frågan var tyvärr inte ställd så att vi vet om nej betyder att de förtroendevalda bett om hjälp men inte fått någon eller om det betyder att man inte ens bett om hjälp. Ser vi vidare i tabellen konstaterar

rar vi emellertid att mindre än hälften av de förtroendevalda totalt sett inte ens fått stöd av familj och vänner. Mot denna bakgrund kan vi ändå på tämligen goda grunder misstänka att det i många fall handlar om att de förtroendevalda som utsatts inte har berättat om händelsen och följaktligen inte heller bett om stöd från någon.

3.4.7.1 Stöd till den som utsatts med hänsyn till de förtroendevaldas kön

När vi analyserar denna fråga med beaktande av kön, talar så gott som alla siffror för att beteendet att inte berätta och inte söka stöd är mer utbrett bland de manliga förtroendevalda än de kvinnliga. Bland riksdagsledamöterna är det en högre andel kvinnor än män som fått stöd från såväl säkerhetsansvarig som det egna partiet och från familj och vänner. Bland ledamöterna i landstings- och kommunfullmäktige gäller samma könsskillnad för stöd från det egna partiet och från familj och vänner. Könsskillnaden för landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna är i dessa avseenden statistiskt säkerställd. Det går inte att utläsa några skillnader i detta avseende med hänsyn till de förtroendevaldas bakgrund eller ålder.

3.4.8 Förtroendevalda vars anhöriga har utsatts

Bland förtroendevalda som kommittén under sitt arbete talat med angående utsattheten för trakasserier, hot eller våld, är det en inte ovanlig uppfattning att ”man tål en hel del för egen del, men när det övergår till att även anhöriga kommer i riskzonen eller blir utsatta, så reagerar jag”. I enkäten fanns en fråga i vilken mån de förtroendevaldas anhöriga blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld med anledning av just att de är anhöriga till en förtroendevald. Svaret på frågan redovisas i tabell 3.21.

Tabell 3.21 Svar på frågan: Har någon anhörig till dig utsatts för trakasserier, hot eller våld efter valet 1988 på grund av att du är förtroendevald?

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
ja	23	9(±3)
nej	69	85(±3)
vet ej	8	6(±2)

Av tabellen framgår att det förekommer att även anhöriga till förtroendevalda blir utsatta för trakasserier, hot eller våld på grund av att de är anhöriga till en förtroendevald. Siffrorna är även här högre för riksdagsledamöterna än för ledamöterna i landstings- och kommunfullmäktige. Dessutom uppträder även här en skillnad mellan de kvinnliga och de manliga riksdagsledamöterna, så till vida att kvinnorna i högre utsträckning – 28 procent, än männen – 19 procent, anger att de har anhöriga som utsatts. Å andra sidan är det en högre andel av de manliga riksdagsledamöterna – 10 procent, som inte vet om anhöriga blivit utsatta än som gäller för de kvinnliga – 6 procent. Av riksdagsledamöterna är det en högre andel i åldersgruppen 40–54 år som anger att anhöriga utsatts, än i övriga åldersgrupper. Det går inte att utläsa några skillnader härvidlag beroende på de förtroendevaldas bakgrund.

De som anges som förövare av gärningar riktade mot förtroendevaldas anhöriga är framförallt missnöjda medborgare eller uppfattat psykiskt sjuka personer. Även högerextremister och rasistiska grupper nämns av mer än en femtedel av såväl riksdagsledamöterna som ledamöterna i landstings- eller kommunfullmäktige. Det öppna svarsalternativet ”andra” nämns också av omkring en fjärdedel av dem som besvarat frågan. Flera stycken nämner här barns skolkamrater eller lärare/skolpersonal. Ett annat alternativ som flera nämner är att anhöriga blir utsatta av personer inifrån politiken, från förtroendevalda inom de egna leden eller från politiska motståndare.

Den vanligast förekommande gärningen som riktas mot anhöriga är, enligt enkätsvaren, att de blir utsatta för förolämpningar och att detta i första hand framförs vid personlig konfrontation men även per telefon eller brev. Det vanligast uppfattade motiven till gärningarna är att den som utför den vill ge uttryck för hat mot den som utsätts eller vill påverka till konkret åtgärd eller beslut i en sakfråga. Anhöriga blir utsatta såväl på arbetet eller i skolan som på sin fritid i bostaden eller i viss mån även på annan plats under sin fritid.

Benägenheten att anmäla det inträffade till säkerhetsansvarig person och till polisen är ungefär lika stor, eller snarare liten, även när det gäller gärningar som riktats mot anhöriga, och även här är det vanligast angivna skälet att det inträffade inte uppfattats som tillräckligt allvarligt. I den mån anhöriga fått personligt stöd i situationen har detta kommit från familj och vänner.

3.5 Kunskaper om hur trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda hanteras

I enkätens första del ställdes frågor till de förtroendevalda om vilken information och utbildning de fått om trakasserier, hot och våld som kan riktas mot dem, om de visste ifall de finns någon handlingsplan om hot och våld mot förtroendevalda, samt om det finns någon ansvarig för de förtroendevaldas säkerhet, dels inom den myndighet (Riksdagen, landstinget, kommunen) där de har sitt uppdrag, dels inom deras respektive parti.

3.5.1 Riksdagens, landstingens och kommunernas arbete

I tabell 3.22 redovisas svaren på frågan om i vilken utsträckning de förtroendevalda fått information och utbildning i frågor som rör trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda. Summorna i kolumnerna överstiger 100 procent på grund av att ett antal av de svarande angivit att de fått information och utbildning på fler än ett sätt.

Tabell 3.22 Har de förtroendevalda fått information eller utbildning från riksdagen/landstinget/kommunen om trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda?

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
Ja, skriftlig information	62	23(±4)
Ja, muntlig information	23	12(±3)
Ja, utbildning	1	2(±1)
Nej	22	61(±4)
Minns ej	7	8(±2)

Av tabellen kan vi utläsa att en klar majoritet av riksdagens ledamöter har fått information om trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda, 62 procent skriftligt och 23 procent muntligt. Bland fullmäktigeledamöterna i kommuner och landsting är det bara omkring 23 procent som anger att de fått skriftlig information och omkring 12 procent som fått muntlig information.

Fler än hälften av riksdagsledamöterna uppger sig känna till att det i Riksdagen pågår arbete med att förebygga och beivra trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda. Motsvarande för landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna är bara omkring 17

procent. Omkring en tredjedel i bägge grupperna uppger sig inte alls känna till om sådant arbete pågår eller inte.

Fler än hälften av riksdagsledamöterna känner också till att det finns en handlingsplan för säkerheten för förtroendevalda i Riksdagen. En dryg tredjedel anger att de inte vet. Bland landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna är det bara några enstaka procent som uppger att det finns en plan för säkerheten för förtroendevalda i deras landsting eller kommun. Ungefär 40 procent av ledamöterna i landstings- och kommunfullmäktige säger att det *inte* finns någon sådan handlingsplan och hälften vet inte.

3.5.2 Partiernas arbete

De förtroendevalda fick även svara på frågor om de fått utbildning och/eller information från sina partier om trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda och om det pågår något arbete kring dessa frågor i partiet. Resultaten visar att totalt sett har fler än var tredje riksdagsledamot och ungefär var fjärde fullmäktigeledamot i landsting och kommuner fått skriftlig eller muntlig information om trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda från sitt parti. Några få har fått utbildning.

Om vi ser på frågan partivis, visar enkätsvaren att bland Centerpartiets riksdagsledamöter anger fler än hälften att de fått någon form av information eller utbildning från sitt parti om trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda, det vanligaste är att de fått muntlig information. I övriga partier är det fler än hälften som anger att de *inte* fått någon information eller utbildning i frågan från sitt parti. Svaren varierar från Miljöpartiet och Vänsterpartiet där bara några enstaka ledamöter anger att de fått information, till Socialdemokraterna och Moderaterna där nästan hälften av riksdagsledamöterna anger att de fått information i de aktuella frågorna från sitt parti. Svaren från landstings- och kommunfullmäktigeledamöter visar att det förefaller vara minst ovanligt att Socialdemokratiska och Moderata ledamöter – en dryg fjärdedel i vardera partiet – fått information och utbildning om trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda från sina partier.

På frågan om det pågår något aktivt arbete med att förebygga och beivra trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda i partierna, svarar 30 procent av riksdagsledamöterna ja, 38 procent nej och 32 procent att de inte vet. Motsvarande siffror för fullmäkti-

geledamöterna i landsting och kommuner är cirka 16 procent ja, 39 procent nej och 44 procent vet inte. En nedbrytning av svaren per parti visar att det inom i stort sett alla partier finns en ganska stor okunskap om huruvida det pågår något arbete om trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda inom det egna partiet, detta gäller i synnerhet svaren från landstings- och kommunfullmäktigeledamöter. Bland Kristdemokraternas, Miljöpartiets och Vänsterpartiets riksdagsledamöter är det fler än hälften som anger att det inte pågår något arbete kring trakasserier, hot och våld i deras parti. Bland Centerpartiets och Socialdemokraternas riksdagsledamöter är det fler än var tredje ledamot som anger att det pågår sådant arbete i deras partier.

3.5.3 Vart de förtroendevalda kan vända sig om de blir utsatta

I enkäten ställdes frågan huruvida det finns en säkerhetsansvarig person som förtroendevalda kan vända sig till om de blir utsatta för trakasserier, hot eller våld. Resultatet redovisas i tabell 3.23.

Tabell 3.23 Finns det en säkerhetsansvarig person som du kan vända dig till om du som förtroendevald blir utsatt för trakasserier, hot eller våld?

	RIKSDAGEN %			LANDSTING/KOMMUN %		
	Ja	Nej	Vet ej	Ja	Nej	Vet ej
I Riksdagen/landstinget/kommunen	91	2	7	20(±4)	16(±3)	50(±5)
I partiet lokalt	7	62	17	8(±3)	50(±5)	34(±4)
I partiet centralt	29	29	31	8(±2)	13(±3)	64(±4)

När det gäller riksdagsledamöterna kan vi till en början konstatera att de flesta känner till att det finns en säkerhetsansvarig person i Riksdagen. Omvänt anger de flesta riksdagsledamöterna att det inte finns någon säkerhetsansvarig i deras parti på lokal nivå. När det gäller frågan om det finns någon säkerhetsansvarig i partiet centralt stiger osäkerheten, en tredjedel anger att det finns, en tredjedel att det inte finns och en tredjedel vet inte.

Övergår vi till att titta på siffrorna för landstings- och kommunfullmäktigeledamöter, kan vi konstatera att här är okunskapen tämligen stor när det gäller frågan om det finns någon säkerhetsansvarig som de som förtroendevalda kan vända sig till. Ungefär var

femte ledamot vet att det finns en säkerhetsansvarig i landstinget eller kommunen, medan hälften svarar att de inte vet. Stor okunskap råder även om huruvida det finns någon säkerhetsansvarig i partiet på central nivå, ett fåtal procent svarar ja på den frågan medan en klar majoritet inte vet. Fler av landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna uppger att de vet hur det ser ut i partiet lokalt. En liten andel säger att det finns en säkerhetsansvarig där, omkring hälften att det inte finns någon, men fortfarande är det en tredjedel som anger att de inte vet.

Ledamöterna inom alla partier svarar på ungefär samma sätt. I partiet lokalt vet många att det inte finns någon säkerhetsansvarig, och hur det är centralt vet flertalet inget om.

3.6 De förtroendevaldas förhållningsätt till förekomsten av trakasserier, hot och våld och dess orsaker

En uppfattning som kommittén fångade upp i inledningen av sitt arbete, var att förekomsten av trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda omgärdas av ett stort mörkertal förorsakat av att många anser att man som förtroendevald måste tåla att i viss utsträckning bli illa behandlad. I diskussionen mötte kommittén bland annat också argumentet att tonen inom politiken, och hur förtroendevalda behandlar varandra, bidrar till förekomsten av trakasserier, hot och våld. En hård ton och osakliga debatter politiker emellan driver på förekomsten av trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda, var den uppfattning en del förde fram.

För att försöka ta reda på hur utbredda denna typ av uppfattningar är, utformades en del av enkäten som påståenden som de svarande hade att ta ställning till genom att göra markeringar på en skala där 1 betydde "instämmer helt" och 5 "instämmer inte alls". I denna del av enkäten gjordes en skillnad mellan utsattheten för trakasserier och hot och våld å den andra. Eftersom skalan gjordes femgradig, fanns möjlighet för de svarande att undvika att ta klar ställning genom att markera siffran 3. Därutöver fanns även svarsalternativet "ingen uppfattning". Vi kan konstatera att svarsalternativet "ingen uppfattning" använts av väldigt få av de svarande, det är också endast ett fåtal som undvikit att ta ställning till påståendena genom att inte besvara denna del av enkäten. Där emot är det i anslutning till flera påståenden påfallande många som

valt att kryssa just siffran 3 och på så sätt undvikit att ta tydlig ställning. Vi kommer nedan att kommentera detta särskilt i anslutning till de påstående där en tämligen stor andel av de svarande valt svarsalternativ 3. I övrigt redovisar vi markeringar för svarsalternativ 1–2 som ”instämmer” och 4–5 som ”instämmer inte”.

För att hålla nere siffermängden har vi i dessa tabeller inte kontinuerligt lagt in uppgifter om konfidensintervallen för landstings- och kommunfullmäktige, men dessa håller sig genomgående omkring 3–5 procent. Analyser redovisas genomgående med beaktande av undergrupperna kön, bakgrund och ålder.

3.6.1 Vad en förtroendevald bör tåla

Låt oss börja med hur de förtroendevalda själva ställer sig till vad de som förtroendevalda bör tåla av trakasserier och hot.

Tabell 3.24 De förtroendevaldas inställning till påståendet att man som förtroendevald måste vara mentalt beredd på att bli utsatt för trakasserier och hot

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
instämmer	65	52
ej tydlig inställning	21	23
instämmer inte	12	24
Ej svar/ingen uppfattning	2	2

Av tabell 3.24 framgår att en majoritet av de förtroendevalda instämmer i påståendet om att de måste vara mentalt beredda på att bli utsatta för *trakasserier och hot*. Andelen riksdagsledamöter som instämmer i påståendet är högre än andelen landstings- och kommunfullmäktigeledamöter. Det är också noterbart att så stor andel som en dryg femtedel av de svarande undvikit att ta tydlig ställning till påståendet. När det gäller skillnader i uppfattningar mellan kvinnliga och manliga ledamöter, är tendensen för såväl Riksdagen som landsting och kommuner den att kvinnorna instämmer i påståendet i något lägre utsträckning än männen. Det går inte att utläsa någon skillnad i uppfattning mellan förtroendevalda med utländsk och svensk bakgrund. Ser vi till ålder, så instämmer riksdagsledamöterna i åldern 21–39 år i lägre utsträckning än övriga i påståendet, medan ledamöterna i åldern 40–54 år har lite högre andel in-

stämmande än övriga. Åldersgruppen 55–64 år har högst andel som avstår att ta tydlig ställning till påståendet.

Påståendet ställdes även med syfte på i vilken utsträckning förtroendevalda måste vara mentalt beredda på att bli utsatta för *våld*. Här blir de svarandes inställning annorlunda än ovan.

Tabell 3.25 De förtroendevaldas inställning till påståendet att man som förtroendevald måste vara mentalt beredd på att bli utsatt för våld

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
instämmer	22	21
ej tydlig inställning	14	10
instämmer inte	63	67
Ej svar/ingen uppfattning	1	1

Som framgår av tabell 3.25 instämmer var femte ledamot i såväl Riksdagen som i landstings- och kommunfullmäktige i påståendet att förtroendevalda måste vara mentalt beredda på att bli utsatta för våld. Även här är tendensen den att kvinnliga ledamöter instämmer i påståendet i lite lägre omfattning än manliga. Fullmäktigeledamöter med svensk bakgrund instämmer i något lägre omfattning än de som har utländsk bakgrund. Yngre riksdagsledamöter instämmer i lägre omfattning än äldre.

För att ställa de förtroendevaldas beredskap att bli utsatta för trakasserier, hot och våld i perspektiv, fick de svarande i enkäten även ta ställning till påståendet att förtroendevalda måste ha högre toleransnivå mot trakasserier och hot än medborgare utan sådana uppdrag.

Tabell 3.26 De förtroendevaldas inställning till påståendet att förtroendevalda måste ha en högre toleransnivå mot trakasserier och hot än man kan begära av medborgare utan sådana uppdrag

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
instämmer	37	29
ej tydlig inställning	18	19
instämmer inte	44	51
Ej svar/ingen uppfattning	1	2

Betydligt färre förtroendevalda instämmer i detta påstående jämfört med hur många som instämde i att förtroendevalda måste vara beredda på att bli utsatta. Av riksdagsledamöterna är det 37 procent som instämmer i påståendet och bland landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna är det 29 procent. Fortfarande är det dock enbart runt hälften som har motsatt uppfattning, 44 procent bland riksdagsledamöterna och 51 procent bland landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna. Andelen som väljer att inte ta tydlig ställning sjunker också jämfört med det tidigare påståendet. Kvinnliga ledamöter tenderar att instämma i påståendet i något lägre utsträckning än manliga. Ingen skillnad i uppfattningar kan utläsas mellan fullmäktigeledamöter med utländsk respektive svensk bakgrund. Yngre riksdagsledamöter instämmer i lägre utsträckning än äldre.

Påståendet att förtroendevalda måste ha högre toleransnivå än medborgare utan sådana uppdrag ställdes även med syfte på våld. Här är det en stor majoritet av de svarande som anger att de inte instämmer i påståendet, 86 procent av riksdagsledamöterna och 89 procent av landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna. Kvinnliga ledamöter instämmer i påståendet i något lägre utsträckning än manliga. Fullmäktigeledamöter med svensk bakgrund instämmer i något lägre utsträckning än ledamöter med utländsk bakgrund. Ingen riksdagsledamot i åldersgruppen 21–39 år instämmer i påståendet. I de två äldsta åldersgrupperna är det omkring 10 procent som väljer att inte ta tydlig ställning till påståendet.

Ett påstående ställdes också med utgångspunkt i vad de svarande tror att medborgarna förväntar sig att förtroendevalda ska tåla.

Tabell 3.27 De förtroendevaldas inställning till påståendet att medborgarna förväntar sig att förtroendevalda ska tåla vissa mått av trakasserier och hot riktade mot dem

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
instämmer	54	43
ej tydlig inställning	26	22
instämmer inte	17	31
Ej svar/ingen uppfattning	3	1

Fler än hälften av riksdagsledamöterna upplever det som att medborgarna förväntar sig att de i egenskap av förtroendevalda ska tåla vissa mått av trakasserier och hot. Färre än var femte tycker inte att

det är så. Även bland landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna är det en tämligen hög andel, omkring 40 procent, som instämmer i påståendet, men var tredje tycker inte att det stämmer. Ungefär var fjärde förtroendevald uppvisar osäkerhet genom att inte ta tydlig ställning till påståendet. Inga skillnader med avseende på kön går att utläsa för detta påstående. Bland ledamöter med utländsk bakgrund finns det en tendens till att instämma i påståendet i något lägre utsträckning än ledamöter med svensk bakgrund. Ser vi till ålder är det en högre andel i den äldsta åldersgruppen än i övriga som instämmer i påståendet. I den yngsta åldersgruppen är det betydligt färre som väljer att inte ta ställning till påståendet än vad som gäller för övriga.

Även här förändras inställningen när påståendet istället syftar på våld. Då är det 8 procent av riksdagsledamöterna och 11 procent av landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna som instämmer i påståendet, medan 75 respektive 71 procent intar motsatt uppfattning. Bland riksdagsledamöterna är det en något lägre andel av kvinnorna än av männen som instämmer i påståendet. Ingen skillnad kan utläsas i uppfattningar mellan ledamöter med utländsk och svensk bakgrund. Av de yngsta riksdagsledamöterna är det ingen som instämmer i påståendet, medan 13 procent av ledamöterna i ålder 55–64 år gör det.

3.6.2 Vad förtroendevalda anser att de bör göra när de utsätts

I enkäten fanns två påståenden som handlade om vad förtroendevalda bör göra om de blir utsatta för trakasserier, hot eller våld. Det första gäller om de svarande anser att det är viktigt att dokumentera uttryck för trakasserier och hot som dyker upp. I detta instämmer nästan alla ledamöter i såväl Riksdagen som i landstings- och kommunfullmäktige. Inga skillnader visar sig beroende på kön eller bakgrund. De yngsta riksdagsledamöterna instämmer i påståendet i högre grad än övriga, i den äldsta åldersgruppen är det nästan en fjärdedel som väljer att inte ha en tydlig uppfattning i frågan.

Det andra påståendet berörde frågan om förtroendevalda bör offentliggöra när de blir utsatta för trakasserier och hot eller inte (se tabell 3.28). Bland riksdagsledamöterna fördelar sig här svaren ganska jämt mellan de som instämmer – 35 procent, de som inte tar tydlig ställning – 28 procent, och de som inte instämmer i påståen-

det – 32 procent. Bland landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna är det samlade ställningstagandet tydligare, 65 procent instämmer i påståendet om att det är viktigt att offentliggöra trakasserier och hot mot förtroendevalda, 13 procent instämmer inte och 17 procent väljer att inte ta tydlig ställning.

Tabell 3.28 De förtroendevaldas inställning till påståendet att det är viktigt att offentliggöra när det inträffar trakasserier och hot mot förtroendevalda

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
instämmer	35	65
ej tydlig inställning	28	17
instämmer inte	32	13
Ej svar/ingen uppfattning	5	5

De kvinnliga riksdagsledamöterna instämmer i påståendet i något högre omfattning än de manliga, medan det inte går att utläsa någon skillnad i uppfattning vare sig mellan könen eller mellan utländsk eller svensk bakgrund bland landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna. De yngsta och äldsta riksdagsledamöterna är mer återhållsamma i sina uppfattningar om offentliggörande än mellangrupperna. Högsta andel som instämmer i påståendet, 40 procent, finner vi i åldersgruppen 55–64 år.

Påståendet ställdes också med syftning på våld. Återigen ändras bilden när frågan gäller våld istället för trakasserier och hot. Det är 63 procent av riksdagsledamöterna som instämmer i påståendet att det är viktigt att offentliggöra när det inträffar våld mot förtroendevalda. En relativt stor andel, 34 procent, anser emellertid att inte heller våld som utövas mot förtroendevalda ska offentliggöras. Den majoritet för offentliggörande som finns bland landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna redan när det gäller att offentliggöra trakasserier och hot växer ytterligare när det gäller våld, andelen som instämmer är 82 procent. Här finns inga skillnader i uppfattningar beroende på kön eller bakgrund. Riksdagsledamöterna i åldersgrupperna 40–54 år och 55–64 år instämmer i påståendet i högre utsträckning än den yngsta och äldsta åldersgruppen.

Blandade uppfattningar när det gäller offentliggörande med andra ord. Hur ser då ledamöternas inställning till att alltid polis-anmäla de gärningar som riktas mot dem i deras egenskap av förtroendevalda?

Tabell 3.29 De förtroendevaldas inställning till påståendet att trakasserier och hot mot förtroendevalda alltid ska polisanmälas

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
instämmer	64	81
ej tydlig inställning	20	9
instämmer inte	11	6
Ej svar/ingen uppfattning	4	4

Det är 64 procent av riksdagsledamöterna och 81 procent av landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna som instämmer i påståendet. Kvinnliga ledamöter i såväl Riksdagen som i landstings- och kommunfullmäktige är mer positivt inställda till påståendet än manliga. Däremot finns inga utläsbara skillnader i uppfattning mellan ledamöter med svensk eller utländsk bakgrund. Påståendet ställdes även med syfte på våld. Här ökar andelen som instämmer i bägge svarsgrupperna. Det är 89 procent av riksdagsledamöterna och 93 procent av landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna som instämmer i påståendet att våld mot förtroendevalda alltid ska polisanmälas. Riksdagens kvinnliga ledamöter instämmer i påståendet i högre utsträckning än de manliga, medan landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna förefaller vara överens oberoende av kön eller bakgrund. De yngsta riksdagsledamöterna instämmer i påståendet i högre utsträckning än övriga.

3.6.3 Hur politikens bedrivande spelar in

I avsnitt 3.2.3 framgår att det bland de förtroendevalda finns de som känt sig utsatta av andra förtroendevalda. De svarande fick ta ställning till två påståenden som anknyter till detta tema. Av tabell 3.30 framgår att en fjärdedel av ledamöterna i såväl Riksdagen som i landstings- och kommunfullmäktige instämmer i påståendet att kulturen bland förtroendevalda präglas av en ibland ganska hård stämning som kan bidra till en avtrubbad attityd till trakasserier och hot. En ungefär lika hög andel väljer att inte ta tydlig ställning till påståendet. Mindre än hälften tycker inte att påståendet är riktigt. Här går inte att utläsa några skillnader vare sig mellan kvinnor och män eller mellan förtroendevalda med svensk respektive utländsk bakgrund. Riksdagsledamöter i åldersgruppen 55–64 år in-

stämmer i påståendet i lägre utsträckning än vad som gäller för de övriga åldersgrupperna.

Tabell 3.30 De förtroendevaldas inställning till påståendet att kulturen bland förtroendevalda präglas av en ibland ganska hård stämning som kan bidra till en avtrubbad attityd till trakasserier och hot

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
instämmer	25	24
ej tydlig inställning	29	25
instämmer inte	44	45
Ej svar/ingen uppfattning	3	5

De förtroendevalda håller inte med om påståendet att de själva bidrar till förekomsten av trakasserier och hot genom att de brister i sina kontakter med medborgarna.

Tabell 3.31 De förtroendevaldas inställning till påståendet att de själva bidrar till förekomsten av trakasserier och hot mot förtroendevalda genom att det brister i sina kontakter med medborgarna

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
instämmer	11	16
ej tydlig inställning	18	28
instämmer inte	70	61
Ej svar/ingen uppfattning	3	3

Som framgår i tabell 3.31 är det endast 11 procent av riksdagsledamöterna som instämmer i påståendet. Motsvarande andel bland landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna är 16 procent. Vi kan dock se att landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna är lite mindre säkra på att bristande kontakter med medborgarna inte är en bidragande faktor i sammanhanget. Det är 61 procent av dessa som inte instämmer i påståendet jämfört med 70 procent bland riksdagsledamöterna. Andelen som väljer att inte ta tydlig ställning är strax under en femtedel – bland riksdagsledamöterna 18 procent och bland landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna 19 procent. Skillnad i uppfattning mellan könen är liten, men yttrar sig i att kvinnorna förefaller vara något mer kritiskt inställda till påståendet än männen. Det finns ingen skillnad i uppfattningar mellan

förtroendevalda med utländsk och svensk bakgrund när det gäller denna fråga. Ser vi till ålder visar enkätresultaten att det är bland ledamöterna i åldersgrupperna 21–39 år och 55–64 år som lägst andel instämmer i påståendet. Högst andel instämmande hittar vi i den äldsta åldersgruppen.

3.6.4 Mediernas påverkan på förekomsten av trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda

En majoritet av de förtroendevalda upplever att mediernas sätt att rapportera om politik bidrar till trakasserier och hot mot förtroendevalda.

Tabell 3.32 De förtroendevaldas inställning till påståendet att mediernas sätt att rapportera om politiker bidrar till trakasserier och hot mot förtroendevalda

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
instämmer	76	70
ej tydlig inställning	15	18
instämmer inte	7	8
Ej svar/ingen uppfattning	2	4

Av riksdagsledamöterna instämmer 76 procent i detta påstående och av landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna omkring 70 procent. Bara ett fåtal procent har helt motsatt uppfattning. Här finns inga skillnader i uppfattningar mellan könen. Fullmäktigeledamöter med utländsk bakgrund tenderar att instämma i lägre utsträckning än de med svensk bakgrund. Riksdagsledamöterna i den yngsta åldersgruppen är de som i lägst utsträckning instämmer och åldersgruppen 40–54 år är de som i högst utsträckning instämmer i påståendet.

Det omvända påståendet, att medierna på ett bra sätt bidrar till att uppmärksamma och påtala allvaret i att förtroendevalda utsätts för trakasserier och hot, är det färre som instämmer i och uppfattningarna går även mer isär. Bland riksdagsledamöterna är det drygt en tredjedel som instämmer, medan något mindre än en tredjedel har motsatt uppfattning och en lika stor andel inte har någon klar uppfattning om hur det förhåller sig. Landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna är mer positivt inställda till påståendet att medierna på ett

bra sätt bidrar till att uppmärksamma och påtala allvaret i att förtroendevalda utsätts för trakasserier och hot än riksdagsledamöterna. Hälften instämmer medan ungefär var femte ledamot inte instämmer. Omkring en fjärdedel av fullmäktigeledamöterna i landsting och kommuner har ingen tydlig uppfattning. De manliga riksdagsledamöterna är lite mer positivt inställda till medierna på denna punkt än de kvinnliga. Fullmäktigeledamöterna med svensk bakgrund är lite mer positivt inställda än de med utländsk bakgrund. Ser vi till ålder är det de yngsta riksdagsledamöterna som är mest positivt sinnade till mediernas rapportering om förtroendevaldas utsatthet för trakasserier och hot, medan vi finner de mest kritiska i åldersgruppen 40–54 år.

3.7 De förtroendevalda i medierna

I enkäten fick de förtroendevalda som deltog i vår undersökning besvara ett antal frågor som syftade till att kartlägga i vilken utsträckning de förekom i medierna och hur denna exponering eventuellt kan bidra till att de blir utsatta för trakasserier, hot eller våld. Här kommer ett antal avsnitt där resultaten av dessa frågor redovisas. Först beskrivs på vilket sätt de förtroendevalda exponeras i medierna och i vilken omfattning de förekommer i olika typ av medier. Sedan redovisas de förtroendevaldas egen uppfattning om huruvida de var särskilt exponerade i medierna vid tillfällena då de utsatts för trakasserier, hot eller våld.

3.7.1 Hur de förtroendevalda förekommit i medierna

I en av enkätfrågorna fick de förtroendevalda uppge hur de förekommit i massmedierna. Resultaten redovisas i tabell 3.33. Flera svar kunde anges varför kolumnsummorna överstiger 100 procent.

Tabell 3.33 Hur de förtroendevalda har förekommit i medierna. (Flera alternativ kunde anges).

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
Blivit omskriven/omtalad och/eller intervjuad av nyhetsreportrar.	95	78(±4)
Blivit omskriven i insändare och debattartiklar.	80	49(±5)
Själv skrivit insändare och/eller debattartiklar.	95	65(±4)
Medverkat i radio.	88	38(±4)
Medverkat i TV.	82	30(±4)
Annat	4	4(±2)

Den samlade bilden visar att riksdagsledamöterna generellt sett har en betydligt större vana av att delta i medierna än vad som gäller för ledamöterna i landstings- och kommunfullmäktige. Nästan alla riksdagsledamöter har blivit omskrivna/omtalade eller intervjuade av nyhetsreportrar. Nästan alla har själva skrivit insändare och debattartiklar. En mycket hög andel har även åtminstone någon gång deltagit i radio eller TV.

Det vanligaste sättet för ledamöter i landstings- och kommunfullmäktige att förekomma i medierna är också det genom att de blir omtalade, omskrivna eller intervjuade av nyhetsreportrar eller själva skriver insändare eller debattartiklar, men andelen som gjort detta är betydligt lägre än bland riksdagsledamöterna. Erfarenheter från deltagande i radio och TV är också mycket mindre i denna grupp än bland riksdagsledamöterna. För ledamöterna i landstings- och kommunfullmäktige är den genomgående tendensen dessutom att manliga ledamöter i något större omfattning än kvinnliga deltagit i medierna på de olika sätt som anges.

3.7.1.1 Exponering i dagstidningar

I tabell 3.34a–c framgår i vilken omfattning de förtroendevalda i undersökningen själva uppskattat att de förekommit i dagstidningar av olika slag under sin tid som förtroendevalda. För dem som inte varit förtroendevalda sedan 1988 gäller frågan från det år de blev förtroendevalda.

Tabell 3.34a De förtroendevaldas uppskattningar om hur ofta de har förekommit i lokal morgontidning sedan valet 1988.

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
Varje vecka under stor del av tiden.	16	6(±2)
Varje vecka under begränsad del av tiden.	11	7(±2)
Varje månad under stor del av tiden.	45	16(±3)
Några gånger per år.	13	44(±5)
Aldrig eller någon enstaka gång.	2	24(±4)
Ej svar	9	3(±1)

Tabell 3.34b De förtroendevaldas uppskattningar om hur ofta de har förekommit i rikstäckande morgontidning sedan valet 1988.

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
Varje vecka under stor del av tiden.	<1	<1(±1)
Varje vecka under begränsad del av tiden.	4	<1(±1)
Varje månad under stor del av tiden.	13	1(±1)
Några gånger per år.	52	7(±2)
Aldrig eller någon enstaka gång.	20	59(±4)
Ej svar	11	32(±4)

Tabell 3.34c De förtroendevaldas uppskattningar om hur ofta de har förekommit i kvällspressen sedan valet 1988.

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
Varje vecka under stor del av tiden.	0	<1(±0)
Varje vecka under begränsad del av tiden.	2	1(±1)
Varje månad under stor del av tiden.	7	<1(±1)
Några gånger per år.	45	5(±2)
Aldrig eller någon enstaka gång.	35	61(±4)
Ej svar	11	33(±4)

Mot bakgrund av vad vi ser i tabell 3.34a–c kan vi konstatera några mönster. De förtroendevalda förekommer oftare i lokal morgontidning än i rikstäckande morgontidning eller i kvällspressen. Det är vanligare att riksdagsledamöterna exponeras i dagstidningar än att fullmäktigeledamöter i landsting och kommuner gör det. Bland riksdagsledamöterna är det dessutom så att de manliga ledamöterna anger att de förekommer i dagstidningar i högre utsträckning än de kvinnliga. Siffrorna för landstings- och kommunfullmäktigeledamöter ger oss inte grund att uttala oss om någon könsskillnad, med undantag för en svag tendens att de kvinnliga ledamöterna i högre utsträckning än de manliga anger att de i stort sett aldrig förekommer i lokala morgontidningar. Vi kan också generellt se att det är en hög andel av fullmäktigeledamöterna i landsting och kommuner som uppger att de i stort sett aldrig förekommer i dagstidningar. Noterbart är också att omkring en tredjedel av fullmäktigeledamöterna i landsting och kommuner har valt att inte alls besvara frågorna om exponering i rikstäckande morgontidning eller kvällspress.

3.7.1.2 Exponering i radio och TV

När det gällde exponering i etermedier, fick de förtroendevalda i undersökningen uppskatta hur ofta de förekommit i lokalradion, riksradiation samt i TV. Svarsmönstren är här desamma som gäller för exponering i dagstidningar. Det är generellt sett vanligare att riksdagsledamöterna förekommer i radio och TV än att fullmäktigeledamöterna i landsting och kommuner gör det. Det är vanligare med exponering i lokalradion än i riksradiation och i TV. Även när det gäller exponering i lokalradion har de manliga riksdagsledamöterna angivit att de förekommer oftare än de kvinnliga. Samma tendens gäller för exponering i TV medan skillnaden mellan könen inte visar sig när det gäller exponering i riksradiation. När det gäller exponering i lokalradion finns även för fullmäktigeledamöterna i landsting och kommuner en viss tendens till att männen förekommer i större utsträckning än kvinnorna. Det handlar dock inte om något väldigt frekvent deltagande, utan några gånger per år. Mellan en fjärdedel och en tredjedel av ledamöterna i landstings- och kommunfullmäktige har inte svarat på frågorna. Resultaten framkommer i tabellerna 3.35a–c. För dem som inte varit förtroendevalda sedan 1988 gäller frågan från det år de blev förtroendevalda.

Tabell 3.35a De förtroendevaldas uppskattningar om hur ofta de har förekommit i lokalradion sedan valet 1988.

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
Varje vecka under stor del av tiden.	1	1(±1)
Varje vecka under begränsad del av tiden.	10	2(±1)
Varje månad under stor del av tiden.	30	7(±2)
Några gånger per år.	42	26(±4)
Aldrig eller någon enstaka gång.	9	40(±4)
Ej svar	7	24(±4)

Tabell 3.35b De förtroendevaldas uppskattningar om hur ofta de har förekommit i riksradiation sedan valet 1988.

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
Varje vecka under stor del av tiden.	0	0(±0)
Varje vecka under begränsad del av tiden.	3	<1(±0)
Varje månad under stor del av tiden.	7	<1(±0)
Några gånger per år.	49	5(±2)
Aldrig eller någon enstaka gång.	32	62(±4)
Ej svar	9	33(±4)

Tabell 3.35c De förtroendevaldas uppskattningar om hur ofta de har förekommit i TV sedan valet 1988.

	RIKSDAGEN %	LANDSTING/KOMMUN %
Varje vecka under stor del av tiden.	<1	<1(±0)
Varje vecka under begränsad del av tiden.	3	<1(±1)
Varje månad under stor del av tiden.	9	2(±2)
Några gånger per år.	54	16(±3)
Aldrig eller någon enstaka gång.	26	54(±5)
Ej svar	7	27(±4)

3.7.2 Mediexponering i samband med trakasserier, hot eller våld

De förtroendevaldas exponering i olika medier är sammanfattningsvis alltså större för Riksdagens ledamöter än den är för ledamöterna i landstings- och kommunfullmäktige. Så långt skulle resultaten tala för hypotesen att det finns ett samband mellan hur ofta en förtroendevald förekommer i massmedierna och vilken sannolikhet det är att denne ska bli utsatt för trakasserier, hot eller våld. Om vi ser till könsskillnaderna som framträder när det gäller riksdagsledamöternas exponering i medierna, talar siffrorna dock mot hypotesen. De manliga riksdagsledamöterna förefaller förekomma mer i medierna än den kvinnliga, medan de kvinnliga ledamöterna i högre utsträckning än de manliga anger att de blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld. Låt oss belysa frågan om sambandet mellan hur frekvent förtroendevalda förekommer i medierna och utsattheten för trakasserier, hot och våld ur ytterligare två perspektiv. Dels i vilken utsträckning de förtroendevalda själva upplevt att de blivit mer exponerade i medierna i anslutning till att de blivit utsatta och dels om det via korstabulering av frågan om den förtroendevalda, enligt egen utsago blivit utsatt för trakasserier, hot eller våld och hur ofta hon eller han förekommer i olika medier.

3.7.2.1 Upplevd ökad medieexponering i samband med trakasserier, hot eller våld

De förtroendevalda fick i enkäten själva svara på frågan om de varit mer exponerade i medierna än de vanligtvis brukar vara i samband med att de själva eller någon anhörig blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld. Svaret på denna fråga ger inte grund för slutsatsen att trakasserier, hot eller våld generellt sett har ett samband med ökad exponering i medierna av den förtroendevalde. Det är en dryg tredjedel – 35 procent av riksdagsledamöterna som framhåller att de förekom oftare än vanligt i medierna i samband med att de blev utsatta för trakasserier, hot eller våld. Här ligger de kvinnliga ledamöternas svar högre än de manligas, med 39 respektive 31 procent. En lika hög andel – 36 procent, av riksdagsledamöterna svarar emellertid att de inte var exponerade i medierna mer än vanligt när de blev utsatta, och här finns ingen skillnad mellan könen. När det gäller ledamöterna i landstings- och kommunfullmäktige pekar resultaten i samma riktning. Det är 11(±3) procent som anger att de var mer exponerade än vanligt när de själva eller någon anhörig blivit utsatt för trakasserier, hot eller våld, 27(±4) procent svarar att så inte var fallet. Här framträder inga skillnader mellan könen. Alla dessa siffror är räknade på hela undersökningspopulationen, alltså även på de fullmäktigeledamöter i landsting och kommuner som inte blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld.

3.7.2.2 Utsatthet för trakasserier, hot eller våld och förekomst i medierna

Det behöver i sammanhanget kanske inte spela så stor roll om de förtroendevalda blev *mer* exponerade i medierna i anslutning till att de blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld än de annars är. Inte om de som utsätts även vanligtvis är de som förekommer mest i medierna. Om vi ställer frågan om hur ofta den förtroendevalda anger att hon eller han förekommer i olika medier, mot frågan om hon eller han någon gång blivit utsatt för trakasserier, hot eller våld, kan vi få en bild av detta.

Om vi ser på fullmäktigeledamöterna i landsting och kommuner pekar resultaten mot att de som är mest exponerade i medierna också är de som i störst utsträckning någon gång utsatts för trakas-

serier, hot eller våld. Tydligast syns detta när det gäller exponering i lokal morgontidning.

Tabell 3.36 De förtroendevaldas uppskattningar om hur ofta de har förekommit i lokal morgontidning sedan valet 1988 relaterat till om de någon gång blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld.

	LANDSTING/KOMMUN %	
	blivit utsatt	inte blivit utsatt
Varje vecka under stor del av tiden.	70(±17)	30(±17)
Varje vecka under begränsad del av tiden.	55(±17)	45(±17)
Varje månad under stor del av tiden.	49(±11)	50(±11)
Några gånger per år.	24(±6)	76(±6)
Aldrig eller någon enstaka gång.	10(±5)	90(±5)

Som framgår av tabell 3.36 finns det ett klart mönster som talar för samband mellan hur ofta den förtroendevalda anger att hon eller han förekommer i lokal morgontidning och om hon eller han någon gång har blivit utsatt för trakasserier, hot eller våld. Ser vi på övriga typer av medier, är de som förekommit så få att vi inte kan göra några detaljerade analyser. Vi kan dock konstatera att bland dem som så gott som aldrig förekommer i någon form av media, har mellan 72 och 85 procent heller inte någon gång blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld. Dessa siffror talar med andra ord för att det finns ett samband mellan hur ofta en förtroendevald förekommer i medierna och risken för att bli utsatt för trakasserier, hot eller våld. Det säger dock ingenting om hur sambandet ser ut, eller att det är just själva medieexponeringen i sig som är orsaken till de gärningar de utsätts för. Här finns det en rad andra faktorer som kan spela in, till exempel vilken position de förtroendevalda i fråga har, vilka frågor hon eller han är involverad i, hur kontroversiella åsikter hon eller han har och så vidare.

3.8 De förtroendevalda på Internet

Ytterligare ett sätt att göra sig känd och torgföra sig själv och sina åsikter, är att ha en hemsida på Internet samt kanske till och med att regelbundet skriva vecko- eller månadsbrev till dem som är intresserade av att följa vad den förtroendevalda tycker, tänker och gör. Utöver dessa vägar finns det förtroendevalda som till exempel

också startat egna så kallade bloggar på Internet, en typ av dagböcker där de regelbundet kan skriva om vad de gör och tycker. Detta var vid tiden för kommitténs undersökning ett mycket nytt fenomen. Vi valde därför att fråga de förtroendevalda om de har egen hemsida på Internet och om de skriver vecko- eller månadsbrev men däremot inte om de har en egen blogg.

Det är 80 procent av riksdagsledamöterna som uppger att de har personliga hemsidor på Internet. Bland fullmäktigeledamöter i landsting och kommuner är motsvarande andel bara omkring 15 procent. De förtroendevalda i fick även ange om de skrev vecko- eller månadsbrev på Internet där de för fram sina politiska åsikter och berättar vilka frågor de driver. Av riksdagsledamöterna uppger 33 procent att de skriver sådana brev, medan andelen bland landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna även här är betydligt lägre, endast cirka 6 procent.

För att se om denna typ av exponering på Internet kan bidra till övergrepp mot förtroendevalda ställde vi frågorna om hemsida respektive vecko- eller månadsbrev mot frågan om de förtroendevalda någon gång blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld. Dessa analyser kan inte visa på något samband mellan utsatthet för övergrepp och att de förtroendevalda förekommer på Internet i dessa former.

4 Gällande lagstiftning m.m.

4.1 Relevant straffrättslig lagstiftning

Av den av kommittén utförda enkätundersökningen och av de enkätundersökningar som genomfördes av Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet framgår att det är vissa typer av brott som är vanligare förekommande än andra när förtroendevalda beskriver händelser som de utsatts för. I redogörelsen nedan går vi igenom de brott som har visat sig vara särskilt frekvent förekommande. Bestämmelserna redovisas i den följd som de förekommer i BrB.

I kommitténs direktiv sägs uttryckligt att det ingår i uppdraget att överväga om det i något avseende finns behov av en förändring av det straffrättsliga skyddet för förtroendevalda. För att kunna genomföra denna analys är det också av intresse att gå igenom de bestämmelser i BrB som visserligen inte berörts i enkätsvaren, men som ändå utgör en del av det straffrättsliga skydd som skulle kunna aktualiseras när någon förtroendevald utsatts för brott.

4.1.1 Misshandel

I 3 kap. 5 § BrB stadgas att den som tillfogar annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta eller försätter honom i vanmakt eller annat sådant tillstånd, döms för misshandel.

Med kroppsskada menas i detta sammanhang inte bara typiska skador såsom sår, svullnader eller benbrott, utan också funktionsrubbnings- eller funktionsnedsättningar. Med begreppet sjukdom menas inte bara åsamkande av fysisk sjukdom, utan också åsamkande av psykisk sjukdom, såsom psykisk chock.

För att en gärning skall bedömas som misshandel krävs att konsekvensen inte varit alltför lindrig eller alltför hastigt övergående. Utanför bestämmelsens tillämpningsområde faller därför mindre

kroppsliga obehag, exempelvis sådant obehag som uppkommer genom störande ljud. De handlingar som innefattar ett så lindrigt våld att de inte är att anse som misshandel kan i stället bedömas som ofredande enligt 4 kap. 7 § BrB.

I lagtexten har inte definierats på vad sätt misshandel kan förövas. Under bestämmelsens tillämpningsområde faller emellertid inte bara angrepp med tillhyggen eller andra typer av yttre våld som traditionellt benämns som misshandel. Också handlingar som exempelvis förgiftning och vissa fall av underlåtenhet kan, om underlåtenheten är straffbar, medföra straffansvar enligt 3 kap. 5 §.¹

För misshandel stadgas fängelse i högst två år. För den lindrigaste graden av misshandel, som är att betrakta som ringa, stadgas böter.

4.1.2 Grov misshandel

Är en misshandel att anse som grov stadgas enligt 3 kap. 6 § BrB fängelse i lägst ett och högst tio år. I 6 § sägs att det vid bedömandet av om brottet är att anse som grovt särskilt skall beaktas, om gärningen var livsfarlig eller om gärningsmannen tillfogat svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller eljest visat särskild hänsynslöshet eller råhet.

Om en gärning är att bedöma som grov misshandel eller inte skall avgöras utifrån samtliga omständigheter vid brottet. Enligt 6 § skall emellertid särskilt beaktas de omständigheter som nämns i bestämmelsen.

Med att en gärning var livsfarlig avses att gärningen för gärningsmannen i handlingsögonblicket måste ha framstått som livsfarlig. Att misshandeln utförts med ett livsfarligt vapen kan anges som ett exempel på en omständighet som leder till att gärningen kan rubriceras som grov. Vidare kan en misshandel vara att rubricera som grov om gärningsmannen tillfogat svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom. Om en vårdnadshavare med skadeavsikt tillfogar ett barn kroppsskada eller sjukdom genom att underlåta att se till att ett barn kommer under läkarvård kan det vara frågan om grov misshandel. Samma sak gäller om vårdnadshavaren visat fullständig likgiltighet för barnets tillstånd. I lagtexten exemplifieras inte vad som kan utgöra så svår kroppsskada att en gärning är att bedöma som grov. I den tidigare strafflagen angavs som exempel på sådan

¹ Se Kommentar till Brottsbalken, Del I, Holmberg, m.fl., 6 uppl., s. 162

kroppsskada förlust av talförmåga, syn eller hörsel, svårt lyte eller annat svårt kroppsfel.² I kommentaren till brottsbalken sägs emellertid att också annan mindre svår skada kan innefattas i begreppet om den har stor betydelse för den som skadas.³

Slutligen nämns i bestämmelsen att misshandel kan vara sådan att den bör rubriceras som grov om gärningsmannen visat särskild hänsynslöshet eller råhet. Så kan exempelvis vara fallet när flera gärningsmän tillsammans misshandlar en annan person. Detta till följd av att den som utsätts för misshandeln då befinner sig i ett utsatt läge. En liknande situation som kan innebära att en misshandel kan komma att rubriceras som grov är när misshandeln riktar sig mot någon som ligger ned och inte har förmåga att värja sig. Detta under förutsättning att gärningsmannen insett att den drabbade var utsatt och trots detta fortsätter misshandeln.

Också gärningar som riktar sig mot ett offer som är väsentligt mycket svagare kan rubriceras som grov misshandel. Detta är exempelvis fallet med barn eller äldre personer som utsätts för misshandel. I sådana situationer är det inte en förutsättning att våldet varit livsfarligt eller att det uppkommit svåra skador för att gärningen skall anses vara grov.

4.1.3 Olaga tvång

Den som genom misshandel eller eljest med våld eller genom hot om brottslig gärning tvingar annan att göra, tåla eller underlåta något döms enligt 4 kap. 4 § första stycket BrB för olaga tvång. Om någon med sådan verkan som nämns i den nu refererade delen av bestämmelsen övar tvång genom hot att åtala eller ange annan för brott eller att om annan lämna menligt meddelande, döms också för olaga tvång, såframt tvånget är otillbörligt.

Bestämmelsen utgör en allmän regel till skydd för enskildas handlingsfrihet. Det som är straffbart enligt bestämmelsen är därför själva tvingandet. Detta oavsett beskaffenheten av det som tvingats fram. Olaga tvång kan alltså föreligga när någon tvingas fullgöra en rättslig förpliktelse eller något som ur juridisk synpunkt är likgiltigt.

Av bestämmelsens lydelse framgår att det bara är vissa tvångsmedel som omfattas av 4 kap. 4 §, nämligen misshandel, annat våld

² Se SL 14:10 tredje stycket

³ Se Kommentar till Brottsbalken, Del I, Holmberg m. fl., 3:39

eller hot. Med misshandel avses samma sak som i 3 kap. 5 § BrB. Med annat våld avses fysiskt betvingande eller lindriga former av våldsanvändning som inte faller in under bestämmelsen om misshandel. Slutligen avses med hot om brottslig gärning samma sak som i bestämmelsen om olaga hot i 4 kap. 5 § BrB.

Vid sidan av de hot som omfattas av begreppet olaga hot enligt 4 kap. 5 § BrB nämns i bestämmelsens andra led hot om att åtala eller angiva annan för brott. I dessa fall krävs utöver vad som gäller i första ledet att tvånget skall vara otillbörligt. Anledningen till bestämmelsens utformning i denna del är att det i vissa situationer måste vara tillåtet att hota med polisanmälan eller liknande åtgärd.⁴

Om tvånget är att anse som otillbörligt skall bestämmas främst utifrån vilket ändamål som tvånget syftar till att uppnå. Tvång med skadeuppsåt eller tvång i syfte att uppnå en oskälig ekonomisk fördel bör anses vara otillbörligt. Ett tvång som utövas genom hot om åtgärd mot annan person, exempelvis en anhörig, är också i de flesta fall att anse som otillbörligt.⁵

För olaga tvång stadgas böter eller fängelse i högst två år.

Är brottet grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst tre år. Vid bedömandet av om brottet är grovt skall särskilt beaktas, om gärningen innefattar pinande till bekännelse eller annan tortyr. Rekvisiten pinande och tortyr kräver att det varit frågan om kroppsligt eller själsligt plågande av större intensitet och längre varaktighet.⁶

Med bekännelse avses att någon vidgår att han eller hon begått ett brott eller något annat som enligt allmän uppfattning utgör orätt.⁷

Olaga tvång som utförts genom hot att åtala eller ange annan för brott eller att om annan lämna menligt meddelande får, enligt 4 kap. 11 § BrB, åtalas av åklagare bara om målsäganden anger brottet till åtal eller om det finnes påkallat ur allmän synpunkt.

⁴ Se Kommentrar till Brottsbalken, Del I, Holmberg m.fl., 214

⁵ Se Kommentrar till Brottsbalken, Del I, Holmberg, m.fl., s. 214

⁶ Se Kommentrar till Brottsbalken, Del I, Holmberg m.fl., 4:14

⁷ Se Kommentrar till Brottsbalken Del I, Holmberg m.fl., 4:14

4.1.4 Olaga hot

I 4 kap. 5 § BrB stadgas att om någon lyfter vapen mot annan eller eljest hotar med brottslig gärning på sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom, döms för olaga hot.

Hotet beskrivs i lagtexten så, att någon lyfter vapen mot annan eller hotar med brottslig gärning. Vad gäller det sistnämnda ledet är det att anmärka att det alltså är en förutsättning att hotet avser en brottslig gärning. Hot som inte är av den karaktären omfattas inte av det straffbara området. Sådana hot kan i vissa fall föranleda ansvar för ofredande enligt 4 kap. 7 § BrB.

För att ett hot skall vara straffbart som olaga hot krävs inte att den som hotas blir rädd. Om gärningsmannen haft för avsikt att sätta hotet i verket påverkar inte heller frågan om gärningen är straffbar eller inte. Däremot är exempelvis hot där det är uppenbart att hotet inte kunnat vara allvarligt menat inte straffbara enligt bestämmelsen. I bestämmelsen uppställs inte krav på att det skall vara frågan om ett hot som riktar sig direkt mot den som hotet avser. Också uttalanden om att åtgärder skall vidtas mot en tredje person faller in under bestämmelsen. En förutsättning är emellertid att hotet på något sätt kommit till den hotades kännedom.

För olaga hot stadgas böter eller fängelse i högst ett år.

Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år. För att ett olaga hot skall vara att bedöma som grovt krävs att hotet i betydande grad skiljer sig från hot i allmänhet. Omständigheter som innebär att så är fallet är exempelvis hotets innebörd och om hotet framställs gentemot någon som befinner sig i en skyddslös ställning. Också upprepade allvarliga hot kan anses vara sådana att de bör rubriceras som grova.

I 35 kap. 1 § BrB återfinns bestämmelser om så kallad åtalspreskription. Där föreskrivs inom vilken tid en misstänkt skall ha häktats eller åtalats för att han eller hon skall få dömas till påföljd. Av första stycket första punkten framgår att preskriptionstiden för olaga hot bestämts till två år.

4.1.5 Ofredande

Enligt 4 kap. 7 § BrB döms den som handgripligen antastar eller medelst skottlossning, stenkastning, oljud eller annat hänsynslöst beteende på annat sätt ofredar annan, för ofredande.

Den beskrivning som anges i bestämmelsen omfattar uppsåtliga handlingar av två slag, att någon handgripligen antastar annan eller att någon ofredar annan genom annat hänsynslöst beteende. Som exempel på den sistnämnda kategorin av handlingar nämns i bestämmelsen skottlossning, stenkastning eller oljud.

Under begreppet handgripligen antastar faller exempelvis att någon avsiktligen knuffar eller sätter krokben för annan eller rycker eller sliter i någons kläder. Med begreppet annat hänsynslöst beteende avses en kännbar fridskränkning som enligt vanliga värderingar kan sägas utgöra en kränkning. Som exempel på sådant beteende kan anges att någon stör genom upprepade telefonpåringningar eller att man på annat liknande sätt trakasserar någon. Också att vid ett flertal tillfällen skicka brev eller vykort kan bedömas som en fridskränkning som utgör ofredande enligt bestämmelsen.⁸

Högsta domstolen har uttalat att den som spottar på en annan person gör sig skyldig till ofredande.⁹ I doktrinen bedömdes en sådan handling tidigare som förolämpning enligt 5 kap. 3 § BrB.¹⁰

För ofredande stadgas böter eller fängelse i högst ett år. I lagförarbetena uttalas att vissa ofredanden på grund av sin karaktär är att betrakta som så allvarliga att gärningens straffvärde bör överstiga sex månader. Ett sådant exempel är ofredanden som begås med racistiska motiv.¹¹

Beträffande ofredande som inte förövats på allmän plats får enligt 4 kap. 11 § BrB allmänt åtal ske antingen efter angivelse av målsäganden eller om åtal finnes påkallat ur allmän synpunkt.

4.1.6 Förtal

Enligt 5 kap. 1 § första stycket BrB gör den sig skyldig till förtal som utpekar någon såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadsätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning.

⁸ Se bl.a. RH 1983:58

⁹ Se NJA 1999 s. 725

¹⁰ Se Karnov del 2, 2002/03 not 174

¹¹ Se prop. 1992/93:141 s. 32

Den straffbara gärningen består i att en person till en annan lämnar en uppgift av nedsättande beskaffenhet. De uppgifter som omfattas av bestämmelsen behöver inte avse en bestämd gärning eller omständighet. Också uppgifter som avser mer allmänt ärekränkande omdömen kan utgöra förtal. Det måste emellertid vara frågan om en uppgift och inte bara ett rent värdeomdöme. Uppgiften måste därtill vara nedsättande.¹²

Det utmärkande för ett uttalande som omfattas av bestämmelsen i 5 kap. 1 § är att det genom sitt innehåll utsätter någon för andras missaktning. Om uppgiften är nedsättande skall bedömas utifrån den allmänna uppfattningen i samhället.

För att ansvar för förtal skall komma i fråga krävs att uppgiften lämnas till någon annan än den som kränks av uppgiften. Det förutsätts emellertid inte att den som yttrar uppgiften riktar sig till en tredje man, utan det är fullt tillräckligt att det finns en tredje man närvarande när uppgiften lämnas. Har uppgiften bara lämnats till den som kränks kan gärningen vara att bedöma som förolämpning enligt 5 kap. 3 § BrB.

Det framställande och spridande av uppgifter som är straffbart enligt bestämmelsen kan ske på en rad olika sätt. Vanligast är förmodligen att en uppgift sprids genom tal eller skrift. En uppgift som sprids genom att någon exempelvis visar en teckning eller ett fotografi som innefattar en beskyllning av det slag som är straffbart kan emellertid också utgöra förtal. I bestämmelsen görs ingen skillnad på uppgifter som uppgiftslämnaren själv hittat på och uppgifter som uppgiftslämnaren fått kännedom om.

Att uppgiften nått en större spridning påverkar inte straffbarheten, men kan däremot vara en omständighet som kan komma att påverka bedömningen av gärningens straffvärde.

En allmän regel vid förtalsbrott är att den som åtalas för sådant brott inte kan fritas från ansvar genom att bevisa att de uppgifter som lämnats är sanna. Trots den grundlagsskyddade yttrandefriheten finns alltså inte någon allmän rätt att alltid få säga sanningen. För att kunna lösa den kollision som kan uppkomma mellan skyddet för yttrandefrihet och de handlingar som är straffbelagda enligt 5 kap. 1 § måste det ske en intresseavvägning. I bestämmelsens andra stycke finns därför en undantagsregel från huvudregeln i första stycket. Undantagsregeln innebär att ansvar för förtal inte skall ådömas om den som uttalat sig var skyldig att göra så eller om det

¹² Se Kommentartill Brottsbalken, Del I, Holmberg m.fl., s. 250

eljest med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och om den som lämnar uppgiften visar att den var sann eller att han hade skälig grund för den.

Också om det inte föreligger någon intressekollision kan omständigheterna vid ett uttalande av en nedsättande beskyllning vara sådana att uttalandet inte varit att se som oförsvarligt. Umgänget mellan människor kräver att man i viss omfattning måste kunna få uttala sådant som är nedsättande om andra. Det måste exempelvis få finnas ett ganska vidsträckt område för yttrandefriheten inom familjen eller andra kretsar av närstående. Vid en bedömning av om ett sådant uttalande bör föranleda ansvar för förtal bör bland annat beaktas den situation i vilken uttalandet gjordes.

För förtal stadgas böter.

Enligt 5 kap. 5 § BrB får förtal inte åtalas av annan än målsäganden. Om brottet riktar sig mot någon som är under arton år, eller om i annat fall målsäganden anger brottet till åtal, får åklagaren väcka åtal om detta av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt.

Av bestämmelsen framgår att förtal i princip är ett så kallat målsägandebrott. Allmänt åtal får alltså bara ske under förutsättning att dels målsäganden anger brottet till åtal, dels åtal av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt. Lagtextens avfattning innebär att allmänt åtal bara är avsett att förekomma i undantagsfall.¹³

4.1.7 Grovt förtal

Är brott som i 5 kap. 1 § sägs att anse som grovt, skall enligt 5 kap. 2 § BrB dömas för grovt förtal. Vid bedömandet av om brottet är grovt skall särskilt beaktas, om uppgiften genom sitt innehåll eller den omfattning i vilken den blivit spridd eller eljest varit ägnad att medföra allvarlig skada. I förarbetena uttalas att det bör dömas för grovt förtal när det är uppenbart att gärningsmannen insåg att uppgiften var osann eller ogrundad. Samma sak gäller om gärningsmannens motiv var att skada den som förtalas.

I bestämmelsens förarbeten diskuteras hur förtal skall rubriceras i fall där uppgiften sprids genom tryckt skrift. I sådana situationer bör enligt uttalandena inte bara beaktas att en uppgift i tryckt skrift kan få stor spridning, utan också övriga omständigheter. Att en uppgift sprids i tryckt skrift på ett sätt som innebär att det är frå-

¹³ Se Kommentrar till Brottsbalken, Del 1, Holmberg m.fl., 5:30

gan om förtal innebär därmed inte att det automatiskt är frågan om en gärning som bör rubriceras som grov. Det bör emellertid framhållas att förtal i tryckt skrift i många fall innebär allvarlig skada och att gärningen därför kan komma att rubriceras som grovt brott.

För grovt förtal stadgas böter eller fängelse i två år.

För grovt förtal gäller bestämmelsen i 5 kap. 5 § BrB på samma sätt som för förtal.

4.1.8 Förolämpning

I 5 kap. 3 § BrB stadgas att den som smädar annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom, döms för förolämpning.

Som framgår av bestämmelsens utformning är det utmärkande för förolämpningsbrottet att detta riktar sig direkt till den som är berörd av brottet.

Med förolämpning avses sådana handlingar som uteslutande är ägnade att sära annans subjektiva ära. Detta är enligt förarbetena fallet med skällsord, beskyllningar, skymfliga åtbörder eller framställningar i bild.¹⁴

För förolämpning stadgas böter.

Är brottet grovt, döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Omständigheter som kan medföra att en gärning bör rubriceras som grov är bl.a. uppgiftens karaktär.

Enligt 5 kap. 5 § BrB får förolämpning inte åtalas av annan än målsäganden annat än i vissa undantagsfall. Om brottet riktar sig mot någon som är under arton år, eller om i annat fall målsäganden anger brottet till åtal, får åklagaren väcka åtal om detta av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt och åtalet avser förolämpning mot någon i eller för hans eller hennes myndighetsutövning, förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse, eller förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes homosexuella läggning.

Liksom vid förtal och grovt förtal är förolämpning i princip alltså målsägandebrott. Också här krävs dubbla förutsättningar för allmänt åtal, nämligen att målsäganden anger brottet och att åtalet av

¹⁴ Se NJA II 1962 s. 159

särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt mot någon i de bestämmelserna angivna förutsättningarna.

4.1.9 Bedrägeri

Den som medelst vilseledande förmår någon till handling eller underlåtenhet, som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den vilseledde eller någon i vars ställe denne är, döms enligt 9 kap. 1 § BrB, för bedrägeri.

I bestämmelsen sägs att den straffbara handlingen måste ha inneburit ett vilseledande. Att vilseleda någon betyder i allmänhet att man förmedlar en oriktigt uppfattning om någonting till någon. Som exempel kan nämnas att någon framkallar en oriktig föreställning hos annan. Under begreppet vilseledande bör också falla att någon genom påverkan vidmakthåller eller förstärker en oriktig föreställning som redan finns. För att en handling skall vara straffbar enligt 9 kap. 1 § krävs dessutom att den som utsatts inte skulle ha företagit handlingen om inte den oriktiga föreställningen funnits.

En sista förutsättning för att en handling skall vara att bedöma som bedrägeri är att dispositionen skall ha inneburit en förmögensöverföring som är tvåfaldig. Det krävs därmed dels att skadan och vinningen skall vara knutna till dispositionen, dels att skadan och vinningen skall stå i visst samband med varandra. Skadan och vinningen skall kunna betraktas som olika sidor av samma ekonomiska förändring. Den skada och vinning som uppkommer behöver för den skull inte vara lika stora.

Om någon beställer varor i felaktigt namn kan detta innebära att handling är straffbar enligt 9 kap. 1 § BrB. Detta under förutsättning att den som beställt varor får en vinning och att den vars namn använts lider skada. Om någon beställer varor i annans namn i rent trakasserande syfte utan att själv få vinning av det, kan gärningen i stället vara att bedöma som ofredande enligt 4 kap. 7 § BrB.

För bedrägeri stadgas fängelse i högst två år.

I 9 kap. 12 § BrB återfinns bestämmelser om åtalbegränsning för bland annat bedrägeri. I bestämmelsen, som hänvisar till 8 kap. 13 § BrB, sägs att i de fall bedrägeri som förövats mot någon som inte endast tillfälligt sammanbodde med gärningsmannen, make, den som i rätt upp- eller nedstigande släktskap eller svågerlag, syskon, svåger eller svägerska eller någon annan som på liknande sätt

är närstående till gärningsmannen får åklagaren bara väcka talan om målsäganden har angett brottet till åtal eller åtal är påkallat ur allmän synpunkt. Vidare sägs i bestämmelsen i 8 kap. att i detta sammanhang med gärningsman skall likställas annan som medverkat vid brottet eller den som gjort sig skyldig till exempelvis bedrägeri.

Skälet till att åklagarens åtalsrätt begränsats på det sätt som beskrivits här är exempelvis att målsäganden med fog kan anses ha intresse av att brottet inte blir föremål för åtal.

I 9 kap. 12 § BrB återfinns ytterligare åtalsbegränsningar för gärningar som enligt 9 kap. 1 § BrB är att bedöma som bedrägeri. Dessa begränsningar innebär att bedrägeri som består i att någon gjort avtalsstridiga uttag på kredit- eller tillgångskonto får åtalas endast om det är påkallat ur allmän synpunkt.

4.1.10 Bedrägligt beteende

Om en handling uppfyller de rekvisit som uppställs i 9 kap. 1 § BrB kan den med hänsyn till skadans omfattning och övriga omständigheter vid brottet vara att bedöma som bedrägligt beteende, enligt 9 kap. 2 §. Vid en sådan bedömning skall man bland annat beakta de ekonomiska konsekvenserna av handlingen.

För bedrägligt beteende stadgas böter eller fängelse i högst sex månader.

Enligt 9 kap. 12 § BrB gäller samma åtalsbegränsningar som för bedrägeri.

4.1.11 Grovt bedrägeri

Är brott som sägs i 9 kap. 1 § BrB som grovt, skall enligt 9 kap. 3 § dömas för grovt bedrägeri till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömandet av om brottet är grovt skall särskilt beaktas, om gärningsmannen missbrukat allmänt förtroende eller begagnat falska handling eller vilseledande bokföring eller om gärningen varit av särskilt farlig art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada.

Av vikt vid en bedömning av om ett bedrägeri är att bedöma som grovt är omständigheter som rör den skada, kränkning eller fara som brottet inneburit.

I förarbetena exemplifieras den uppräknings som återfinns i bestämmelsens andra stycke. Beträffande att gärningsmannen skall ha missbrukat allmänt förtroende sägs att detta kan vara fallet när någon, såsom en auktoriserad revisor eller polis, missbrukar sin ställning eller sitt ämbete och gör sig skyldig till bedrägeri.¹⁵ Med att ett bedrägeri kan sägas vara av särskilt farlig art åsyftas exempelvis att bedrägeriet riktar sig mot allmänheten eller mot en större krets av människor.

4.1.12 Skadegörelse

Den som förstör eller skadar egendom, fast eller lös, till men för annans rätt därtill döms enligt 12 kap. 1 § BrB för skadegörelse.

Den handling som utförs måste för att vara straffbar ha karaktär av fysisk åtgärd. Detta innebär att det kan vara frågan om skadegörelse när man exempelvis plockar sönder något, men också när man tillsätter ett främmande ämne till något. I förarbetena exemplifieras den sistnämnda situationen med att någon blandar sand i mjöl eller ogräsfrö i utsäde.¹⁶

Som framgår av bestämmelsens ordalydelse omfattas skadegörande handlingar både på lös och fast egendom, under förutsättning att handlingen är till men för annans rätt till saken. Med det sistnämnda rekvisitet avses inte bara att det uppkommer ekonomisk skada. Bestämmelsen skyddar också saker som har affektionsvärde eller estetiskt värde för ägaren eller rättighetens innehavare. Det krävs emellertid att saken är värdefull för denne.

För skadegörelse stadgas böter eller fängelse i högst sex månader.

4.1.13 Åverkan

Är brott som i 12 kap. 1 § BrB sägs med hänsyn till skadans obetydlighet och övriga omständigheter vid brottet att anse som ringa skall enligt 12 kap. 2 §, döms för åverkan.

Vid ett ställningstagande till om det är fråga om skadegörelse eller åverkan skall man beakta samtliga omständigheter vid brottet och särskilt ta hänsyn till om skadan varit obetydlig i ekonomiskt

¹⁵ Se NJA II 1942 s 396

¹⁶ Se NJA II 1942 s. 363

avseende. Att skriva, rita eller anbringa anslag eller märke på exempelvis en vägg kan utgöra åverkan. En förutsättning är emellertid att förfarandet inneburit en varaktig försämring av sakens värde.

För åverkan stadgas böter.

Enligt 12 kap. 6 § BrB får åverkan åtalas av åklagare bara om brottet endast förnärmar enskildas rätt och åtal av särskilda skäl finnes påkallat ur allmän synpunkt. Av bestämmelsens utformning framgår att brott som förnärmar statens eller kommuns rätt eller något annat offentligt intresse lyder under allmänt åtal.

Rekvisitet särskilda skäl innebär enligt förarbetena en markering av att åverkan som förnärmar enskilds rätt bara under speciella omständigheter skall åtalas av åklagare.¹⁷ Om åverkan på enskild egendom är till förfång för allmänheten, till exempel om skyltar eller enskilda anslag av allmänt intresse rivs ned, kan detta vara omständigheter som talar för att det föreligger skäl att anse åtal påkallat ur allmän synpunkt.¹⁸

4.1.14 Grov skadegörelse

Om brott som sägs i 12 kap. 1 § BrB är att anse som grovt, skall dömas för grov skadegörelse.

Vid bedömning av huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas, om av gärningen kommit synnerligen fara för någons liv eller hälsa eller skadan drabbat någon sak av stor kulturell eller ekonomisk betydelse eller om skadan eljest är synnerligen kännbar.

Av praxis framgår att upprepade fall av klotter kan vara att bedöma som grov skadegörelse.¹⁹ Också skadegörelse på exempelvis trafikmaterial kan vara att bedöma som grov, eftersom detta anses medföra förfång för allmänheten. I förarbetens beskrivs grov skadegörelse snarast som ett komplement till vissa andra brott i BrB. Exempelvis kan det vara aktuellt att bedöma en anlagd brand som grov skadegörelse om rekvisiten för mordbrand inte är uppfyllda.

För grov skadegörelse stadgas fängelse i högst fyra år.

¹⁷ Se NJA II 1962 s. 233

¹⁸ Se NJA II 1949 s. 47

¹⁹ Se bland annat RH 1999:47.

4.1.15 Hot och våld mot tjänsteman

Den som med våld eller hot om våld förgriper sig å någon i hans myndighetsutövning eller för att tvinga honom till eller hindra honom från åtgärd däri eller hämnas för sådan åtgärd gör sig enligt 17 kap. 1 § BrB skyldig till hot mot tjänsteman. Detsamma skall enligt bestämmelsen gälla, om någon sålunda förgriper sig mot den som tidigare har utövat myndighet för vad denne däri gjort eller underlåtit.

De gärningar som omfattas av bestämmelsen har ansetts vara av sådan karaktär att de bör omfattas av en särskild straffbestämmelse. Detta för att skydda samhällsmedlemmarnas intresse av att offentliga funktioner fullgörs på ett riktigt sätt utan ovidkommande hänsyn.²⁰

Den brottsliga gärningen består i att någon utövar hot om våld eller våld gentemot någon. Utanför bestämmelsen faller därmed exempelvis situationer där någon tränger undan en annan person, eller där någon rycker något från en annan person. Inte heller våld mot egendom eller hot om annat än våld omfattas av bestämmelsen.

Vilka enskilda som omfattas av bestämmelsen avgörs av om angreppet riktar sig mot någon i hans eller hennes myndighetsutövning. Till sådan utövning brukar hänföras utövande av befogenhet att för enskilda bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande. Det skall alltså vara frågan om offentlighetsrättslig maktutövning, ytterst grundad på statens rätt att ensidigt pålägga den enskilde skyldigheter eller tillerkänna den enskilde rättigheter. För att det skall vara frågan om myndighetsutövning krävs också att verksamheten medför rätt att bestämma något med förpliktande verkan i form av handlings- eller förhållande regler för den enskilde eller för myndigheter.²¹

De enskilda som omfattas av det straffrättsliga skyddet i bestämmelsen är bland annat polis, socialsekreterare, väktare och personal inom rättsväsendet. Enligt rättspraxis omfattas emellertid också bland annat biljettkontrollanter i busstrafiken och andra enskilda med liknande uppgifter som innefattar myndighetsutövning.²²

²⁰ Se prop. 1975:78 s. 152 f.

²¹ Se Westerhult, Straff- och disciplinansvaret vid fel och försummelser i offentlig verksamhet, FT 1980 s. 183 f

²² Se . s. 185

I doktrinen har diskuterats i vilken omfattning beslutande statliga och kommunala församlingars beslut kan utgöra myndighetsutövning som innebär att våld eller hot om våld mot ledamöterna kan omfattas av bestämmelsen i 17 kap. 1 § BrB. Slutsatsen av de diskussioner som förts kan sammanfattas med att detta måste avgöras i varje enskilt fall utifrån beslutets karaktär och andra för bedömningen relevanta omständigheter.²³

Om vissa beslut som fattas inom t.ex. kommunala nämnder, utgör myndighetsutövning har också prövats av Högsta domstolen. Det var därvid frågan om ett beslut som fattats av en ledamot i en byggnadsnämnd.²⁴ Enligt domstolens bedömning utgjorde ett beslut som fattades av en förtroendevald i en sådan nämnd myndighetsutövning.

För hot mot tjänsteman stadgas fängelse i högst fyra år eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader.

4.1.16 Förgripelse mot tjänsteman

Den som, annorledes än vad som i 17 kap. 1 § BrB sägs, för att tvinga eller hindra någon i hans myndighetsutövning eller för att hämnas för åtgärd däri, otillbörligt företager gärning, som för honom medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hotar därmed, döms för förgripelse mot tjänsteman.

Under bestämmelsen faller bland annat våld mot person som inte riktar sig mot den som utövar myndighetsutövning, utan hans eller hennes anhöriga. Till den kategorin av gärningar som är straffbara enligt 17 kap. 2 § hör också skadegörelse eller liknande handlingar och hot om annat än våld mot person, såsom hot om förtal eller skadegörelse.

För förgripelse mot tjänsteman stadgas böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt, döms till fängelse i högst fyra år. Som exempel på situationer när förgripelse mot tjänsteman bör kunna rubriceras som grovt anges i förarbeten att någon genom hot att sprida förtal eller att öva repressalier mot anhörig eller annat utpressningshot försöker skaffa sig en orätt dom eller utnämning.

²³ Se NJA 1980 s. 421 I–III

²⁴ Se NJA 1969 s.17

4.1.17 Övergrepp i rättssak

Den som med våld eller hot om våld angriper någon för att denne gjort anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller annars vid förhör avgett utsaga hos en domstol eller annan myndighet eller för att hindra någon från sådan åtgärd, döms enligt 17 kap. 10 § BrB för övergrepp i rättssak. Detsamma skall gälla, om man med någon annan gärning, som medför lidande, skada eller olägenhet, eller med hot om en sådan gärning angriper någon för att denne avlagt vittnesmål eller annars avgett utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra honom från att avge en sådan utsaga.

Bestämmelsen syftar till att tillgodose det allmänna intresset av att enskilda skall kunna föra talan eller avge en utsaga vid domstol eller annan myndighet utan att vara utsatta för otillbörlig påverkan. I bestämmelsen beskrivs den brottsliga gärningen i två meningar. I den första meningen straffbeläggs våld eller hot om våld mot den skyddade personen. Andra meningen omfattar exempelvis gärningar som medför ekonomisk skada och gärningar som omfattas av bestämmelsen, men som riktar sig mot den skyddades anhöriga.

Den personkrets som omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde är dels de som gjort en anmälan, fört talan eller avser att föra talan, dels vittnen och andra förhörspersoner. Till förhörspersoner räknas de som i annan egenskap än som vittne hörs av offentlig myndighet i syfte att åstadkomma en utredning.²⁵ Även blivande anmälare, parter och ombud omfattas av bestämmelsen.

Stadgandet i 17 kap. 10 § BrB är utformat på ett sätt som medför att de olika kategorierna som omfattas av stadgandet ges olika skydd beroende på om de nämns i första eller andra meningen. Om exempelvis en part hörs om förhållanden som är av betydelse för utredningen omfattas han eller hon av skyddet i första och andra meningen. Om parten däremot inte hörts eller hörs åtnjuter parten bara det straffrättsliga skyddet som ges i första meningen.²⁶

En förutsättning för att de i bestämmelsen beskrivna handlingarna skall vara straffbara är att övergreppen sker uppsåtligen. Övergreppet i sig skall därmed ske med syfte att hindra från åtgärd eller med motivet att hämnas.

Sedan den 1 januari 2003 är övergrepp i rättssak kriminaliserat som yttrandefrihetsbrott.

²⁵ Se NJA II 1935 s. 510

²⁶ Se aa och NJA 1948 s. 324

För övergrepp i rättssak stadgas fängelse i högst fyra år eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader.

Är brottet att anse som grovt döms till fängelse i lägst två och högst åtta år. För att en gärning skall rubriceras som grovt krävs att gärningsmannen visat särskild hänsynslöshet och betydande men för det allmänna eller någon enskild uppkommit eller riskerat att uppkomma till följd av gärningen.²⁷

4.1.18 Brotts mot medborgerlig frihet

Den som övar olaga tvång eller olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller näringsammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara, döms enligt 18 kap. 5 § BrB för brott mot medborgerlig frihet.

Stadgandet i 18 kap. 5 § BrB är avsett att bland annat komplettera BrB:s bestämmelser i 18 kap. 1 § om uppror.

Brottsbeskrivningen i 18 kap. 5 § BrB består av tre moment. Gärningen skall bestå i att öva olaga hot eller olaga tvång. Detta skall ske med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller näringsammanslutning. Detta skall i sin tur leda till att yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten sätts i fara.

Brottet är konstruerat som en form av olaga tvång eller olaga hot. Frågan vilka rekvisit som gäller beträffande själva handlandet skall bedömas utifrån bestämmelserna om olaga tvång i 4 kap. 4 § och olaga hot i 4 kap. 5 §.

Vad gäller den delen av bestämmelsen som ställer upp krav på att det skall föreligga uppsåt att inkräkta på handlingsfriheten inom politiska organisationer är det avgörande om organisationen har sådan betydelse att angreppet kan sägas sätta föreningsfriheten i fara. Enligt förarbetena till bestämmelsen är det inte alltid organisationens omfattning som är avgörande, utan dess betydelse. Detta innebär att också angrepp av lokal karaktär kan omfattas av bestämmelsen.²⁸

Vad gäller kravet att yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten objektivt sätts i fara innebär detta att fara skall uppstå inte

²⁷ Se prop. 1981/82:141 s.36

²⁸ Se NJA II 1962 s. 274

bara för vissa enskilda personers medborgerliga friheter utan för dessa rättigheter hos en vidare krets. Sådan fara kan därmed enligt förarbetena uppkomma genom att angreppet riktas mot vissa ledande eller tongivande personer eller sammanslutningar eller mot ett stort antal personer i framskjuten ställning. Bestämmelsens tillämpningsområde begränsas därmed till angrepp exempelvis mot myndigheter, sammanslutningar eller enskilda personer som har stor opinionsbildande betydelse.²⁹

Uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen kan i första hand föreligga vid angrepp mot pressen eftersom denna har så stor del i åsiktsbildningen. Också andra organ för yttrandefriheten, såsom radio- och tv-företag kan också omfattas av bestämmelsen.

För brottet stadgas fängelse i högst sex år.

Göta hovrätt har i en dom av den 24 oktober 2000 (B 623-00) prövat frågan om hot, uttalade av enskilda med högerextrema åsikter, riktade mot förtroendevalda som engagerat sig mot nazister och deras verksamhet, faller in under bestämmelsens tillämpningsområde.

I domen uttalar hovrätten att stadgandet i 18 kap. 5 § bör ses i belysning av dess tillkomst i början av 1960-talet och den tidens erfarenheter av metoder för att genomföra uppror och högförräderi och att bestämmelsen skulle komplettera det särskilda skyddet för medborgerliga rättigheter såsom yttrandefriheten. Hovrätten uttalade vidare att det i det här aktuella fallet rörde sig om tre ungdomar som under en kortare tid vid ett begränsat antal tillfällen ringt upp lokala politiker. Förfarandet kunde enligt hovrätten knappast utgöra metoder för att genomföra uppror eller högförräderi. Detta sett tillsammans med att det inte heller varit frågan om angrepp på rikets centrala funktioner för åsiktsbildning eller yttrandefrihet innebär att angreppen inte haft den mycket allvarliga karaktär som krävts för att gärningarna skulle rubriceras i enlighet med åklagarens påstående. Hovrätten rubricerade i stället gärningarna som grova olaga hot.

Domen överklagades till Högsta domstolen som inte meddelade prövningstillstånd.

²⁹ Se Kommentar till Brottsbalken, Del II, Holmberg m.fl., 18:21

4.1.19 Något om förutsättningarna för straffskärpning och strafflindring i 29 kap. brottbalken

I 29 kap. 1 § BrB sägs att straff skall, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Vid bedömningen av straffvärdet skall särskilt 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 haft.

I förarbetena till bestämmelsen sägs att det i princip skall vara utan betydelse för bedömningen av straffvärdet vem som drabbas av ett brott. Detta utesluter enligt förarbetena inte att det kan finnas anledning att se allvarigare på vissa angrepp än andra med hänsyn till att de kränker flera skyddsvärda intressen. Som exempel nämns den särskilda lagregleringen beträffande våld eller hot mot tjänsteman. Slutligen uttalas i denna fråga att det kan finnas liknande situationer även utan sådan särskild lagstiftning. Frågan om uttalande innebär att den omständigheten att brottsoffret utsätts i anledning av ett politiskt engagemang besvaras emellertid inte.³⁰

I 29 kap. 2 § BrB finns en uppräknig av försvärande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet. I bestämmelsen sägs att vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp särskilt skall beaktas

- om den tilltalade avsett att brottet skulle få betydligt allvarigare följder än det faktiskt fått,
- om den tilltalade visat särskild hänsynslöshet,
- om den tilltalade utnyttjat annans skyddslösa ställning eller särskilda svårigheter att värja sig,
- om den tilltalade grovt utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende,
- om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom allvarligt tvång, svek eller missbruk av dennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning,
- om brottet utgjort ett led i en brottslig verksamhet som varit särskilt noggrant planlagd eller bedrivits i stor omfattning och i vilken den tilltalade spelat en betydande roll,
- om motivet för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av

³⁰ Se NJA II 1988 s. 166 f.

- ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller annan liknande omständighet, eller
- om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person.

De omständigheter som nämns i bestämmelsen är samtliga hänförliga till det konkreta brott som är föremål för bedömning. Omständigheter utgör en exemplifiering av sådana förhållanden som skall anses vara försvårande. Också andra omständigheter än de där nämnda kan alltså påverka straffvärdets bedömningen i försvårande riktning. Enligt förarbetena innehåller uppräkningsen de vanligaste och mest betydelsefulla fallen av omständigheter som bör beaktas i sådana sammanhang.

I 29 kap. 3 § BrB finns en uppräkningsen av de omständigheter som kan anses förmildrande vid en bedömning av straffvärdet. De omständigheter som nämns är

- om brottet föranletts av någon annans grovt kränkande beteende,
- om den tilltalade till följd av psykisk störning eller sinnesrörelse eller av någon annan orsak haft starkt nedsatt förmåga att kontrollera sitt handlande,
- om den tilltalades handlande stått i samband med hans uppenbart bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga,
- om brottet föranletts av stark mänsklig medkänsla eller
- om gärningen utan att vara fri från ansvar, är sådan som avses i 24 kap. BrB.

Liksom när det gäller 29 kap. 2 § BrB innehåller uppräkningsen en exemplifiering av omständigheter som kan medföra att straffvärdet bedöms som lägre. Också här utgör de nämnda omständigheterna de som är vanligast förekommande.

Utöver vad som sägs om förmildrande omständigheter i 29 kap. 3 § BrB stadgas också i 29 kap. 5 § att rätten vid straffmätningen skall beakta vissa billighetshänsyn. De omständigheter som nämns i bestämmelsen är

- om den tilltalade till följd av brottets drabbas av allvarlig kroppsskada,

- om den tilltalade efter förmåga sökt förebygga eller avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet,
- om den tilltalade frivilligt angett sig,
- om den tilltalade förorsakats men genom att han på grund av brottet utvisats ur riket,
- om den tilltalade till följd av brottet drabbats av eller om det finns grundad anledning anta att han kommer att drabbas av avskedande eller uppsägning från anställning eller av annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning,
- om den tilltalade till följd av hög ålder eller dålig hälsa skulle drabbas av oskäligt hårt straff utmätt efter brottets straffvärde,
- om en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan brottet begicks, eller
- om någon annan omständighet föreligger som påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar.

Bestämmelsen ger möjlighet att beakta vissa omständigheter som är hänförliga till gärningsmannens person eller till hans handlande efter brottet. Till skillnad från vad som gäller i bestämmelserna i 29 kap. 2 och 3 §§ är uppräkningsen i 5 § uttömmande. Utformningen av den sista punkten i bestämmelsen ger emellertid utrymme att också beakta omständigheter som inte uttryckligen nämnts.

4.2 Möjligheter till stöd och skydd för förtroendevalda som utsatts för brott

Av resultaten från den enkätundersökning som vi genomfört framgår att det finns ett stort behov av bland annat stödjande åtgärder för de förtroendevalda som utsatts för brott. För att kunna analysera om den lagstiftning som kan aktualiseras när en förtroendevald utsatts för brott är tillräcklig i dessa avseenden redovisas här de lagregler kan vara tillämpliga.

I vissa frågor är det nödvändigt att skilja mellan de förtroendevalda som är verksamma på kommunal och landstings nivå samt de förtroendevalda som är verksamma på statlig nivå. Detta på grund av att de sistnämnda innefattas i den grupp som utgör den centrala statsledningen och därigenom också omfattas av särskilda rutiner i

säkerhetsfrågor.³¹ I kommitténs direktiv sägs uttryckligen att det inte ingår i uppdraget att överväga om det finns behov av förändringar av systemet för personskyddet för denna grupp av förtroendevalda. Att detta område undantagits från kommitténs arbete beror på att frågan nyligen har övervägts inom ramen för Personskyddsutredningens uppdrag som redovisats i slutbetänkandet Personskyddet för den centrala statsledningen (SOU 2004:10). För att kunna diskutera och analysera personskyddet för förtroendevalda i kommun och landsting kommer emellertid framställningen att innehålla en redogörelse för hur personskyddet för riksdagsledamöterna är uppbyggt.

4.2.1 Åtgärder under det rättsliga förfarandet

4.2.1.1 Förundersökningsförfarandet

En polisanmälan kan göras muntligen eller skriftligen hos en polismyndighet. Vid anmälningstillfället ges anmälaren eller målsäganden som anger brottet möjlighet att lämna en första version av händelseförloppet. Om det finns en misstänkt efterfrågar polisen uppgifter om honom eller henne och också om vem eller vilka som kan lämna ytterligare uppgifter om det inträffade.

Enligt 23 kap. 1 § RB skall förundersökning inledas om det i anmälan förs fram uppgifter som innebär att det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal förövats. Det krav som kommer till uttryck i bestämmelsen för att förundersökning skall inledas är därmed relativt lågt ställt och det krävs exempelvis inte att gärningsmannen är känd vid tidpunkten för anmälan.³²

Av 23 kap. 3 § första stycket RB följer att beslut om huruvida förundersökning skall inledas fattas av polismyndighet eller åklagare. Syftet med en förundersökning är att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet, om det finns tillräckliga skäl för åtal och vilka bevis som kan åberopas till stöd för åtalet.

I 20 kap. 6 § RB sägs att åklagare skall, om inte annat är stadgat, tala å brott som hör under allmänt åtal. Bestämmelsen ger uttryck för den så kallade absoluta åtalsplikten. Den i bestämmelsen angivna reservationen att åtalsplikten inte föreligger om annat är

³¹ Se Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polisverksamhet rörande bevaknings- och säkerhetsarbete avseende den centrala statsledningen, statsbesök m.m. (FAP 224-2)

³² Se Fitger, Rättegångsbalken I, 23:8 m

stadgat innefattar en rad olika undantag. Åtalsplikten gäller exempelvis inte när brottslighet kan beivras genom strafföreläggande eller genom föreläggande av ordningsbot eller när det föreligger förutsättningar att meddela åtalsunderlåtelse. Vidare har åklagaren att pröva styrkan i den bevisning som kan åberopas till stöd för att den misstänkte begått gärningen. Bevisningen måste därvid vara så stark att åklagaren på objektiva grunder skall kunna förutse en fällande dom.³³

Även om det i anmälan lämnas konkreta uppgifter om en händelse behöver förundersökning enligt 23 kap. 1 § andra stycket RB inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. Att det skall vara uppenbart att brottet inte går att utreda innebär att det skall stå fullständigt klart att så är fallet. När det inte finns praktiska förutsättningar för att brotten skall komma att kunna utredas kan alltså polisen välja att skriva av en anmälan. I förarbetena till bestämmelse uttalas att detta exempelvis bör vara fallet vid cykelstölder eller inbrott där spaningsuppslag saknas.³⁴ Bedömningen av om det skall fattas ett beslut att skriva av anmälan av denna anledning får emellertid inte ske generellt utifrån att vissa typer av brott inte kommer att kunna klaras upp. Beslutet måste i stället fattas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Under förundersökningen håller polisen förhör med den misstänkte, målsäganden och med övriga som kan antas lämna upplysningar som är av betydelse för utredningen. Om målsäganden begärt att hans eller hennes skadeståndsanspråk i anledning av brottet, det så kallade enskilda anspråket, skall tas upp i samband med åtalet skall också detta anspråk utredas.

Att förundersökning inleds innebär att det kan uppkomma en skyldighet för den som håller i förundersökningen att hålla målsäganden underrättad om vissa av de beslut som fattas under förfarandet. Detta till följd av att det i 13 §§ b och d förundersökningskungörelsen (1947:948) föreskrivs att målsäganden skall informeras om bland annat beslut om att förundersökning inte skall inledas, att förundersökningen skall läggas ned och att åtal inte skall väckas. Information om sådana beslut skall också lämnas till målsäganden om han eller hon angett brottet eller anmält ett enskilt anspråk i anledning av brottet.

Under förundersökningen har målsäganden enligt förundersökningskungörelsen också enligt 13 a § första stycket rätt till viss mer

³³ Se Elwing, Tillräckliga skäl, 1960 s.

³⁴ Se prop. 1994/95:23 s.94

generell information. Enligt bestämmelsen skall polisen informera målsäganden om hur ett enskilt anspråk kan handläggas i en eventuellt kommande domstolsprocess, och hur en sådan talan kan föras. Därutöver föreskrivs också en skyldighet för polisen att lämna information om målsägandens möjligheter att få ekonomisk ersättning enligt brottsskadelagen (1978:413). Enligt bestämmelsens andra stycke har målsäganden också rätt till information om reglerna som gäller förordnande av besöksförbud om sådant förbud kan komma i fråga enligt lagen (1988:688) om besöksförbud.

I och med att det fattas beslut om att inleda förundersökning blir bestämmelserna i rättegångsbalken om tvångsmedel tillämpliga. Under förutsättning att brottet är av viss svårhetsgrad ges åklagaren därmed möjlighet att enligt bestämmelserna i rättegångsbalken besluta om exempelvis anhållande och husrannsakan i den misstänktes bostad. Under förundersökningen kan det också komma i frågan att det fattas beslut om andra tvångsmedel, såsom anhållande och häktning. Beslut om att någon skall gripas eller anhållas fattas av åklagaren eller, vad gäller gripanden i brådskande fall, av polisman. Beslut om häktning fattas av rätten.

Den misstänkte har under förundersökningen rätt till offentlig försvarare under förutsättningar att de i 21 kap. 3 a § RB är uppfyllda. Frågan om förordnande av sådan försvarare prövas därmed av rätten.

I 23 kap. 4 § andra stycket RB stadgas att om det inte längre finns anledning till fullföljande av förundersökning så skall denna nedläggas. Som exempel kan nämnas att man inte kunnat hitta spår efter gärningsmannen eller att det visat sig att den anmälda händelsen inte utgör en brottslig handling.

När förundersökningen avslutas kan åklagaren antingen besluta om att lägga ned förundersökningen eller väcka åtal.

I Rikspolisens föreskrifter och allmänna råd om skyldighet för polismyndigheterna att underrätta SÄPO om vissa brottsmisstankar m.m. (FAP 403-3, RPSFS 1999:10) ges SÄPO möjlighet att välja att handha förundersökningen om denna gäller vissa brott, såsom olaga hot eller misshandel, som förövats mot en riksdagsledamot.

4.2.1.2 Målsägandebitråde och stödperson

För att stärka målsägandens ställning har målsäganden rätt till visst juridiskt biträde och också till annat stöd. Den hjälp och det stöd som målsäganden har rätt till är inte bara begränsat till förundersökningsförfarandet utan gäller under hela den rättsliga processen, det vill säga också under en eventuellt efterföljande domstolsprocess. De åtgärder som kan komma i fråga i detta sammanhang är att det förordnas ett målsägandebitråde enligt lagen (1988:609) om målsägandebitråde eller att målsäganden begär en stödperson enligt 20 kap. 15 § RB. När en förtroendevald utsatts för trakasserier, hot eller våld skulle exempelvis den säkerhetsansvarige i en kommun eller ett landsting kunna fungera som stödperson.

Målsägandebiträdets uppgift är att ta tillvara målsägandens intressen och lämna stöd och hjälp. Biträdet skall också bistå målsäganden med att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet, om detta inte görs av åklagaren. Under förundersökningen kan målsägandebiträdets stödjande insatser exempelvis bestå i att han eller hon närvarar under förhör med målsäganden.

Om det under förundersökningsförfarandet uppkommer behov av att förordna ett målsägandebitråde prövas frågan om förordnande av tingsrätten. Målsägandebitråde kan dock enligt 1 § bara förordnas om målsäganden varit utsatt för vissa brott som till exempel ofredande, olaga hot eller misshandel. I den nu nämnda bestämmelsen ges också en möjlighet att förordna målsägandebitråde om saken rör ett brott på vilken fängelse kan följa, om det med hänsyn till målsägandes personliga förhållanden och övriga omständigheter kan antas finnas ett starkt behov av biträde.

Utöver målsägandebiträdet kan målsäganden också få stöd och hjälp från en stödperson. En sådan person kan anlitas i alla slags ärenden där målsäganden har behov av ett moraliskt stöd. Till skillnad från målsägandebiträdet har stödpersonen inte möjlighet att företa några rättsliga dispositioner. En stödperson kan inte heller ställa frågor för målsägandens räkning.³⁵ Att det förordnats ett målsägandebitråde utesluter emellertid inte att målsäganden också åtföljs av en stödperson, eftersom de delvis fyller olika funktioner.

Målsäganden har enligt 13 § a andra stycket förundersökningskungörelsen rätt att få information om möjligheterna att få stöd och hjälp av målsägandebitråde och stödperson. Sådan information behöver inte lämnas om det är uppenbart att informationen inte

³⁵ Se Fitger, Rättegångsbalken I, 20:64

behövs eller om det annars är förenat med betydande svårighet att informera målsäganden.

Målsäganden har slutligen också rätt att få information om vilka övriga myndigheter, organisationer och andra som kan lämna stöd och hjälp. Också här finns den begränsning som nämnts beträffande informationsskyldigheten om reglerna om målsägandebiträde och stödperson, det vill säga att målsäganden inte behöver informeras om det är uppenbart att det inte behövs eller om det annars är förenat med betydande svårighet att vidta sådana åtgärder.

4.2.1.3 Strafföreläggande

I vissa fall kan en del brott beivras summariskt av åklagare. Detta sker genom att den misstänkte föreläggs ett strafföreläggande som han eller hon får godkänna.

För att ett strafföreläggande skall kunna utfärdas krävs enligt 48 kap. 1 § BrB att det är frågan om brott. Därtill kommer att brottet skall höra under allmänt åtal. Målsägandebrott är alltså undantagna från de brott som kan vara aktuella för ett strafföreläggande. Detta innebär att exempelvis vissa ärekränkingsbrott inte kan vara föremål för sådant summariskt förfarande. Om en handling innefattar flera brott, varav något ligger under allmänt åtal, torde emellertid 48 kap. 1 § BrB inte utgöra hinder för utfärdande av strafföreläggande.³⁶

Enligt 48 kap. 6 § BrB skall ett föreläggande innehålla vissa uppgifter, såsom uppgift om brottet med angivande av tid och plats för dess begående, uppgift om den eller de bestämmelser som är tillämpliga när det gäller brottet samt det straff som föreläggs den misstänkte. Av de allmänna principer som gäller för strafföreläggande framgår att det inte får föreligga någon som helst tvekan i skuldfrågan.³⁷

Ett strafföreläggande får enligt 48 kap. 5 § BrB avse vissa kategorier av brott, nämligen brott för vilka böter ingår i straffskalan. För att ett brott skall bedömas tillhöra den nu beskrivna gruppen av brott krävs att det aktuella brottet kan föranleda ett bötesstraff.³⁸ I bestämmelsens andra stycke ges åklagaren möjlighet att i vissa fall förelägga villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter.

³⁶ Se Elwing, Tillräckliga skäl, 1960, s. 335

³⁷ Se 48:14 B

³⁸ Se prop. 1994/95:23 s. 99

För att detta skall vara tillåtet krävs att den misstänkte fyllt 18 år vid brottets begående. Som exempel på fall där föreläggande av villkorlig dom skulle kunna utfärdas är stölder av engångskaraktär, bedrägerier som består i att den misstänkte övertrasserat sitt eget konto eller försäkringskassebedrägerier.³⁹

I ett strafföreläggande kan enligt 48 kap. 5 a § också tas upp enskilda anspråk som anmälts av åklagare. En förutsättning för att så skall kunna ske är emellertid att anspråket avser betalningsskyldighet i anledning av brottet. Bestämmelsens utformning utesluter därmed anspråk som gäller utfående av egendom och talan om bättre rätt. Att bestämmelsen utformats på detta sätt motiveras av att anspråk av sådan karaktär kan vara så komplicerade att de inte är lämpade för summariska förfaranden.⁴⁰

För att ett enskilt anspråk skall kunna tas upp i ett strafföreläggande krävs också att åklagaren enligt 22 kap. 2 § RB är skyldig att föra målsägandens talan. En sådan skyldighet gäller i de fall där anspråket är grundat på brottet och omständigheterna är sådana att ett förberedande och utförande av talan kan ske utan någon väsentlig olägenhet. Härtill kommer att anspråket inte får vara uppenbart obefogat.

Om strafföreläggandet utfärdas för godkännande inom viss tid skall den misstänkte enligt 48 kap. 7 § BrB ges upplysning om sätet för godkännande och om den tid inom vilket detta skall ske. Den misstänkte skall i dessa fall upplysas om åtal kan äga rum efter utgången av den fastställda tiden.

Av 48 kap. 9 § BrB framgår att ett strafföreläggande skall godkännas skriftligen. Den misstänkte skall underteckna en förklaring att han erkänner gärningen och godtar det straff som upptas i strafföreläggandet. Om det i strafföreläggandet anges särskild rättsverkan eller enskilt anspråk skall också detta omfattas av godkännandet. Om det utskickade föreläggandet inte godkänts i sin helhet eller ändrats på något sätt måste åklagaren pröva om godkännande skett. Att den misstänkte skrivit sitt namn under godkännandeförklaringen är inte tillräckligt för godkännande, om någon del av föreläggandet exempelvis strukits över. I den mån det gjorts tillägg i föreläggandet kan detta ändå ses som ett giltigt godkännande om tillägget avser omständigheter som saknar betydelse.⁴¹

³⁹ Se Fitger, Rättegångsbalken 3, 48:14 c

⁴⁰ Se prop. 1993/94:143 s. 102

⁴¹ Se Fitger, Rättegångsbalken 3, 48:26

Enligt 48 kap. 11 § BrB kan ett strafföreläggande också godkännas genom att hela det belopp som förelagts betalas. Detta under förutsättning att föreläggandet avser böter eller böter och särskild rättsverkan som innebär betalningsskyldighet. Enligt andra stycket i bestämmelsen krävs emellertid också att det av betalningen som ersätter det skriftliga godkännandet inte framgår att den misstänkte inte avser att godkänna detta. Om den misstänkte exempelvis på betalningstalongen skriftligen anger något i sak måste åklagaren alltså pröva om den misstänkte verkligen lämnat ett godkännande.

Enligt 9 kap. 18 § sekretesslagen (1980:100) gäller inte sekretess för uppgift i ärende om strafföreläggande.

Ett godkänt strafföreläggande gäller enligt 48 kap. 3 § BrB som en lagkraftvunnen dom.

4.2.1.4 Handläggning i domstol

Om åklagaren anser att det finns tillräckliga bevis och därmed beslutar att väcka åtal ger han eller hon in en stämningsansökan till tingsrätten. I stämningsansökan anges bland annat uppgifter om den misstänkte och målsäganden, en beskrivning av den brottsliga gärningen, en så kallad gärningsbeskrivning, samt de bevis som åberopas till styrkande av åtalet. Efter det att en ansökan om stämning kommit in till tingsrätten utfärdar rätten stämning. I samband med detta skall stämningsansökan delges den misstänkte (tilltalad). Den tilltalade ges därmed tillfälle att ange sin inställning till åtalet och de bevis som han eller hon avser att åberopa. I vissa fall kan också åklagaren enligt 45 kap. 1 § RB utfärda stämning och därefter ge in ett exemplar av stämningsansökan till rätten. Detta torde emellertid vara mycket sällan förekommande.

Innehåller det material som den tilltalade delges uppgifter om målsägandens ålder, yrke och adress skall dessa enligt 45 kap. 9 § RB tas bort om de saknar betydelse för åtalet. I förarbetena nämns vissa situationer där uppgifterna kan vara av sådan betydelse att de bör delges den tilltalade. Exempelvis bör så kunna vara fallet när målsägandens ålder är avgörande för brottsrubriceringen.⁴²

Om det finns ett behov av offentlig försvarare eller målsägandebiträde, och om tingsrätten inte tidigare fattat beslut om sådana förordnanden, kan detta ske i och med att tingsrätten utfärdar stämning i målet.

⁴² Se prop. 1993/94:143 s. 16

Vid huvudförhandlingen närvarar målsägandebiträdet. Om det finns en stödperson har också en sådan person möjlighet att närvara vid förhandlingen. Som nämnts ovan är stödpersonens funktion begränsad till mer renodlat stödjande åtgärder, såsom att påpeka för rätten att målsäganden är i behov av paus i förhandlingen.⁴³

I vissa typer av mål kan målsäganden uppleva det som skrämmande eller obehagligt att möta den tilltalade och lämna sin berättelse när den tilltalade är närvarande i rättssalen. Om det finns anledning att tro att målsäganden på grund av rädsla eller annan orsak inte fritt berättar sanningen när den tilltalade är närvarande kan rätten förordna om så kallade medhörning. Ett sådant beslut innebär att den tilltalade överhör målsägandeförhöret i ett annat rum.

Om det finns särskild risk för att det exempelvis vid en huvudförhandling kan komma att begås brott som kan innebära fara för någons liv, hälsa eller frihet eller omfattande förstörelse av egendom kan rätten fatta beslut om särskild säkerhetskontroll. Ett beslut om säkerhetskontroll kan också fattas om det finns anledning att befara att det i domstolens lokaler kan komma att förövas någon av de nu nämnda gärningarna. I det sistnämnda fallet talas om allmän säkerhetskontroll.

Ett beslut om att genomföra en särskild säkerhetskontroll fattas av den som skall vara ordförande vid huvudförhandlingen, medan ett motsvarande beslut om allmän säkerhetskontroll fattas av domstolschefen. Innan man fattar beslut om säkerhetskontroll skall samråd ske med polismyndigheten. Överväger rättsens ordförande att fatta ett beslut om särskild säkerhetskontroll skall samråd också ske med åklagaren i målet.

En säkerhetskontroll genomförs av polisen. Om det rör sig om en allmän säkerhetskontroll kan polismyndigheten besluta att kontrollen skall genomföras av ordningsvakt under ledning av polis. Vid en säkerhetskontroll har den som genomför denna rätt att genomsöka väskor och andra föremål samt att genomföra kroppsvisitationer. Den som inte underkastar sig en särskild säkerhetskontroll skall vägras tillträde till förhandlingen. Den som vägrar att underkasta sig en allmän säkerhetskontroll skall vägras tillträde till domstolens lokaler.

Om någon av parterna inte är nöjd med tingsrättens dom har de möjlighet att överklaga till hovrätten. I hovrätten hålls en ny hu-

⁴³ Se prop. 1987/88:107 s. 44

vudförhandling där bevisningen tas upp på nytt för att hovrätten skall kunna göra en ny bedömning av målet. Förordnandet om målsägandebiträde kvarstår också i hovrätten. Om det fortfarande finns behov av stödperson har en sådan person möjlighet att delta i huvudförhandlingen i hovrätten på samma villkor som tidigare.

Om parterna inte är nöjd med hovrättens dom finns också en möjlighet att få saken prövad i Högsta domstolen. Möjligheterna att få till stånd en sådan prövning är emellertid begränsade, eftersom det i många fall krävs att Högsta domstolen meddelar prövningstillstånd för att ett mål skall tas upp.

4.2.1.5 Möjligheterna till besöksförbud

Även om den som utsatts för trakasserier, hot eller våld valt att inte polisanmäla det inträffade finns en möjlighet att ansöka om besöksförbud. Frågor om besöksförbud prövas av åklagare som i sin tur kan anlita biträde av polismyndigheten för att utreda frågan. Under vilka förutsättningar det är möjligt att meddela besöksförbud regleras i lagen om besöksförbud.

I lagens 1 § sägs att förbud får meddelas för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person. För att ett sådant beslut skall kunna meddelas krävs att det finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avser att skydda. Vid bedömningen av om en sådan risk föreligger skall särskilt beaktas om den mot vilket förbudet avses gälla har begått brott mot den andra personens liv, hälsa, frihet eller frid.

Kan det vid en bedömning konstateras att ett besöksförbud enligt 1 § inte skulle vara tillräckligt får förbudet utvidgas till att också omfatta ett förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas. Ett sådant besöksförbud kallas utvidgat besöksförbud. Den som överträder ett utvidgat besöksförbud får också meddelas förbud att uppehålla sig inom ett större område, så kallat särskilt utvidgat besöksförbud. Ett sådant förbud får omfatta ett eller flera områden i anslutning till platser som kan omfattas av ett utvidgat besöksförbud.

Ett beslut om besöksförbud meddelas för viss tid, högst ett år. Besöksförbudet får förlängas med högst ett år i taget.

Den som bryter mot ett besöksförbud kan dömas för överträdelse av förbudet till böter eller fängelse i ett år.

Om åklagaren meddelar besöksförbud skall beslutet prövas av tingsrätten om den som ålagts beslutet eller den som beslutet avser att skydda begär det.

4.2.1.6 Brottsofferjourernas Riksförbund

Brottsofferjourernas Riksförbund är en ideell organisation som har drygt 100 lokala jourer som täcker landets alla polisdistrikt. Riksförbundet samordnar de lokala jourernas arbete och svarar för medlemmarnas utbildning. Förbundet tar också fram utbildningsmaterial.

Hos brottsofferjourerna kan den som utsatts för brott kostnadsfritt få råd och stöd samt tillfälle att tala med någon om det som inträffat. Brottsoffer kan också få hjälp med myndighetskontakter som kan vara behövliga efter det att någon utsatts för brott. I brottsofferjourernas regi kan den som utsatts också få information om rättssystemet och vägledning genom rättsprocessen. Också inom Svenska kyrkan och inom kvinnojourerna bedrivs verksamhet som ger stöd och hjälp åt brottsoffer.

De personer som är verksamma inom jourerna har tystnadsplikt.

För att få hjälp och stöd hos brottsofferjourerna krävs inte att den som utsatts för brott gjort en polisanmälan.

4.2.2 Personskydd

En del av de frågor som aktualiseras vid en diskussion kring de stödjande och skyddande åtgärder som erbjuds förtroendevald som utsätts för trakasserier, hot och våld rör det som brukar benämnas personskydd. Begreppet omfattar allt från information till den förtroendevalde om huruvida det finns en hotbild till personella insatser av polis och vidtagande av tekniska åtgärder. Tekniska åtgärder kan avse installationer av särskilda låsanordningar eller tillhållande av larmtelefoner. Personella insatser kan ha formen av livvaktsskydd, annat skydd i form av bevakning, till exempel platsbevakning eller färdbevakning.

Av framställningen nedan framgår att tillgången till och utformningen av det stöd och den hjälp som erbjuds förtroendevalda vari-

erar bland annat beroende på om den förtroendevalda är verksam på lokal eller riksnivå. Vad gäller frågor kring personskyddet finns en ansvarsfördelning mellan den öppna polisen och SÄPO. Denna innebär att den öppna polisen svarar för skyddet för förtroendevalda inom kommun och landsting, medan SÄPO svarar för skyddet för förtroendevalda som är verksamma på statlig nivå. Redogörelsen innehåller de grundläggande bestämmelserna om polisens organisation. Dessa bestämmelser finns först och främst i polislagen (1984:387). Därutöver finns också sådana bestämmelser i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen och förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen.

I den del av framställningen som gäller de hot- och riskbedömningar som utförs inom SÄPO har vi i vissa delar tagit hjälp av redovisningarna i Personskyddsutredningens betänkande, Personskyddet för den centrala statsledningen.

4.2.2.1 Polislagen

Polislagen inleds med en bestämmelse om polisverksamhetens ändamål. Enligt 1 § skall polisens arbete, som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet, syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp.

I 2 § polislagen definieras polisens uppgifter närmare. I uppräkningsen sägs att dessa innebär att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana inträffat. Därutöver sägs också att polisen bland annat har till uppgift att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal och lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen.

Med uttrycket allmän ordning avses enligt lagens förarbeten hela den egentliga polisverksamheten. Under begreppet allmän säkerhet torde därför också falla att avvärja angrepp mot staten.⁴⁴

Bestämmelsen i 2 § avser också förebyggande verksamhet för att förhindra störningar av allmän ordning och säkerhet. Som exempel på förebyggande åtgärder som direkt tar sikte på den allmänna sä-

⁴⁴ Se prop. 1983/84:111 s. 5

kerheten har i förarbetena nämnts den säkerhetskyddande verksamheten som ankommer på SÄPO.⁴⁵

Att en av polisens huvuduppgifter är att lämna allmänheten skydd, upplysningar och hjälp när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen framgår av 2 § fjärde punkten polislagen. Enligt Rikspolisstyrelsens kommentar till Polislagen innebär bestämmelsen en precisering i förhållande till vad som ankommer på andra myndigheter, såsom socialtjänsten och sjukvården. Polisens skyldighet avser därmed situationer när det inte ankommer på något annat samhällsorgan att bistå med de åtgärder som nämns i fjärde punkten. I kommentaren anges emellertid också att det i akuta situationer givetvis måste ankomma på polisen att ibland ingripa också när biståndet i princip ankommer på ett annat organ. Som exempel på en sådan situation anges att föra en skadad person till sjukhus trots att ambulanstransport i och för sig hade kunnat ordnas.⁴⁶

Enligt 3 § polislagen skall polisen vid fullgörandet av sina uppgifter samarbeta med åklagarmyndigheterna samt med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Särskilt åligger det polisen att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. Enligt bestämmelsen skall andra myndigheter ge polisen stöd i deras arbete.

Vad gäller 3 § bör anmärkas att den generella uppgiftsskyldigheten gentemot socialtjänstens myndigheter kan genomföras utan hinder av eventuell sekretess. Detta på grund av de sekretessbrytande bestämmelserna i 14 kap. 1 § andra meningen och 3 § sekretesslagen.⁴⁷ Vad däremot gäller rekommendationen om att andra myndigheter skall lämna polisen stöd i dessa arbete, får frågor om brytande av sekretess mellan myndigheter bedömas utifrån de allmänna reglerna om sådana förfaranden i sekretesslagen.

Enligt 4 § polislagen finns en polismyndighet i varje län. Myndigheten ansvarar för polisverksamheten inom distriktet. Chef för polismyndigheten är länspolismästaren. För ledningen av polismyndigheten finns en polisstyrelse. Denna består av länspolismästaren och det antal övriga ledamöter som regeringen bestämmer.

⁴⁵ Se . 1983/84:111 s. 56

⁴⁶ Se polislagen med kommentar, s. 12, Rikspolisstyrelsen, 1999

⁴⁷ Se polislagen med kommentar, s. 13, Rikspolisstyrelsen, 1999

4.2.2.2 Förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen

RPS är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Närmare bestämmelser om RPS uppgifter, ledning och organisation finns i förordning med instruktion för RPS. Till RPS hör enligt 1 § SÄPO, Rikskriminalpolisen och Polishögskolan.

RPS skall verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet. Regeringen kan uppdra åt RPS att leda polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Regeringen kan också uppdra åt RPS att i särskilda hänseenden ledan annan polisverksamhet.

RPS leder bland annat verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. RPS leder också polisverksamhet när det gäller terrorism, bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen eller som har samband med statsbesök och liknande händelser samt annat personskydd i den utsträckning som styrelsen bestämmer. Som nämnts ovan ingår riksdagsledamöterna i begreppet den centrala statsledningen. Inom RPS bedrivs den nu nämnda polisverksamheten vid SÄPO.

RPS har rätt att meddela föreskrifter för viss polisverksamhet, t.ex. om polisverksamhet som hör till SÄPO:s ansvarsområde. Dessa föreskrifter är bindande. RPS har också rätt att besluta om allmänna råd om polisverksamhet i den utsträckning som detta behövs för att uppnå planmässighet, samordning och rationalisering av polisens arbete. Sådana allmänna råd är inte bindande utan utgör i stället generella rekommendationer.⁴⁸

RPS föreskrifter och allmänna råd tas in i så kallade FAP-artiklar (Föreskrifter och Allmänna råd – Polisen) och publiceras i Rikspolisstyrelsens författningssamling (RPSFS).

4.2.2.3 Förordning med instruktion för Säkerhetspolisen

Vid sidan av förordningen med instruktion för RPS innehåller förordningen med instruktion för SÄPO närmare bestämmelser om denna myndighets verksamhet, vad avser uppgifter, ledning, organisation, anställningar, förflyttningsskyldighet, nationellt och internationellt samarbete, rapporteringsskyldighet samt uppdragsverksamhet.

⁴⁸ Se författningssamlingsförordningen (1976:725) 1 §

Enligt förordningen har SÄPO till uppgift att inom RPS leda och bedriva polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. SÄPO skall också inom RPS leda och bedriva polisverksamhet när det gäller terroristbekämpning, bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen och bland annat personskydd i den utsträckning som RPS bestämmer.

SÄPO skall fullgöra de uppgifter som RPS har att utföra enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633), svara för sådan beredskapsplanering som RPS bestämmer och lämna tekniskt biträde åt polisväsendet i den utsträckning som är lämpligt med hänsyn till verksamhetens art.

SÄPO skall samarbeta med Rikskriminalpolisen och polisväsendet i övrigt. Den skall också samarbeta med andra myndigheter i den omfattning som är lämplig med hänsyn till respektive myndighets arbetsuppgifter. SÄPO skall hålla rikskriminalchefen och läns-polismästaren underrättad om den verksamhet som de ansvar för.

4.2.3 Personskydd för riksdagsledamöter

I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polisverksamhet rörande bevaknings- och säkerhetsarbete avseende den centrala statsledningen statsbesök m.m. (FAP 224-2, RPFS 1994:8) finns de föreskrifter och allmänna råd om polisverksamhet som rör bevaknings- och säkerhetsarbete avseende den centrala statsledningen och därmed också beträffande riksdagsledamöterna.

I föreskriften anges att SÄPO har att bedöma hotbilden beträffande de personer som avses (skyddspersonerna) och den samlade polisiära skyddsinsats som skall ske med utgångspunkt från den hotbilden. Hotbilda-bedömningen spelar således en avgörande roll när det gäller att bestämma om skyddsinsatser är nödvändiga och, om så är fallet, vilka åtgärder som bör vidtas.

De hotbilder som SÄPO har att upprätta genomförs inom en hotbildsfunktion placerad inom kontraterrorismroteln. Inom hotbildsfunktionen är en grupp olika personer med olika kompetens verksamma. Gruppen består av polis, analytiker med akademisk bakgrund och administratörer. Till sin hjälp har gruppen därutöver också två psykologer som bistår gruppen med vissa expertbedömningar.

Beträffande riksdagsledamöterna upprättas en taktisk hotbild avseende Riksdagen i dess helhet. Denna hotbild upprättas två gånger

per år. Den taktiska hotbilden ligger i princip fast fram till dess att det upprättas en ny hotbild. Om det under mellantiden skulle inträffa något som påverkar hotbilden justeras den dock. Samma sak gäller om en enskild riksdagsledamot exempelvis utsätts för hot. I det sistnämnda fallet upprättas en särskild hotbild för just den utsatta ledamoten.

Arbetet vid hotbildsfunktionen bygger helt och hållet på att så mycket information som möjligt kan hämtas in såväl internt som externt. Intern information fås från andra enheter inom SÄPO. Extern information fås bland annat från RPS, Riksdagen, partikanslierna i Riksdagen, polismyndigheterna, socialtjänst, sjukvård och kriminalvård. Den externa informationen inhämtas också från öppna källor, såsom massmedia och Internet.

Den information som hotbildsfunktionen får bearbetas på skilda sätt. Inom hotbildsfunktionen genomförs registerslagningar i polisens register. Ibland vidtas åtgärder i form av spaning eller liknande. När det gäller hotfulla brev och e-post meddelanden som bedöms utgöra olaga hot inleds regelmässigt förundersökning som bland annat syftar till att SÄPO skall kunna identifiera gärningsmannen och vidta förebyggande åtgärder.

Hotbilsbedömningen resulterar i en skriftlig beskrivning av risken för en attack mot en person. De upprättade hotbilderna beskrivs som utslag av internationell terrorism, inhemsk extremism, annan opinionsyttring, mental störning eller som överförd hotbild.

Med inhemsk extremism menas sådan verksamhet som syftar till att med våld, hot eller tvång ändra vårt statskick, förmå beslutande politiska organ eller myndigheter att fatta beslut i en viss riktning eller att hindra enskilda medborgare från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter.

Till kategorin annan opinionsyttring hänförs främst demonstrationer som tenderar att övergå i våldshandlingar eller på annat sätt går utöver de medverkandes demokratiska rättigheter. Demonstranter som kastar ägg, skriker eller på annat sätt utmärker sig hänförs till denna kategori. Till kategorin hänförs ibland också fall där SÄPO fått kännedom om personer som utan att vara direkt hotfulla eller avvikande, skriver många och påstridiga brev till en skyddsperson.

Kategorin mentalt störda innefattar kända våldsutövare, det vill säga personer som uttalat hot mot statsråd eller andra i den centrala statsledningen. Till gruppen hänförs också personer som enligt vad som är känt på annat sätt betett sig egendomligt. Ett exempel på

den sistnämnda beskrivningen är så kallade stalkare. Med stalkare avses en person, som på ett onormalt sätt är fixerad vid en annan person. Till kategorin mentalt störda hänförs också okända, presumtiva våldsutövare, det vill säga personer som inte gett sig till känna men som kan tänkas komma att utöva hot eller våld mot skyddspersonen.

Slutligen avses med kategorin överförd hotbild främst att en person med en hög hotbild för över denna på en person som befinner sig i hans eller hennes omedelbara närhet. Hotbilden överförs från en person till en annan bara i situationer då båda samtidigt närvarar exempelvis vid ett möte. SÄPO har nyligen utökat begreppet så att evenemang med hög risk i sig kan innebära ökad risk för personer som medverkar eller besöker det.

Efter det att det skett en beskrivning av risken för attack mot skyddspersonen utifrån de ovan nämnda kategorierna sker en värdering av risken för attack enligt en femgradig skala:

1. Ingen hotbild/Ringa risk för angrepp
2. Låg hotbild/Viss risk för angrepp
3. Förhöjd hotbild/Risk för angrepp
4. Hög hotbild/Betydande risk för angrepp
5. Mycket hög hotbild/Uppenbar risk för angrepp

Bedömningen grundas bland annat på vad som är känt för SÄPO om möjliga hot mot skyddspersonen.

De upprättade hotbilsbedömningarna betraktas som ett internt arbetsredskap och delges varken skyddspersoner eller den öppna polisen. Däremot förekommer att SÄPO presenterar muntlig information om hotbilden. Detta sker framförallt när det inträffat något som gör att skyddspersonen i fråga bedöms vara i behov av särskilda skyddsåtgärder.

Sedan en hotbilsbedömning upprättats fastställs denna av ledningen inom kontraterrorism roteln som också beslutar om eventuella skyddsåtgärder. Åtgärdsbesluten kan variera från att de bestämmer att ingen åtgärd alls skall vidtas till att skyddspersonen ges fullt livvaktsskydd.

Enligt föreskrifterna informerar SÄPO berörda polismyndigheter om förestående händelser som kan föranleda gemensamma bevaknings- och säkerhetsåtgärder eller som annars bör vara kända av polismyndigheterna. Överläggningarna utmynnar regelmässigt i en

överenskommelse som utvisar vilka skyddsåtgärder SÄPO skall svara för och vilka åtgärder som skall vidtas av den öppna polisen.

Enligt RPS föreskrifter samordnar SÄPO planering och förberedelser av den öppna polisens bevaknings- och säkerhetsarbete kring skyddspersonerna. SÄPO har därmed att svara för kontakten med skyddspersonen och/eller hans eller hennes företrädare, beskrivning av hotbilden beträffande skyddspersonerna, information till berörda polismyndigheter om skyddspersonernas planerade förflyttningar samt om hotbilden, frågor om närskydd och tekniska skyddsåtgärder. Därutöver har SÄPO i detta sammanhang att svara för att samråd sker med berörda polismyndigheter.

Berörda lokala polismyndigheter svarar för att hot av lokal natur beaktas i planeringen. De svarar därutöver också för planering och förberedelser som avser distansskydd såsom platsbevakning, hotellbevakning, färdvägsbevakning och eskort samt andra åtgärder som kan bedöms nödvändiga.

Av SÄPO:s beslut i ett ärende som förutsätter medverkan av annan polismyndighet skall framgå vilka skyddsåtgärder som skall vidtas av annan eller andra polismyndigheter. Innan beslutet fattas skall samråd ske med berörda polismyndigheter. Vad som då överenskommit skall dokumenteras på lämpligt sätt.

Vid genomförandet av bevaknings- och säkerhetsarbetet leder SÄPO närskyddet och lokal polismyndighet annat bevaknings- och säkerhetsarbete. Närskydd definieras av RPS i dessa allmänna råd som del av personskydd och består av livvakt, tekniska åtgärder och del av skyddsspaning. Med skyddsspaning menas spaning syftande till att upptäcka och ingripa vid hot mot och angrepp på ett skyddsobjekt.

Enligt de allmänna råden förutsätter planeringen av det bevaknings- och säkerhetsarbete som krävs fortlöpande kontakter med, i det avseende som här är aktuellt, Riksdagens förvaltningskontor och riksdagspartiernas partikanslier. Det bevaknings- och säkerhetsarbete som krävs i varje särskilt fall skall till övervägande del utföras av SÄPO. Ofta krävs därutöver också insatser av andra polismyndigheter. Samordningen av den samlade polisiära skyddsinsatsen sker med utgångspunkt från den hotbild som SÄPO sammanställer.

I RPS föreskrifter och allmänna råd om skyldighet för polismyndigheterna att underrätta SÄPO om vissa brottsmisstankar m.m. (FAP 403-3, RPSFS 1999:10) har RPS meddelat föreskrifter rörande den öppna polisens skyldigheter att informera SÄPO i

vissa frågor. Enligt föreskrifterna skall en polismyndighet genast underrätta SÄPO vid misstanke om brott enligt 3–6 kap. BrB, om brottet innebär förgripelse mot bland annat den centrala statsledningen vilket begrepp också innefattar ledamöter av Riksdagen. De i föreskriften nämnda kapitlen i BrB innehåller bestämmelser om brott mot liv och hälsa, brott mot frihet och frid, ärekränkning och sexualbrott.

4.2.3.1 Personskyddsutredningens slutbetänkande, Personskyddet för den centrala statsledningen

Personskyddsutredningen lämnade sitt slutbetänkande under hösten 2004. I uppdraget ingick att göra en kartläggning och analys av regelverket och rutinerna för personskyddet avseende den centrala statsledningen. I den del av betänkandet som kan vara av betydelse för de frågor som ingår i kommitténs direktiv redovisade Personskyddsutredningen en del synpunkter och lämnade vissa förslag. Vissa av förslagen rör hotbilda-bedömningar och möjligheterna att lämna information mellan myndigheter under arbetet med sådana bedömningar.

I betänkandet konstaterade utredningen att samarbetet mellan SÄPO och Riksdagen tidigare varit eftersatt. Efter mordet på utrikesministern Anna Lindh hade det dock blivit betydligt bättre. Önskemål hade emellertid framförts om mer kontinuerliga kontakter mellan SÄPO å ena sidan och Riksdagens talman och partiledare å den andra sidan. Mot bakgrund av de förslag som lämnades i betänkandet framförde utredningen att det i ökad omfattning behövde lämnas uppgifter från Riksdagen till SÄPO. Uppgiftslämnandet skulle ankomma på Riksdagens säkerhetschef. Av stor vikt var därvid att partikanslierna och säkerhetschefen i samråd försökte hitta fungerande rutiner för att viktig information skulle komma till SÄPO:s kännedom. Också vad det gällde informationsutbytet mellan Regeringskansliet och SÄPO föreslogs att Regeringskansliet skulle strama upp och i vissa fall skapa rapporteringsrutiner.

I frågan om de hotbilda-bedömningar som utfördes inom SÄPO ansåg utredningen det angeläget att skapa en ordning som innebar att inte bara kända utan också eventuella eller latent hot kunde motverkas. Detta borde ske genom att det tillskapades en ny kategori för hotbilda-bedömningar som knöt an till skyddspersonens situation. Grundinställningen borde vara att det alltid förelåg en

viss, men låg risk för att latent eller eventuella hot skulle realiseras. Det skulle därvid vara en rad olika faktorer som kunde påverka hotbilsbedömningen. Några exempel var i vilken utsträckning skyddspersonen exponerades i massmedia, hur medierna skildrade personen, om personen framstod som kontroversiell eller om personen var ansvarig för ett förslag som väckte starka känslor bland allmänheten.

Den nuvarande beteckningen mental störning borde vidare enligt utredningen ändras till den mer adekvata benämningen hot som kunde knytas till enskilda personer.

I betänkandet föreslogs vidare att Rättsmedicinalverket skulle ges rätt att lämna ut rättspsykiatriska undersökningar till SÄPO i vissa fall. Utredningen föreslog därför en ändring i förordningen (1991:1413) om rättspsykiatrisk undersökning genom att det där skulle föras in en bestämmelse om att en rättspsykiatrisk undersökning fick lämnas ut när en polismyndighet begärde det och det behövdes för personskyddet för den centrala statsledningen. Sekretessen för sådana undersökningar kunde alltså till följd av förslaget brytas för SÄPO:s personskyddsarbete.

När det enligt utredningen gällde den förhållandevis lilla grupp personer som gjort sig kända genom att allvarligt hota personer i den centrala statsledningen föreslogs att SÄPO skulle kunna få information från hälso- och sjukvården som var av direkt och avgörande betydelse för hotbilsbedömningen. I anledning därav föreslogs att det i lagen (1998:513) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område infördes en bestämmelse om att hälso- och sjukvårdspersonal var skyldig att lämna ut sådana uppgifter som behövdes i verksamhet för personskydd för den centrala statsledningen. Detta under förutsättning att uppgifterna i ett särskilt fall begärdes av polismyndighet. Den föreslagna bestämmelsen kom därmed att bryta tystnadsplikten för personal i allmän och enskild tjänst.

Utredningen konstaterade att SÄPO på motsvarande sätt kunde komma att behöva uppgifter från kriminalvården. Mot bakgrund därav föreslogs att det i förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt och i förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder infördes bestämmelser om att kriminalvården skulle lämna SÄPO uppgift om en intagens respektive den dömdes personliga förhållanden när SÄPO i ett särskilt fall begärde det och uppgiften behövdes för personskyddet för den centrala statsledningen.

Förslagen i slutbetänkandet bereds för närvarande inom Justitiedepartementet.

4.2.4 Personskydd för förtroendevalda inom kommun och landsting

Enligt vad som framgått tidigare i detta avsnitt har förtroendevalda inom kommun och landsting att vända sig till den öppna polisen för att komma i åtnjutande av åtgärder som omfattas av begreppet personskydd. Enligt vad kommittén erfarit varierar möjligheterna att få sådant skydd avsevärt mellan olika polisdistrikt. Också om det finns rutiner för hur man skall förfara i samband med att en förtroendevald anmäler att det finns behov av åtgärder varierar.

Det har inom ramen för kommitténs arbete inte varit möjligt att göra en närmare kartläggning i detta avseende. Att det nu pågår utvecklingsarbete mot att införa mer enhetliga rutiner framgår av att det såväl centralt som lokalt pågår projekt för att utarbeta riktlinjer för hur trakasserier, hot och våld bör hanteras. Det är enligt vår mening ändå av stor vikt att ge en bild av hur frågorna hanteras för närvarande. De skillnader som förekommer i hur frågorna hanteras kan illustreras med exempel från tre polismyndigheter som kommittén varit i kontakt med.

Det första exemplet är hämtat från ett av de större polisdistrikten. I detta polisdistrikt saknas handlingsplaner och särskilda riktlinjer för att hantera trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda. En anmälan om en sådan händelse handläggs därför i enlighet med de rutiner som gäller för en anmälan från en enskild som inte är förtroendevald. I vilken utsträckning det skall vidtas åtgärder som innebär att den förtroendevalde får personskydd avgörs av den polisman som tar emot anmälan. Möjligheterna till sådant skydd är i detta polisdistrikt mycket begränsade. Det finns inte några utarbetade riktlinjer som den enskilde polismannen kan ha till stöd för en hot- och riskbedömning som ligger till grund för beslut om eventuella åtgärder som omfattas av begreppet personskydd. Det finns inte heller något utrymme inom organisationen i sig för någon särskild hot- och riskbedömning som tar sikte på de särskilda omständigheter som kan vara för handen vid trakasserier, hot och våld riktade mot förtroendevalda. Inom polisdistriktet har det förekommit trakasserier och hot mot förtroendevalda. I vilken omfattning är inte dokumenterat. Det pågår för närvarande inget arbete

med att införa riktlinjer för hur en anmälan om trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda skall hanteras.

Det andra exemplet utgörs av ett medelstort polisdistrikt där det under en längre tid byggts upp en organisation för att hantera frågor som kräver en hot- och risk bedömning. Till skillnad från det första exemplet har det förekommit grova hot som realiserats och i anledning av detta har arbetet med att förebygga och hantera hot och våldsbrott initierats. I polisdistriktet har man valt att inrätta en särskild hot- och riskfunktion där det bland annat finns tillgång till psykologisk expertis. Arbetet inom polisdistriktet har organiserats så att varje anmälan om trakasserier, hot eller våld mot förtroendevalda vidarebefordras till funktionen efter det att anmälan tagits emot av polisen. Vid hot- och riskfunktionen upprättas därefter en bedömning och ett förslag till vilka åtgärder som bör vidtas i anledning av denna. Detta förslag vidarebefordras till polismästaren som mot bakgrund av bedömningen fattar beslut i frågan om personskydd.

I samband med att anmälan tas emot ges den förtroendevalda en personlig kontaktman vid polisen. Den som utsatts har därmed möjlighet att ta kontakt med denne och ställa frågor eller höra hur handläggningen med ärendet fortskridit. Det är också denne kontaktman som informerar den som utsatts om det vidtas några åtgärder. Den risk- och hotbildsfunktion som beskrivits här är inte begränsad bara till trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda, utan handlägger också frågor om hot som riktas mot andra enskilda.

Det tredje exemplet utgörs även det av ett medelstort polisdistrikt. Ansvaret för trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda ligger här på Länskriminalen. Härmed anser man sig ha bättre överblick och snabbt kunna göra en god bedömning om hur allvarligt ett hot kan tänkas vara, samt kunna göra en kvalificerad bevisvärdering och ha tillgång till avancerade spaningsmetoder om det behövs. Man har organiserat sig så att det finns en särskild kontaktväg in till polisen för förtroendevalda som utsätts för hot eller våld. De kan ringa ett särskilt nummer till jourhavande utredningsledare eller – om denna ej skulle finnas till hands just då – till jourhavande befäl. Två polismän, en kriminalkommisarie och en kriminalinspektör, är särskilt avdelade att ha ansvar för hot och våld mot politiker. Dessa ägnar en del av sin arbetstid åt att också resa runt i länet och informera förtroendevalda om att de finns, var för-

troendevalda ska vända sig om de utsätts för hot eller våld, samt hur polisen arbetar om de får in en sådan anmälan.

Om en anmälan om hot eller våld mot en förtroendevald kommer in, gör utredningsledaren en initial hotbilda-bedömning. Ärendet förs vidare till roteln för grova brott, alternativt till åklagare om det finns någon som är skäligen misstänkt. Ärendet åtgärdsskyddas som rutin, så att inte media eller annan utomstående kan få kännedom om det. Målsägandekopian till den förtroendevalde som gjort anmälan, skickas till denne privat för att säkra att inte heller denna handling blir offentlig.

Kriminalunderrättelseroteln gör en hotbildsanalys och informerar SÄPO, som har egen personal stationerad i länet och som sitter i samma hus som Länskriminalen. Roteln tar även hand om bevisvärderingen i fallet. Till hjälp har de såväl spaningsroteln som tekniska roteln. Operativa chefen vid Länskriminalen är utredningsledare så länge ärendet inte är av sådan art att det skall lämnas till åklagare. Alla underrättelser och tips som överhuvudtaget kommer in gällande trakasserier, hot eller våld mot förtroendevalda, samlas hos Kriminalunderrättelseroteln. Det gör även resultat av tekniska undersökningar med anledning av sådana fall.

För den förtroendevalde som anmäler hot, används samma rutiner som gäller för hotade kvinnor. För att skapa trygghet för den som utsätts får hon eller han en särskild person vid polisen som den kan prata med. Om det finns en högre hotbild, gäller i första hand att den hotade får ett larmpaket, samt även kontakt med en hundförare, som till exempel rastar hunden i närheten av den utsattes bostad. Beslut kan också tas om att en bilpatrull skall cirkulera utanför den utsattes bostad några gånger varje pass. Riktigt allvarliga hot, kan leda till beslut om livvaktsskydd.

4.2.4.1 Förslag till riktlinjer för hot och riskbedömningar i ärenden om våld och hot i nära relationer

Inom RPS har sedan en tid tillbaka pågått ett utvecklingsarbete om hur sådana bedömningar bör utformas i andra kategorier av ärenden. Bland annat har RPS fått i uppdrag av regeringen att efter samråd med RÅ utveckla riktlinjer för polisens hot- och riskbedömningar. De föreslagna riktlinjerna är begränsade till ärenden om våld

i nära relationer och besöksförbud.⁴⁹ De resonemang och slutsatser som redovisas i RPS redovisning ger generell kunskap om hur hot- och riskbedömningar bör kunna utformas också i andra situationer där det förekommer trakasserier, hot och våld.

I RPS redovisning anges inledningsvis bland annat att utgångspunkten bör vara att en hot- och riskbedömning skall utgöra ett hjälpmedel för att ur ett brottsofferperspektiv kunna förutse och bedöma behovet av brottsofferstödjande och brottsofferförebyggande åtgärder. I redovisningen sägs vidare att en noggrann riskbedömning inte bara behöver resultera i att en person ges skydd av något slag. Bedömningen kan också visa att ett brottsoffers känsla av skräck saknar faktisk grund. I dessa fall bör polisiärt mer resurskrävande skyddsåtgärder kunna ersättas av andra stödjande åtgärder.

Enligt redovisningen bör en hot- och riskbedömning omfatta den aktuella hotbilden där risken för utsatthet kan öka eller minska över tid, beroende på omständigheter kring brottsoffret och gärningsmannen. Bedömningarna bör göras om regelbundet.

I de situationer där det finns behov av att utföra en hot- och riskbedömning krävs i flesta fall att åtgärder vidtas så snabbt som möjligt. Den arbetsmetodik som polisen använder sig av bör därför utvecklas så att aktuella händelser tas om hand eller registreras i befintliga system. Detta för att polisen lätt skall kunna identifiera upprepningar av tidigare inrapporterade händelser.

Hanteringen av ärenden om hot- och riskbedömningar bör präglas av en i förväg väl framtagen samsyn, tydlig ansvarsfördelning och i övrigt väl kända rutiner på området. Vad gäller de organisatoriska formerna kring hot- och riskbedömningar sägs i riktlinjerna att sådana bör utformas på lokal nivå. Det kan exempelvis bestå i bildandet av en särskild funktion för hot- och riskbedömningar, en precisering av kriminalunderrättelsetjänstens roll eller en organisatorisk struktur där en befattningshavare ges ansvaret för bedömningarna.

Den information som samlas in vid hot- och riskbedömningar bör dokumenteras på ett sätt som gör det möjligt att använda hot- och riskbedömningen som en komponent i en kommande brottsutredning.

⁴⁹ Se Rikspolisstyrelsens redovisning av regeringens uppdrag om riktlinjer för Polisens hot- och riksbedömningar i ärenden om våld i nära relationer samt rutiner och riktlinjer för Polisens arbete med ärenden om besöksförbud (POL-428-438-5584/03, JU2003/88772KRIM)

Mot bakgrund av bland annat ovan nämnda allmänna överväganden och utgångspunkter presenterade RPS en rad förslag. Här redovisas de som är av intresse för kommitténs arbete.

- Initial hot- och riskbedömning tillsammans med bland annat olika registerkontroller, till exempel i misstanke- och belastningsregister, bör granskas på ett så tidigt stadium som möjligt. Bedömningen bör dokumenteras och ligga till grund för beslut om vilket slags skydd, stöd, hjälp och brottsförebyggande information som ett enskilt brottsoffer skall ha. Åtgärderna kompletterar även beslutsunderlaget inför kontakten med förundersökningsledaren för att denne skall kunna ta ställning i frågan om tvångsmedel eller besöksförbud.
- Är den misstänkte frihetsberövad behöver brottsoffrets eventuella behov av skydd även beaktas inte minst i samband med frigivning eller permission i enlighet med 35 § andra stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt eller om underrättelse till målsägande angående frigivning. Motsvarande bestämmelser om underrättelse till målsägande finns i 29 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård och i 21 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård.
- Polisen skall vid behov alltid underrätta målsäganden i de fall en gripen, anhållen eller häktad person rymmer.
- Vid våld mot barn eller i samband med att barn bevittnar våld i en familjesituation skall man särskilt uppmärksamma kravet på att omgående kontakta socialtjänsten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).
- Beslut om stödjande och förebyggande åtgärder bör anpassas, samordnas, spridas och följas upp såväl inom den egna myndigheten som vid behov med externa aktörer. Vidtagna åtgärder bör inte väcka onödig uppmärksamhet hos omgivningen. Här bör noteras att allvarigare trakasserier mot en person kan räcka som skäl för ett beslut om besöksförbud. Hot- och riskbedömningen bör beakta att behovet av stöd kan variera under utredningsstadiet, i samband med domstolsförhandlingar samt efter denna.
- Fasta rutiner bör finnas för skyddat boende såväl lokalt som regionalt samt andra mer ingripande och kostnadskrävande skyddsåtgärder såsom livvaktsskydd.
- Olika prioriteringsnivåer kan användas för att göra det enklare att överblicka och organisera arbetet med hot- och risk-

bedömningar inklusive eventuella vidtagna stödjande och skyddande åtgärder. Förstahandsåtgärderna är främst inriktade på sådana insatser som genomförs av personal i det absoluta inledningsskedet. Andrahandsåtgärderna är av sådant slag att de inte kan bedömas som lika akuta och kan anstå en viss kortare tid. Senare åtgärder kan vara av mer administrativ art eller mer tidskrävande karaktär som aktualiseras under efterföljande dagar.

- Personliga sammanträffanden bör alltid ske med den utsatta personen i samband med hot- och riskbedömningen där denne ges möjlighet att bland annat närmare beskriva sin situation och möjligheter till förändringar i de egna rutinerna. Polisen bör även erinra om vikten av att få information om till exempel varaktiga eller tillfälliga adressändringar. Detta särskilt om den nya adressen ligger utanför polisdistriktet, vilket snarast bör meddelas den nya polismyndigheten. Vid eventuellt pågående brottsutredning bör målsägandens inställning till medverkan i fortsatt utredning och föreslagna skyddsåtgärder dokumenteras.
- Målsäganden skall enligt 13 a § förundersökningskungörelsen så snart som möjligt underrättas om vad som gäller för förordnande av målsägandebiträde eller meddelande om besöksförbud. Målsäganden skall även ges information om reglerna om stödperson i 20 kap. 15 § och 23 kap. 10 § RB, om möjligheterna att få rättshjälp och rådgivning enligt rättshjälpslagen (1996:1619) samt om vilka myndigheter, organisationer och andra som kan lämna stöd och hjälp. Denna och annan kompletterande information bör i aktuella ärenden lämnas både muntligen och skriftligen.
- Förhållanden som rutinmässigt bör iakttas och dokumenteras är exempelvis följande,
 - a) tidigare brottslighet, särskilt i form av partnervåld och tidigare ärenden om besöksförbud,
 - b) missbruk av alkohol, droger eller mediciner,
 - c) problem i relationen, till exempel attityder som stöder eller ursäktar partnervåld, eskalerande våldssituationer under senare tid, pågående separation eller kontrollbehov,
 - d) social situation, till exempel problem på arbetsmarknaden,

- e) om barn under 18 år finns med i bilden, såväl gemensamma som egna,
- f) tillgång till vapen, främst stick- eller skjutvapen, samt
- g) om det finns personer i gärningsmannens bekant-skapskrets som på olika sätt är beredda att fullfölja gärningsmannens intentioner.

Sammantaget kan hot- och riskbedömningarna genom sin kontinuitet ge en helhetsbild av ett specifikt brottsoffrets situation som det annars kan vara mycket svårt att bilda sig en uppfattning om. Resultatet av hot- och riskbedömningen skall vara sådant att det kan presenteras genom hela rättskedjan. Bedömningen kan då fungera både som ett redskap för polisens bedömning av det enskilda brottsoffrets situation och som ett underlag för myndigheters och domstolars beslut i exempelvis frågor om tvångsmedel.

4.2.5 Beredskapen inom de politiska partierna

Kommittén har träffat företrädare för de politiska partier som finns representerade i Riksdagen. Företrädare för dessa partier uppgav att det i dag inte finns någon samlad bild av i vilken omfattning det förekommer brott mot förtroendevalda. Samtliga uppgav att det finns en medvetenhet om att det förekommer, såväl på kommunal och landstings nivå som på statlig nivå.

Enligt de närvarande representanterna är det lättare att bilda sig en uppfattning om i vilken omfattning det förekommer brott riktat gentemot riksdagspolitiker än vad gäller förtroendevalda som är aktiva lokalt. Förklaringen härtill är förmodligen att de händelser som riktar sig mot riksdagsledamöter rapporteras och att det finns mycket väl fungerande rutiner inom Riksdagen för att hantera säkerhetsfrågor.

Det rådde också stor enighet om att det krävdes mer öppenhet i diskussionerna kring frågor om brott mot förtroendevalda och att den egna kulturen inom partierna i dessa frågor måste diskuteras.

Samtliga närvarande framhöll att samarbetet med den öppna polisen och med SÄPO fungerade utmärkt.

4.2.6 Beredskapen inom kommun och landsting

De flesta kommuner och landsting har en befattningshavare som är utsedd att vara säkerhetsansvarig eller på annat sätt ha det övergripande ansvaret för säkerheten. Den säkerhetsansvarige, eller motsvarande befattningshavare, kan ha till uppgift att bistå den enskilde förtroendevalde som utsätts för trakasserier, hot och våld. Det stöd som kan lämnas kan exempelvis bestå i att den förtroendevalde kan få hjälp med myndighetskontakter eller med kontakter med krisbearbetningsgrupper.

I vissa kommuner och landsting har den säkerhetsansvarige utarbetat riktlinjer och handlingsplaner för hur kommunen eller landstinget skall förfara i samband med att förtroendevalda utsätts för trakasserier, hot och våld. Vissa av de riktlinjer som kommittén tagit del av är mer övergripande till sin karaktär och ger generella anvisningar om vem som skall ansvara för säkerhetsarbetet samt anvisningar om hur riktlinjerna skall konkretiseras. Andra handlingsplaner är mer konkreta och innehåller handfasta råd om hur den enskilde skall reagera vid hot, vem som skall anmäla hotet till den lokala polisen, i vilka situationer det skall genomföras en hot- och risk bedömning samt hur den som utsätts skall förhålla sig till massmedierna.

I Sveriges Kommuner och Landstings regi har det bildats ett nätverk mellan vissa säkerhetsansvariga i landet.

4.2.7 Möjligheter till stöd och hjälp från socialtjänsten

Socialtjänstens ansvar för brottsoffer regleras i socialtjänstlagen. I 5 kap. 11 § föreskrivs att socialnämnden bör verka för att den som utsätts för brott och dennes anhöriga får stöd och hjälp. Också andra bestämmelser i socialtjänstlagen om socialtjänstens ansvar kan aktualiseras i ärenden om enskilda som trakasseras, hotas eller utsätts för våld.

I 2 kap. 2 § första stycket anges ett generellt och yttersta ansvar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta kan inkludera olika former av åtgärder i förhållande till den enskilde.

Också 3 kap. 3 § socialtjänstlagen kan vara relevant för socialtjänstens ansvar att ge stöd till enskilda som är utsatta. Där anges att kommunen skall svara för omsorg och service, upplysningar,

råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.

4.3 Kort om sekretess – möjligheter till skydd för personuppgifter

I 2 kap. 1 § TF finns den grundläggande bestämmelsen om rätten att ta del av allmänna handlingar. Av 2 § följer att denna rätt bara får begränsas när det är påkallat med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen, bland annat skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningar av rätten att ta del av allmän handling skall noga anges i bestämmelser i en särskild lag eller, om det är lämpligare, i en annan lag, vartill den särskilda lagen hänvisar.

När en sådan bestämmelse innehåller ett bemyndigande för regeringen får regeringen i förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet.

Den särskilda lag som pekas ut i 2 kap. 2 § TF är sekretesslagen. Genom sekretesslagen skyddas uppgifter av närmare angivna slag. Skyddet innebär att allmänna handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter bara får lämnas ut under de i lagen angivna förutsättningarna. Om sekretess gäller för en uppgift omfattas den också av en lagstadgad tystnadsplikt. Som huvudregel gäller dock att tystnadsplikten viker för den meddelarfrihet som föreskrivs i TF och yttrandefrihetsgrundlagen. Sekretessen gäller inte bara i förhållandet mellan en myndighet och enskilda utan också i princip myndigheter emellan.

Styrkan av den sekretess som garanteras genom lagen kan variera mellan olika typer av uppgifter. Denna åtskillnad mellan styrkan av sekretessen åstadkoms bland annat genom de så kallade skaderekvisiten. Tanken bakom denna reglering är att ett röjande av olika uppgifter genom utlämnande av allmän handlingar eller genom muntlig eller skriftlig information bara skall förbjudas när röjandet kan orsaka skada.

I sekretesslagen förekommer två typer av skaderekvisit dels ett rakt, dels ett omvänt. Det raka skaderekvisitet innefattar en presumtion för offentlighet och innebär att sekretess gäller om det kan antas att ett röjande leder till viss skada. Det omvända skaderekvisitet är däremot en presumtion för sekretess och innebär att en

uppgift bara får röjas när det kan antas att någon skada inte uppkommer.

Regler om sekretess för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden finns i 7–9 kap. sekretesslagen. I 7 kap. återfinns bestämmelser om enskildas personliga förhållanden, i 8 kap. bestämmelser om enskildas ekonomiska förhållanden och i 9 kap. återfinns bestämmelser om sekretess med hänsyn till förhållanden av både personlig och ekonomisk natur.

I 7 kap. 15 § sekretesslagen stadgas om så kallade folkbokföringssekretess. I bestämmelsen sägs att sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföringen eller liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen, för uppgift om enskilds förhållande, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Med annat liknande register avses till exempel det statliga person- och adressregistret (SPAR), Riksförsäkringsverkets register över befolkningen och statistiska centralbyråns register över totalbefolkningen. Bestämmelsen omfattar också register som bara avser befolkningen i ett visst område, till exempel ett landstingsområde.

De uppgifter som kan hållas hemliga med stöd av bestämmelsen är bland annat uppgift om namn, adress och personnummer.

Bestämmelsen i 7 kap. 15 § sekretesslagen om folkbokföringssekretess innehåller ett rakt skaderekvisit. I lagförarbetena framhålls att det därför som huvudregel skall råda offentlighet för den kategori uppgifter som omfattas av bestämmelsen. Bara i vissa undantagsfall har sådana uppgifters art och innehåll ansetts kunna utgöra särskild anledning som krävs för att sekretess skall gälla. Så har enligt lagförarbetena ansetts vara fallet när det är frågan om en uppgift om ett personligt förhållande som är av utpräglat känslig karaktär.⁵⁰

Om någon begär att få ut uppgifter om en person lämnar myndigheter alltså vanligtvis ut sådana uppgifter. I vissa fall har de det inneburit ett stort obehag att exempelvis namn- och adressuppgifter eller fotografier kommit i omlopp. Uppgifter hämtade från registren har använts för att spåra en person eller personens anhöriga eller som ett led i systematiska trakasserier och hot. Uppgifter från

⁵⁰ Se bl.a., prop. 1979/80:2 s. 211 och prop. 1987/88:41 s. 9 f.

registren har också använts under planläggningen av grova våldsdåd.⁵¹

För att motverka missbruk av rätten att ta del av uppgifter i folkbokföringsregistret finns i dag tre olika förebyggande typer av åtgärder. Det första steget i en trappa av skyddsåtgärder är markering för särskild sekretessprövning, så kallad spärrmarkering. Om den åtgärden inte skulle vara tillräckligt ingripande kan den vars uppgifter det gäller begära kvarskrivning eller att personuppgifterna fingeras.

4.3.1.1 Markering om särskild sekretessprövning, så kallad spärrmarkering

I vissa fall kan man på förhand misstänka att en uppgift kommer att efterfrågas för att användas på ett sätt som kan vara till men för den enskilde. Exempelvis kan detta vara fallet med adressuppgifter som används som ett led i trakasserier. Riksskatteverket har då möjlighet att föra in en spärrmarkering i folkbokföringsdatabasen. Markeringen anger att särskild försiktighet bör iakttas vid bedömningen av om uppgifterna om personen i fråga bör lämnas ut, eftersom uppgifterna kan omfattas av sekretess. Sekretessmarkeringen är alltså avsedd att ge myndigheten en varningssignal för framtida bedömningar av om uppgifterna är sekretessbelagda. Redan den omständigheten att spärrmarkeringen finns innebär således inte att sekretess gäller.⁵²

Systemet med spärrmarkeringar har använts under en längre tid. Detta trots att det inte finns bestämmelser i lag som reglerar systemet. Användandet av spärrmarkeringar i folkbokföringsdatabasen har emellertid godtagits av Justitieombudsmannen.⁵³

I RSV:s handbok för folkbokföring ges mer detaljerade riktlinjer för användandet av spärrmarkeringar. Enligt dessa skall en begäran om spärrmarkering ges in till Riksskatteverket. För att en uppgift skall spärrmarkeras krävs att den som ansöker kan styrka att han eller hon förföljs. Det skall därvid föreligga ett konkret hot. Bara den omständigheten att sökanden känner en allmän motvilja mot att ha kontakt med en viss person eller att sökanden tillhör någon yrkeskategori som generellt är särskilt utsatt är alltså inte tillräck-

⁵¹ Se Sekretess för fotografier i offentliga register m.m., Ds 2002:48 s. 31 ff

⁵² I t.ex. rättsfallet RÅ 1992 not. 457 ansågs spärrmarkerad uppgift inte kunna lämnas ut medan Regeringsrätten gjorde motsatt bedömning i rättsfallet RÅ 1994 not. 613

⁵³ Se JO:s ämbetsmannaberättelse 1984/85 s. 282 och 1987/88 s. 195

ligt. Sökanden kan enligt riktlinjerna åberopa intyg från t.ex. sociala myndigheter eller polismyndighet eller annan liknande utredning till styrkande av att det föreligger omständigheter som medför att uppgifterna bör spärmarkeras.

För att en uppgift skall spärmarkeras krävs att de skäl som åberopas är tillräckliga för att uppgiften skall kunna hållas hemlig med stöd av 7 kap. 15 § sekretesslagen.

Ett beslut om att spärmarkera uppgifter är tidsbegränsat. En markering står kvar i högst två år. Om en uppgift spärmarkeras överförs uppgiften från Riksskatteverket genom avisering från folkbokföringen till andra myndigheter som får del av folkbokföringsuppgifterna.

4.3.1.2 Kvarskrivning

Enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) får en person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier på annat sätt, vid flyttning medges att vara folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten. Detta förfarande benämns kvarskrivning. Det skydd som uppkommer genom kvarskrivning är inriktat på att hemlighålla en persons bostadsort och verkliga adress. Skyddet uppnås genom att verkliga adressen inte registreras inom folkbokföringen.

Kvarskrivning sker efter ansökan av den enskilde och får bara medges om den enskildes behov av skydd inte kan tillgodoses på annat sätt. Ett beslut om kvarskrivning kan avse såväl en enskild som familjen.

I 17 § samma lag föreskrivs att kvarskrivning får medges i högst tre år i taget. Åtgärden skall upphöra när det inte längre finns skäl att skydda den verkliga adressen.

4.3.1.3 Fingerade personuppgifter

En person som är folkbokförd och som riskerar att bli utsatt för allvarlig brottslighet riktad mot dennes liv, hälsa eller frihet kan enligt 1 § lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter få medgivande att använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga. Genom det förfarande som nämns i 1 § ges den enskilde fingerade personuppgifter. Ett medgivande att få använda fingerade per-

sonuppgifter kan lämnas också åt anhöriga till den som ansöker om medgivande. Detta förutsätter emellertid att den sökande bor varaktigt tillsammans med den anhörige.

Enligt bestämmelsen ställs som krav för att det skall meddelas ett medgivande att det rör sig om allvarlig brottslighet. Med detta begrepp menas enligt lagförarbetena gärningar som har ett straffvärde kring sex till åtta månader. Om det rör sig om upprepad brottslighet kan man emellertid acceptera ett lägre straffvärde. I förarbetena exemplifieras den sistnämnda situationen med att det kan vara frågan om brottslighet som visserligen inte har ett högt straffvärde, men som varit särskilt besvärande för den som utsatts.⁵⁴

Ett medgivande att använda fingerade personuppgifter får begränsas till viss tid. Medgivande får inte lämnas om den sökande kan beredas tillräckligt skydd genom kvarskrivning eller annan åtgärd.

Medgivande att använda fingerade personuppgifter lämnas av Stockholms tingsrätt. Ansökan om medgivande görs av RPS efter framställning från den som vill använda fingerade personuppgifter. I ansökan till tingsrätten skall anges varför kvarskrivning eller någon annan mindre ingripande åtgärd inte kan anses tillräcklig. Om RPS anser att det inte är sannolikt att den enskilde kan få ett medgivande att använda fingerade personuppgifter skall RPS avslå begäran. Den enskilde kan i en sådan situation själv ansöka hos tingsrätten om medgivande.

RPS skall bistå den person som har fått medgivande vid kontakter med andra myndigheter. Också i övrigt skall RPS lämna den hjälp som krävs, under förutsättning att den enskildes hjälpbehov i de frågor som här är aktuella inte kan tillgodoses på annat sätt.

Sekretess gäller enligt 7 kap. 15 § andra stycket sekretesslagen i ärende om fingerade personuppgifter för uppgift om enskilds personliga förhållande, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Om en uppgift för vilken sådan sekretess gäller har lämnats till annan myndighet, gäller sekretessen också där. Syftet med föreskriften om överföringen av sekretessen är att denna skall skydda uppgifter som gör det möjligt att koppla ihop verklig och fingerad identitet till en och samma person.

⁵⁴ Se prop. 1997/98:9 s.56

5 Utgångspunkter för överväganden och förslag

Resultaten av enkätundersökningen säger oss att framförallt trakasserier och hot är något som många förtroendevalda har erfarenhet av. Våld däremot är ovanligt, men några har trots allt råkat ut också för detta. Vi kan också konstatera att det är upprörda medborgare eller upplevt psykiskt sjuka personer som de förtroendevalda själva upplever mestadels är förövare av övergreppen, men även högerextremister och rasister pekas ut av en hel del. Fullmäktigeledamöterna i landsting och kommuner känner sig härtill även tämligen utsatta av lokala aktionsgrupper. Om vi inte tittar till mängd utan enbart till om de nämns eller inte, är det noterbart att alla de möjliga förövare som angavs i enkäten, till exempel homofoba grupper eller kriminella grupperingar, också har markerats av dem som besvarat enkäten. Bilden som helhet av förövare av trakasserier, hot och våld är med andra ord komplex. Allvarligt är även att ett antal förtroendevalda uppger att de känt sig utsatta av andra förtroendevalda, antingen från det egna eller från andra partier.

Juridiskt sett lindrigare former av brott – förolämpningar, förtal och ofredande – dominerar bland de gärningar som de förtroendevalda anger att de utsatts för. Många anger emellertid också att de blivit utsatta för det grövre brottet olaga hot och några till och med för misshandel och mordbrand.

Två olika typer av motiv dominerar de förtroendevaldas uppfattningar om varför förövaren begått övergrepp mot dem. Det är å ena sidan politiska motiv att antingen påverka i en sakfråga eller att få den som utsätts att sluta med politiken. Det är å andra sidan mer personligt riktade motiv, att uttrycka hat mot eller hämnas på den person som utsätts för gärningen. Motivet behöver dock naturligtvis inte vara personligt. Hatet eller hämnden kan vara riktat mot det politiska systemet där den enskilde förtroendevalde som trakasseras, hotas eller blir utsatt för våld, ses som en symbol för den

makt gärningsmannen vänder sig emot. Den drabbade är dock, oavsett motivet, den förtroendevalde som person.

En högre andel av riksdagsledamöterna har mottagit trakasserier och hot på indirekt sätt, genom brev, och de är också i högre grad utsatta för gärningar där förövaren uppträder anonymt. Fullmäktigeledamöterna i landsting och kommuner anger att de främst blivit utsatta genom personlig konfrontation och de anger även i högre utsträckning att förövaren inte är anonym för dem. Enligt undersökningens resultat förefaller det vidare finnas få platser där de förtroendevalda kan känna sig fredade. Det är inte bara när de utövar sina uppdrag som risken finns, utan den är tämligen stor även på fritiden och hemma.

Skillnader med avseende på kön visar sig i detta sammanhang främst bland riksdagsledamöterna. Det är en högre andel av kvinnorna än männen i Riksdagen som uppger att de blivit utsatta för övergrepp. Kvinnorna anger i högre utsträckning än männen att de utsatts av enskilda personer. Männen anger i högre utsträckning än kvinnorna att de blivit utsatta av extrema politiska grupper. Tendensen är densamma för fullmäktigeledamöterna i landsting och kommuner. Kvinnliga riksdagsledamöter har i betydligt högre omfattning än manliga uppfattat att förövaren haft hämndmotiv för sina gärningar. Samma tendens finns när det gäller att förövaren har som syfte att påverka i en sakfråga. Hatmotiv däremot förefaller vara vanligare för gärningar riktade mot manliga ledamöter.

Förtroendevalda med utländsk bakgrund anger i mycket högre utsträckning än förtroendevalda med svensk bakgrund att de utsatts för övergrepp. De uppfattar i högre utsträckning än förtroendevalda med svensk bakgrund att förövarna är högerextremister eller rasister. Det är vanligare med anonyma angrepp som utövas genom brev eller e-post och ovanligare med direkt personlig konfrontation. Syftet är oftare att förmå den som utsätts att sluta med politiken och mer sällan att vilja påverka i en konkret fråga.

När vi ser på riksdagsledamöterna fördelade på åldersgrupper kan vi konstatera att de som befinner sig i åldern 55–64 år i lägre utsträckning än övriga uppger att de någon gång utsatts för trakasserier, hot eller våld. Högst andel som utsatts finner vi i åldersgruppen 65 år och äldre. Ser vi till förövare ser vi skillnad i att en högre andel i den yngsta åldersgruppen jämfört med övriga anger att de utsatts av högerextremister, homfoba grupper och rasister. Det förefaller även vara lite vanligare med anonyma gärningar mot den yngsta åldersgruppen än mot övriga. Motivet att vilja påverka i

sakfråga anges i högre utsträckning av de två äldre åldersgrupperna än de två yngre. Det omvända svarsmonstret gäller för motivet att uttrycka hat. Motivet att förmå den som utsätts att sluta verka politiskt anges i högre utsträckning av den yngsta åldersgruppen än övriga. Åldersgruppen 40–54 år anger i högre utsträckning än övriga att motivet varit att ta hämnd för upplevd oförrätt.

5.1 Hotbilder mot förtroendevalda och mot demokratin

Mot bakgrund av vad enkätresultaten visar om vem eller vilka de förtroendevalda upplever utsätter dem för övergrepp, hur och varför, kan vi forma fyra scenarier för trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda.

Scenario 1 – folklig upproriskhet

I det första scenariot finner vi förövaren i gruppen ”vanliga” medborgare som är missnöjda med politiska förslag eller beslut eller i lokala aktionsgrupper som bildats med anledning av en särskild politisk sakfråga. Det kan till exempel handla om föräldrar som protesterar mot nedläggningen av en skola, anhöriga som protesterar mot nedläggningen av ett vårdboende, eller boende som protesterar mot en vägdragning inom det område där de bor. Protesterna börjar som opinionsbildning kring ett särintresse, trappas successivt upp och spårar någonstans ur så att brottsliga gärningar riktas mot de förtroendevalda som har ansvar för frågan. Motivet är i grunden att de som protesterar vill påverka i sakfrågan. Det är inte säkert att de som initierat eller drivit protesterna är de som utövar brottslig handling, men den stämning som drivs upp hetsar upp någon eller några så mycket att de så småningom går över gränsen.

Scenario 2 – den myndighetshatande stalkaren

I det andra scenariot är förövaren en psykiskt instabil person, i lindrigare form som allmänt irrationellt handlande eller som rättshaverist eller i svårare form med en konstaterad personlighetsstörning eller psykisk sjukdom. Denna person fixerar sig vid den förtroendevalde (eller flera förtroendevalda) som symbol för den offentliga makten – det samhällssystem som förövaren tycker har

svikit eller inte förstått och rätt hanterat förövarens intressen. Motivet till att rikta trakasserier, hot eller våld mot den förtroendevalde i detta scenario är att ta hämnd för en upplevd oförrätt eller att uttrycka hat mot den som utsätts i egenskap av symbol för samhällssystemet.

Scenario 3 – den personfixerade stalkaren

Även i detta scenario är förövaren en psykiskt instabil person med någon form av personlighetsstörning. Förövaren fixerar sig vid den förtroendevalde för att hon eller han är en känd person, och fixeringen är mer personlig än symbolisk. Förövaren kan uttrycka någon form av förälskelse gentemot den förtroendevalde eller kanalisera hatkänslor för personliga svek från andra människor till den förtroendevalde som ges till exempel en överförd moders- eller fadersgestalt. Motivet till handlingen kan i detta fall vara missriktat ”positivt”, alltså förövaren upplever inte sina handlingar som trakasserier eller hot utan som uppvaktning och kanske till och med kärleksyttringar. Motivet kan även vara ”negativt” så att det handlar om att ta hämnd för en upplevd oförrätt där den förtroendevalde som person får ersätta den som förövaren tidigare upplevt har förörrättat honom eller henne.

Scenario 4 – politisk extremism och organiserad brottslighet

Här utgörs förövaren av politiska extremister av något slag, till exempel organiserade höger- eller vänsterextrema grupper eller rasistiska grupper. Det kan även handla om organiserade brottslingar, till exempel MC-gäng och andra kriminella grupperingar. De brottsliga handlingarna riktas mot förtroendevalda i deras egenskap av politiskt organiserade och aktiva. Förövarens motiv till de brottsliga handlingarna är ideologiskt grundat. De vill påverka den förtroendevalde att sluta arbeta politiskt, skrämja till tystnad eller uttrycka hat mot den som utsätts och därmed mot det samhällssystem som råder. Genom att sprida skräck omkring sig räknar de med att skapa oordning i det rådande systemet och ge dem själva utrymme att utöva sin verksamhet efter egna regler utan att bli störda av myndigheter eller andra representanter för det ”etablerade samhället”. Förövaren kan även tänkas ha ideologiska skäl till

att försöka hålla vissa medborgare utanför samhällets beslutsfattande, till exempel som att rasister skrämmer medborgare med utländsk bakgrund, homofoba grupper skrämmer homo- eller bisexuella, religiösa fundamentalister försöker tysta pragmatiker eller sekulärt tänkande personer, osv.

5.1.1 Individen eller demokratin som måltavla

Hur ska vi då förhålla oss till trakasserier, hot och våld som utövas inom ramen för de olika scenarierna? Är gärningarna i huvudsak en fara för individer eller hamnar även demokratin i riskzonen? Hur kan vi motverka gärningarna och hur kan vi skydda den eller de som utsätts? En fyrfältstabell kan hjälpa oss att bena ut dessa frågor.

Gärningarna utgör hot mot

	Individen	Demokratin
Direkt	2, 3, 4	1, 4
Potentiellt	1	2, (3)

Figur 5.1 Mål för hot mot förtroendevalda.

De olika scenarierna placerar in sig i figuren enligt följande:

- I scenario 1 utgör de brottsliga handlingarna ett direkt hot mot systemet och ett potentiellt hot mot den eller de individer som

utsätts. Hotet mot systemet ligger framför allt i att brottsliga gärningar används som ett maktmedel och att medborgare strävar efter att få beslutsfattarna att fatta eller inte fatta vissa beslut på grund av rädsla i stället för av i ärendet sakligt grundade skäl. Faran för individen ökar i takt med hur heta stämningar som den urartade opinionsbildningen piskar upp och om målet för påtryckningarna flyttas från att påverka i sakfrågan till att uttrycka hat mot beslutsfattarna.

- I scenario 2 utgör de brottsliga handlingarna ett direkt hot mot individen eftersom förövaren låter henne eller honom personifiera den makt hon eller han känner sig förorättad av och vill ta hämnd på. Det potentiella systemet ligger främst i att den förtroendevalde som utsätts för gärningarna väljer att avsäga sig sina förtroendeuppdrag och att andra personer i dennes spår avstår från att ta på sig offentliga förtroendeuppdrag.
- I scenario 3 är det i huvudsak individen som blir utsatt för de brottsliga gärningarna som hotas direkt. Potentiellt kan även systemet hotas av samma skäl som gäller för scenario 2, men risken för detta är sannolikt mindre i scenario 3 än i scenario 2. Att rikta hot mot systemet ingår egentligen inte i förövarens motiv.
- I scenario 4 står både individen och systemet under direkt hot av de brottsliga gärningarna. Det finns i dessa sammanhang alltid anledning att tro att förövaren är beredd att göra verklighet av sina hot och motiven har sin grund i en politisk vilja att förändra villkoren för hur samhällssystemet ska fungera.

5.1.2 Skyddsåtgärder i de olika scenarierna

Vilka skyddsåtgärder vi bör utforma för händelser motsvarande de olika scenarierna bör påverkas av i vilken utsträckning de brottsliga gärningarna utgör hot mot individen och/eller hot mot demokratin. I scenario 1 och 4 finns det ett bakomliggande motiv till gärningarna som tydligt är politiskt. Genom trakasserier, hot och kanske våld, vill förövaren få beslutsfattarna att verka i en viss riktning. De brottsliga gärningarna används som ett påtryckningsmedel. I dessa fall bör de förtroendevalda vidta motåtgärder mot de brottsliga gärningarna genom att värna demokratiska processer och ägna sig åt rent spel inom dessa. Det måste dock inte vara just den eller de individer som blivit utsatta för brottsliga gärningar som ställs i

förgrunden, utan andra personer kan fylla denna roll. Detta agerande kan underlätta att flytta fokus från person till sakfråga.

Behövs polisiärt skydd för individerna i detta sammanhang bör det utformas så att det kan förenas med öppenhet och opinionsbildning och inte avskärmar de förtroendevalda från medborgarna. Handlandet för de förtroendevaldas del i scenario 1 handlar om att möta dem som ställer krav i sakfrågan. Handlandet för de förtroendevalda i scenario 4 handlar om att bilda opinion för demokratin och mot extremisternas ideologi och metoder. Det handlar i det första fallet om att försöka möta förövaren och i det andra fallet att mobilisera andra med sig mot de intressen som förövaren verkar för snarare än att försöka övertyga förövaren själv.

I scenario 2 och 3 handlar det sannolikt mer ensidigt om skydd mot den eller de personer som utsätts för de brottsliga gärningarna. Här kan det ofta vara viktigt att vara tyst och avskärma sig från förövaren. De skyddsåtgärder som vidtas blir härmed i enlighet med de skyddsåtgärder som i allmänhet riktas mot individer som utsätts för samma typ av brottsliga handlingar som de förtroendevalda i scenarierna gör, till exempel kvinnor som trakasseras och hotas av män som de har eller har haft en nära relation med.

5.2 Ett problem för den representativa demokratin

Övergrepp mot förtroendevalda är självklart ett hot mot de individer som drabbas personligen och deras anhöriga. Det som motiverar att frågan särskilt beaktas i en utredning, är emellertid något mer omfattande än det som gäller den enskilde individen. Effekterna av att det förekommer övergrepp mot förtroendevalda kan på sikt få allvarliga konsekvenser för vår demokrati. Problemet är i nuläget inte akut, men att omkring hälften av dem som besvarat enkäten känner oro för sin och anhörigas säkerhet och nästan en femtedel anger att de någon gång övervägt att sluta på grund av detta är ett illavarslande tecken. Särskilt illavarslande för den representativa demokratin är att kvinnorna mer än männen, riksdagsledamöterna i den yngsta åldersgruppen mer än övriga, fullmäktigeledamöter med utländsk bakgrund mer än de med svensk bakgrund känner denna oro. Samma mönster för såväl kön, som bakgrund och ålder gäller även för vilka som någon gång övervägt att lämna sitt uppdrag på grund av att det förekommer trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda.

Vi har inte haft möjlighet inom kommitténs arbete att undersöka vad förekomsten av övergrepp mot förtroendevalda har för effekt på möjligheten att nyrekrytera till politiska förtroendeuppdrag. Det är dock ingen orimlig misstanke, att om en inte oväsentlig andel av dem som har förtroendeuppdrag känner oro och även har övervägt att sluta på grund av detta, finns det många medborgare som över huvud taget inte känner sig beredda att ta uppdrag på grund av risken för att bli utsatt.

I juni 2005 gjorde Opinionsinstitutet Temo på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting en undersökning bland svenska folket som handlade om politiker, hot och medier.¹ Den visar att mer än 50 procent av medborgarna anser att förekomsten av hot mot förtroendevalda är ett stort samhällsproblem. Den visar också att endast mellan en fjärdedel och en tredjedel av medborgarna är beredda att själva ta på sig ett förtroendeuppdrag. Resultaten av frågorna inger oro för att förekomsten av övergrepp faktiskt påverkar medborgarnas beredskap för att ta uppdrag. Ju färre som tar uppdrag, desto sämre blir representativiteten bland dem som gör det. Frågan är: Blir det till slut bara hårdhudade svenskfödda män kvar, och vad betyder det i så fall för demokratin och vårt samhälles allmänna utveckling? Och, om vi ser på hela bilden igen, vad händer i samhället om det blir en vana att använda trakasserier, hot och våld för att utöva makt istället för de metoder som används i demokratin – diskussion och omröstning?

5.3 Vad medierna har för roll för övergrepp mot förtroendevalda

Enkätresultaten visar att en stor majoritet av de förtroendevalda upplever att mediernas sätt att rapportera om politik bidrar till trakasserier och hot mot förtroendevalda. Bara ett fåtal procent har helt motsatt uppfattning. Det omvända påståendet, att medierna på ett bra sätt bidrar till att uppmärksamma och påtala allvaret i att förtroendevalda utsätts för trakasserier och hot, är det färre som instämmer i och uppfattningarna går även mer isär. Det senare gäller framför allt för Riksdagens ledamöter, medan fullmäktigeledamöterna har en något mer positiv inställning.

Flera tidigare statliga utredningar har pekat på hur det i praktiken blivit en nödvändighet för de förtroendevalda att förekomma i

¹ Allmänheten om politiker, hot och mediernas roll, juni 2005, T-111739

medierna för att få ut sina budskap och göra sina partiers ställningstaganden och sig själva kända för medborgarna.² Enkätundersökningen bekräftar också bilden av att de förtroendevalda i tämligen hög omfattning förekommer i medierna på olika sätt. Riksdagsledamöterna har generellt sett en större medievana än fullmäktigeledamöterna i landsting och kommuner. Enligt deras egen bedömning förekommer de förtroendevalda oftare i lokal morgontidning än i rikstäckande morgontidning eller i kvällspressen. Det är vanligare att riksdagsledamöterna exponeras i dagstidningar än att fullmäktigeledamöter i landsting och kommuner gör det.

Enkätundersökningen visar också att det generellt sett är en hög andel av fullmäktigeledamöterna i landsting och kommuner som uppger att de i stort sett aldrig förekommer i dagstidningar. När det gäller exponering i etermedier uppger riksdagsledamöterna i högre omfattning än ledamöterna i landstings- och kommunfullmäktige att de förekommer i radio och TV. Det är vanligare med exponering i lokalradion än i riksradien och i TV.

5.3.1 Mediexponering i samband med trakasserier, hot eller våld

De förtroendevalda som uppgivit att de själva eller någon anhörig blivit utsatt för trakasserier, hot eller våld, fick bedöma om de varit mer exponerade i medierna än de vanligtvis brukar vara i samband med det som hände. Resultatet ger inte grund för slutsatsen att trakasserier, hot eller våld generellt sett har ett samband med ökad exponering i medierna, som de förtroendevalda själva uppfattar det. Vi ser dock att det i sammanhanget inte behöver spela så stor roll om de förtroendevalda blivit *mer* exponerade i medierna i anslutning till att de blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld än de annars är. Resultaten visar att de som är mest exponerade i medierna också är de som i störst utsträckning någon gång utsatts för trakasserier, hot eller våld. Tydligast syns detta när det gäller exponering i lokal morgontidning.

Ser vi på övriga typer av medier, är de som förekommit så få att vi inte kan göra några detaljerade analyser. Den samlade bilden är dock att bland dem som så gott som aldrig förekommer i medierna överhuvud taget, har mellan 72 och 85 procent heller aldrig blivit

² Se SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport, och SOU 2000:1 *En uthållig demokrati*, Demokratiutredningens slutbetänkande.

utsatta för trakasserier, hot eller våld. Dessa siffror talar med andra ord för att det finns ett samband mellan hur ofta en förtroendevald förekommer i medierna och risken för att bli utsatt för trakasserier, hot eller våld. Sambandet behöver inte innebära att just själva medieexponeringen i sig är orsaken till de gärningar förtroendevalda utsätts för. Här finns det en rad andra faktorer som kan spela in, till exempel vilken position den förtroendevalda har, vilka frågor hon eller han är involverad i, hur kontroversiella åsikter hon eller han har, osv. Det gör det dock begripligt varför många förtroendevalda upplever att mediernas rapportering kring dem och deras politik medverkar till att de blir utsatta.

5.3.2 Förekomst på Internet och utsatthet

Analyserna visar att i första hand riksdagsledamöterna använder sig av Internet i form av personliga hemsidor, vecko- eller månadsbrev, för att presentera sig själva och sina åsikter. Det går dock inte genom vår enkätundersökning att urskilja något samband mellan att förtroendevalda förekommer på Internet i dessa former och att de blir utsatta för trakasserier, hot eller våld. Företrädare för polis och rättsväsende tror dock att Internet är på väg att bli en vanlig arena för brottslighet av olika slag, och det är också ett medium med snabbt och stort genomslag till många människor oberoende av nationer och gränser. Vi tror därför att det finns anledning att vara uppmärksam på Internets roll även när det gäller trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda, och att hålla uppmärksamhet på hur denna arena kan ha betydelse i sammanhanget.

5.4 Brister i kunskap och information till förtroendevalda

Enkätresultaten visar att det finns stora brister när det gäller kunskap och information om frågor som gäller trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda inte minst bland dem som har uppdrag i landstings- och kommunfullmäktige. Där är det ovanligt att det ges av både landstinget eller kommunen och av partierna. Av riksdagsledamöterna har det stora flertalet fått information och kunskap om dessa frågor i Riksdagen, men inte heller de har fått så mycket information från sina egna partier. Om vi bortser från Riksdagen,

förefaller det också vara ovanligt med en säkerhetsansvarig som de förtroendevalda kan vända sig till om de skulle bli utsatta för trakasserier, hot eller våld i såväl partierna som i landsting och kommuner. Som framgår i andra avsnitt i betänkandet, bekräftas denna bild av andra källor som kommittén använt i sitt arbete.

5.5 De förtroendevaldas attityder till att de blir utsatta för trakasserier, hot och våld

Ser vi till de förtroendevaldas egna attityder till trakasserier, hot och våld mot dem kan vi konstatera att många förtroendevalda förefaller ha en ganska högt satt ribba för vad man anser att man ska tåla att bli utsatt för som förtroendevald. En klar majoritet av de svarande anser att förtroendevalda måste vara beredda på att bli utsatta för trakasserier och hot. Vi ser också att omkring en tredjedel av de förtroendevalda anser att de måste ha en högre toleransnivå mot trakasserier och hot än medborgare utan sådana uppdrag. Omkring hälften upplever att medborgarna förväntar sig att förtroendevalda ska tåla vissa mått av trakasserier och hot riktade mot dem.

Vi ser också att så många som en dryg femtedel av de förtroendevalda inte tar tydlig ställning till om de måste vara beredda att bli utsatta för trakasserier och hot. Vad detta beror på, kan vi inte se genom enkäten, men kanske indikerar det en ambivalent hållning till vad man *bör* tåla respektive vad man *får* tåla som förtroendevald. Jämför vi med de förtroendevaldas uppfattning om hur de ser på medborgarnas förväntningar på vad förtroendevalda ska tåla, ser vi att andelen som inte tar tydlig ställning sjunker. Detta kan vara en indikator för att antagandet om ambivalens i uppfattningen om vad man bör tåla som förtroendevald och vad man faktiskt får tåla stämmer, eftersom antagandet i detta fall är rent normativt och alltså enbart uttalar sig om vad man *bör* tåla.

Vi kan vidare konstatera att inställningen bland de svarande till att bli utsatt för våld, skiljer sig betydligt från inställningen att bli utsatt för trakasserier och hot. Ändå får man nog säga att beredskapen för att bli utsatt även för våld inte är obetydlig bland de svarande. Det är trots allt bara 2/3 av de förtroendevalda som *inte* instämmer i påståendet. En tiondel av de förtroendevalda anser att medborgarna förväntar sig att de förtroendevalda ska tåla att bli utsatta även för våld. Vi kan med andra ord konstatera att många

förtroendevalda uppenbarligen känner sig utsatta i relation till medborgarna.

5.5.1 Kulturen inom politiken och relationen till medborgarna

En fråga som kommittén har haft anledning att diskutera, både inom sig och med aktörer i omgivningen, är hur den kultur som finns inom politiken och den relation de förtroendevalda har till medborgarna, kan påverka förekomsten av och inställningen till trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda. Att de förtroendevalda känner sig utsatt gentemot medborgarna är så klart ett oroande tecken i detta sammanhang. Det kan vara svårt att företräda den man känner någon form av oro inför att möta. En klar majoritet av de förtroendevalda anser dock inte att de själva bidrar till att de blir utsatta för trakasserier och hot genom att de brister i kontakter med medborgarna.

Som vi konstaterade redan i den del som handlar om dem som blivit utsatta, finns det ett antal förtroendevalda som uppger att trakasserier och hot finns även förtroendevalda emellan. Det är dessutom mindre än hälften av de förtroendevalda som avfärdar påståendet om att kulturen bland dem själva stundom kan vara hård. Resultatet ger ytterligare en indikation på att stämningen inom politiken kan bidra till att förtroendevalda känner sig utsatta för övergrepp av olika slag.

5.5.2 De förtroendevaldas inställning till att agera

Frågan om hur förtroendevalda bör agera dels för att förebygga att de blir utsatta för trakasserier, hot och våld och dels hur de bör agera om de faktiskt blir utsatta, är naturligtvis central i kommitténs arbete. Enkätresultaten visar att åsikterna bland de förtroendevalda går isär om vad som är rätt i detta sammanhang. Riksdagsledamöterna är genomgående mer återhållsamma i sina uppfattningar än fullmäktigeledamöterna i landsting och kommuner. Kanske beror detta på att riksdagsledamöterna också förefaller vara mer utsatta för övergrepp än sina kollegor i landsting och kommuner.

Vi talade redan tidigare om att det sannolikt finns ett mörkertal när det gäller de förtroendevaldas utsatthet för trakasserier, hot och

våld. Även i attityddelen finns resultat som talar för ett sådant antagande. I stort sett alla förtroendevalda instämmer i att det är viktigt att dokumentera uttryck för övergrepp mot dem. En annan fråga i undersökningen visar emellertid att det här finns ett stort glapp mot verkligheten där mellan 40 och 50 procent åtminstone ibland faktiskt också dokumenterar sådant som händer dem.

Vi har redan konstaterat att en tämligen hög andel av de förtroendevalda inte anser att övergrepp mot dem bör offentliggöras. Inställningen till att polisanmäla trakasserier och hot visar sig vara positivare än att offentliggöra dem. Fortfarande är dock riksdagsledamöterna mer återhållsamma än ledamöterna av landstings- och kommunfullmäktige.

5.6 Vad som händer när förtroendevalda utsätts

5.6.1 Hur de som utsätts agerar

Kommittén misstänkte i inledningen av sitt arbete att det fanns ett stort mörkertal när det gäller i vilken omfattning förtroendevalda blir utsatta för trakasserier, hot eller våld. Ser vi till undersökningens resultat finner vi ett antal indikationer på att antagandet har fog för sig. Undersökningen visar att andelen förtroendevalda som någon gång anmält att hon eller han utsatts för övergrepp är förhållandevis låg. Detta trots att en majoritet av dem i enkätundersökningens attityddel instämmer i att övergrepp mot förtroendevalda alltid ska polisanmälas. De förtroendevaldas inställning till att övergrepp som sker mot förtroendevalda bör offentliggöras är däremot relativt återhållsam. Kanske kan detta, åtminstone delvis, förklara varför inställningen till att anmälan bör göras och den faktiska bristande handlingen att handla när något sker, skiljer sig åt så pass mycket.

Den vanligast angivna orsaken till att ingen anmälan gjorts är annars att händelsen – i den förtroendevaldes egna ögon – inte upplevts som tillräckligt allvarig. Andra skäl, som även de talar för antagandet om ett mörkertal, är till exempel att den förtroendevalde inte velat oroa anhöriga eller inte velat visa att hon eller han blivit rädd eller brytt sig om gärningen över huvud taget.

Vår undersökning visar inte att ålder spelar någon roll i detta sammanhang. Däremot förefaller det vanligare att kvinnliga ledamöter än manliga någon gång gjort en anmälan. Likadant ser det ut

om vi jämför förtroendevalda med utländsk och svensk bakgrund. En lägre andel av kvinnorna än av männen anger vidare att de inte anmält för att de inte upplevde händelsen som tillräckligt allvarlig. Förtroendevalda med utländsk bakgrund förefaller ha en mer pessimistisk syn på meningsfullheten med att anmäla – att det inte varit någon idé eftersom en anmälan ändå inte leder någon vart.

När det gäller polisanmälan, mötte kommittén i inledningen av sitt arbete från några håll uppfattningen om att polisen tog lätt på frågan om trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda, och att förtroendevalda härmed inte blev väl bemötta om de gjorde en polisanmälan. Kommittén fann det angeläget att gå på djupet med dessa uppfattningar. Fanns det stöd för påståendena var det något som bör beaktas i kommitténs förslag, och fanns det inget stöd är det angeläget att föra fram detta så att ingen tvekar att göra en polisanmälan på grund av rädslan att bli dåligt bemött av polisen.

Enkätresultaten talar för det senare, att oron generellt sett förefaller ha dåligt fog för sig. De allra flesta som polisanmält säger att de blivit väl bemötta och att deras anmälan tagits på allvar. Däremot visar det sig att mycket få anmälningar förefaller komma någon vart. De läggs ner efter förundersökning eller till och med utan att sådan undersökning inleds. Något som naturligtvis kan bidra till att en del förtroendevalda ändå upplever att polisen inte tar frågan på allvar.

5.6.2 Stödet till utsatta brister

Många förtroendevalda verkar hålla inne med att berätta om vad de utsatts för. Relativt få har fått personligt stöd på något sätt i samband med att de utsatts. Kvinnliga förtroendevalda förefaller dock vara bättre på att be om stöd än manliga, medan vi inte kan se någon skillnad härvidlag beroende på de förtroendevaldas bakgrund eller ålder. Frågan var tyvärr inte konstruerad så att vi vet om de inte fått stöd fastän de efterfrågat sådant, men att mindre än hälften inte ens fått stöd från familj och vänner reser ändå misstanken att väldigt många inte berättar för någon alls när de blivit utsatta och alltså heller inte ber om stöd i den utsatta situation som till exempel ett hot försätter den enskilde i. Det faktum att en del inte gjort någon anmälan med motivering just att de inte vill oro sin familj, stöttar denna misstanke.

Av dem som bett om stöd har en femtedel av riksdagsledamöterna funnit stöd hos Riksdagens säkerhetsansvarige, medan landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna inte funnit någon motsvarande person att få stöd hos. Stora brister förefaller även finnas hos partierna när det gäller att stötta sina förtroendevalda som utsetts för övergrepp, något som framgår även på andra sätt i kommitténs arbete.

5.7 En introduktion till kommitténs förslag

I de kapitel som följer lägger kommittén fram sina slutsatser och förslag till vad som kan göras för att motverka trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda och hur de förtroendevalda som ändå utsetts för sådana övergrepp kan få hjälp och skydd. I kapitel 6 utvecklar kommittén sin uppfattning om hur förtroendevalda kan göra för att motverka förekomsten av övergrepp som påtryckningsmedel genom att försöka värna och stärka demokratin. Utgångspunkten för dessa resonemang tas i första hand i det scenario 1 som beskrivits ovan, men det handlar även om att, genom konstruktivt handlande, motverka acceptandet av den typ av politiska övergrepp som beskrivs i scenario 4.

De övergrepp som beskrivs i scenario 2 och 3 kommer däremot inte att behandlas något mer ingående i detta betänkande, mer än att de generella åtgärder som föreslås när det gäller förstärkt skydd för förtroendevalda, även griper in i dessa sammanhang. Frågorna om stalkning bör, enligt kommitténs mening inte diskuteras enbart med begränsning till hot mot förtroendevalda. Stalkning är ett mer generellt problem. Regeringen gav 2005 BRÅ i uppdrag att kartlägga förekomsten av stalkning och detta är avrapporterat under vintern 2006³. BRÅ pekar i sin redovisning på att stalkning bör ses över i ett större sammanhang. Kommittén är i denna fråga av precis samma uppfattning som BRÅ.

I kapitel 7 diskuteras vilka slutsatser kommittén drar utifrån sitt arbete med vilken roll medierna har när det gäller övergrepp mot förtroendevalda. Slutsatserna leder fram till rekommendationer som riktas såväl till medierna som till de förtroendevalda och partierna. Därefter följer två kapitel med förslag om hur det rättsliga och organisatoriska skyddet för förtroendevalda kan stärkas. Först

³ Dovelius, Anna Mia, Holmberg, Stina & Öberg, Jonas (2006) *Stalkning i Sverige. Omfattning och åtgärder*.

behandlas ett förslag om förstärkt straffrättsligt skydd för rätten att utöva ett förtroendeuppdrag. Därefter beskrivs en organisation som kommittén anser bör byggas upp för att kunna erbjuda stöd och hjälp till förtroendevalda på ett fullgott sätt. Denna organisation berör såväl Riksdag, landsting, kommuner, partier, Polisen, säkerhetsansvariga och Åklagarväsendet. Med dessa förslag har kommittén, så långt de funnit det möjligt, försökt finna vägar att lösa de problem med trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda som det kartläggande arbetet visat på.

6 Demokratiska procedurer och etiska regler – medel mot övergrepp

I kommitténs direktiv uttrycks oro för att brister i kontakten mellan förtroendevalda och medborgare är en bidragande orsak till att övergrepp som hot och våld används för att påverka politiska beslut. Resonemanget bygger på antagandet att det krävs en väl fungerande dialog mellan de förtroendevalda och medborgarna för att det representativa systemet ska fungera. Brister denna dialog, ökar risken för misstro mot politiker, likgiltighet inför demokratin och att medborgare känner sig socialt och politiskt utanför samhället. Slutsatsen blir att det finns behov av att samla information om hur dialogen mellan de förtroendevalda och medborgarna kan förbättras så att politiska beslut bättre kan förankras hos medborgarna.¹ Mot denna bakgrund formuleras en del av kommitténs uppdrag sålunda:

Kommittén skall ... undersöka olika former för dialog mellan de förtroendevalda och medborgarna samt möjliggöra att informationen om sådana former kan spridas med syfte att politiska beslut bättre skall kunna förankras bland medborgarna.²

Flera utredningar före oss har berört denna fråga, gjort undersökningar och analyser, och kommit fram med konkreta förslag till åtgärder i syfte att främja dialogen mellan förtroendevalda och medborgare³. För att lösa vårt uppdrag och kunna ge något ytterligare bidrag i detta sammanhang, valde vår kommitté, att med hjälp av teorier om demokrati, rättvisa, etik och förhandling, fördjupa oss i frågor om vad som egentligen ligger till grund för ett demokratiskt system och vilka grundvärden en demokratisk dialog ur ideal synvinkel bör utgå ifrån. Ur denna, politiskt filosofiska dis-

¹ Kommittédirektiv 2004: 102, s. 9.

² Kommittédirektiv 2004: 102, s. 10.

³ Till exempel Demokratiutvecklingskommittén (se SOU 1996: 162 *På medborgarnas villkor*), Kommunala förnyelsekommittén (se SOU 1996: 169 *Förnyelse av kommuner och landsting*), Demokratiutredningen (SOU 2000: 1 *En utbållig demokrati*), Kommun- demokratiutredningen (SOU 2001: 48 *Att vara med på riktigt*).

kussion har vi format ståndpunkter om vad vi tror kan bidra till att förstärka den representativa demokratin genom mer medvetna utgångspunkter för dialogen mellan de förtroendevalda och medborgarna och för de förtroendevaldas sätt att agera i sin roll.

Enligt direktiven var en huvuduppgift för kommittén också att ta fram en informations- och utbildningsstrategi riktad till förtroendevalda, tjänstemän, personer som arbetar med säkerhetsfrågor, med flera.⁴ Syftet med detta är, dels att öka medvetenheten och beredskapen hos förtroendevalda, tjänstemän, personer som arbetar med säkerhetsfrågor, med flera, när det gäller övergrepp mot förtroendevalda, dels att möjliggöra att information om hur dialog mellan förtroendevalda och medborgare kan spridas och skapa förutsättningar för att politiska beslut bättre kan förankras hos medborgarna. Kommittén har fullgjort denna uppgift genom att, delvis på egen hand, delvis genom att anlita andra, framställa material som kan användas för utbildning och diskussion kring frågor om övergrepp mot förtroendevalda som ett problem för demokratin. Resultatet av detta arbete är en film, ett förslag till hur frågor och hot mot demokratin kan diskuteras med ungdomar i skolor, samt ett studiematerial direkt knutet till innehållet i kommitténs betänkande. Vi avslutar kapitlet med att beskriva innehållet i utbildningsmaterialet.

6.1 Problemet återspeglad i vår enkätundersökning

Låt oss först säga något om hur problem när det gäller relationen mellan de förtroendevalda och medborgarna, som kan bidra till att det förekommer övergrepp mot förtroendevalda, återspeglas i vår enkätundersökning. Resultaten visar att den grupp som de förtroendevalda själva i störst utsträckning utpekar som förövare är missnöjda medborgare. Detta är ett varningstecken om att den svenska demokratin inte fungerar som den borde. Av svaren på enkätens attitydfrågor framgår vidare att en majoritet av dem som deltog i undersökningen anslöt sig till uppfattningen att de som förtroendevalda måste vara mentalt beredda på att utsättas för trakasserier och hot. Detta kan ses om ytterligare ett uttryck för problemet.

Vår tidigare reflektion om att det bland många förtroendevalda förefaller finnas en ambivalent hållning till vad de egentligen *bör* tåla och vad de faktiskt *får* tåla som förtroendevalda, kan i sin tur

⁴ Kommittédirektiv 2004:102, s. 10.

kan vara en indikator på att de förtroendevalda själva upplever att här finns ett problem. Att omkring 50 procent av de förtroendevalda upplever att medborgarna förväntar sig att förtroendevalda ska tåla vissa mått att trakasserier och hot riktade mot sig förstärker detta antagande.

Det är emellertid inte någon stor andel av de förtroendevalda som ser sig själva som en del av problemet. Samtidigt finns det förtroendevalda som i enkäten angivit att de blivit utsatta för övergrepp av andra förtroendevalda. Frågan har även berörts i annat sammanhang. Ledamöterna i Sveriges Kommuner och Landstings Demokrati- och självstyrelseberedning uppfattar problemet som så allvarligt att de till och med tagit upp det till offentlig debatt. På DN:s debattsida skriver de:

Den förråde tonen i det politiska samtalet måste ändras och vi förtroendevalda måste själva bryta trenden och våga ta initiativ till förändring. ... Det handlar om respekt för demokratin och det politiska uppdraget och dessutom om politikernas arbetsmiljö. Vi måste sluta förminska, nedvärdera och kränka varandra. Lyckas vi inte ändra tonen i den politiska debatten kommer flykten från de politiska uppdragen att öka och vi äventyrar tilltron till det demokratiska system som vi bygger vårt samhälle på.⁵

Kommittén menar att det är viktigt att vi erkänner att vår politiska demokrati har brister som bidrar till eller kan bidra till att övergrepp används som metod för att utöva makt. Vi menar, att för att kunna hitta lösningar på problemet, är det rimligt att också se bägge sidor – de förtroendevalda och medborgarna – som delar av problemet, och – dessbättre – även som delar av lösningen. Detta blir vår utgångspunkt och den nödvändiggör att vi berör även relationer mellan förtroendevalda även om detta, strikt tolkat, går utanför kommitténs egentliga uppdrag.

6.2 Demokrati som procedur

En grundidé för demokratin som idealmodell är att medborgarna själva bestämmer över det samhälle de lever i, att de har frihet och lika rätt att delta i den diskussion som föregår beslut och att majoriteten av dem som har att fatta ett beslut fattar det bästa möjliga beslutet i varje given situation, baserat på antingen samförstånd, kompromisser eller majoritetsbeslut. Maktfördelning på ett demo-

⁵ "Politiker måste sluta kränka varandra", debattartikel i *Dagens Nyheter* den 3 oktober 2005.

kratiskt sätt berör med andra ord framför allt två aspekter av beslutsproceduren, offentlig debatt och omröstning.⁶

De demokratiska fri- och rättigheterna måste medborgarna kunna utöva utan otillbörliga påtryckningar från omgivningen. De som deltar i demokratiska processer ska inte uppleva tvång att vidta vissa handlingar på grund av trakasserier, hot eller våld. Då sätts systemet ur spel. Därför behöver demokratin vila på överenskomna regler för hur styrelseskicket ska utformas och det måste finnas neutrala och effektivt fungerande organ som kan döma till rättelse om oegentligheter förekommer.⁷ En fungerande rättsstat med lagar och regler krävs med andra ord för att systemet ska fungera.⁸ Vi lämnar dock frågan om vad det är som kommer först – rättstaten eller demokratin – öppen.

Likaså lämnar vi frågan om demokratin kräver ett visst innehåll, då vi menar att denna fråga kräver ställningstaganden till politiskt ideologiska skiljelinjer som vi inte behöver gå in på för att kunna resonera om hur själva dialogen mellan medborgare och förtroendevalda kan förstärkas. Vi avgränsar oss med andra ord till resonemang om demokratins spelregler, eller *demokratin som procedur* och tar för detta stöd hos en av de stora demokratiteoretikerna i vår tid, statsvetaren Robert Dahl.

Robert Dahl ställer tre grundkrav på en proceduriell demokrati: politisk jämlikhet, effektiv delaktighet och upplyst kunnande. Dessutom menar han att medborgarna måste ha kontroll över den politiska dagordningen.⁹

- Med *politisk jämlikhet* avser han att varje medborgare måste ha lika rösträtt – ingens röst ska räknas som för mer än någon annans. Däremot säger det inget om vilken metod för omröstning som ska tillämpas.
- Med *effektiv delaktighet* avser han att alla medborgare måste ha tillräckliga och lika möjligheter att ta upp frågor på dagordningen och att ge uttryck för skälen till att man bör företräda ett resultat före ett annat. Alla procedurer måste utvärde-

⁶ jfr Jörgen Hermanssons resonemang i introduktionen till uppsatserna om "Varför demokrati?" i *Idéer om demokrati*, (1994), s. 85f.

⁷ jfr Hadenius, Axel (2001) *Demokrati. En jämförande analys*, s. 11.

⁸ Redan från början har den svenska författningsutvecklingen byggt på principen att "land ska med lag byggas", även om principen över tid inte stått oemotsagd och den ibland till och med hävdats vara ogiltig. Se Stjernquist, Nils (1999) "Land skall med lag byggas. Sveriges författningshistoria", i *Sveriges konstitutionella urkunder*, s. 11.

⁹ Redovisningen av Robert Dahls modell bygger på uppsatsen "Demokrati som procedur" som publicerats i *Idéer om demokrati*, s. 33–67.

ras för att se om medborgarna får tillräckliga möjligheter att uttrycka sig och delta i bindande beslut, och även för att se vilka relativa kostnader som detta innebär.

- Med *upplyst kunnande* avser han att alla medborgare, med hänsyn till den tid som behovet av beslut medger, har tillräckliga och lika möjligheter att upptäcka och värdera vilka hans eller hennes önskemål är i den fråga som beslutet gäller. Detta krävs för att medborgarna korrekt ska kunna redovisa sina preferenser.
- Med att medborgarna ska ha *kontroll över den politiska dagordningen* avser han att de måste ha en suverän möjlighet att fatta beslut som avgör vilka frågor som ska och inte ska bestämmas via den proceduriella demokratins metoder. Kort sagt att i en demokrati är det medborgarna som måste ha sista ordet, som ytterst måste vara de som kan styra.

Dahls utformning av en modell för proceduriell demokrati för oss till frågan om styre genom experter eller eliter. Dahl skriver:

Att förespråka proceduriell demokrati innebär förr eller senare att man går i direkt strid med dess främsta alternativ, vilket historiskt sett, idag och säkerligen också långt in i framtiden är meritokrati. Denna de demokratiska idéernas ständiga rival innebär att vuxna i allmänhet inte är kompetenta att regera, att uppgiften att styra rätteligen bör vila hos en förtjänstfull minoritet, en elit i besittning av överlägsna kunskaper och dygder.¹⁰

Meritokrati, eller styrelse där besluten utpräglat vilar på experters kunnande och tyckande, kan kortsiktigt kanske upplevas som förnuftig ur effektivitetssynpunkt. Men det kan leda till problem i det längre perspektivet eftersom meritokratin inte vilar på medborgarnas jämlikhet och delaktighet samt möjlighet till kontroll.

Ett folk som avstår från sin slutliga kontroll över regeringsmaktens dagordning och beslut löper mycket stor risk att avhända sig den slutliga kontrollen över andra viktiga sammanslutningar.¹¹

Eftersom det moderna folkstyret i allt väsentligt är en representativ demokrati, där många beslut fattas av en begränsad grupp, professionella politiker och i vissa fall av tjänstemän, kan det beskrivas som ett slags expertstyre. Men jämfört med ett system med ”äkta” expertstyre är skillnaden mellan den representativa demokratin och

¹⁰ Dahl, Robert (1994) Demokrati som procedur i *Idéer om demokrati*, s. 65.

¹¹ Dahl, Robert (1994) Demokrati som procedur i *Idéer om demokrati*, s. 66.

den ”väktarstat” det genuina expertstyret innebär fundamental. I väktarstaten styr makthavarna oberoende av medborgerliga mandat, medan makthavarna i den representativa demokratin hela tiden måste räkna med att ställas till svars inför medborgarna och underställas deras dom i till exempel allmänna val, eller i flera faser av det politiska beslutsfattandet, beroende på hur mycket medborgerligt deltagande systemet inbjuder till. Företrädarna för en ”väktarstat” hävdar att medborgarna i gemen inte har kompetens nog för att fatta ideologiska och värdemässiga beslut om hela samhällets inriktning. Företrädarna för den demokrati där medborgarna är medaktörer menar att den vanlige medborgaren har en moralisk kompetens som är fullt tillräcklig för ändamålet.¹²

Kloka och mänskliga medborgare som försöker styra sin stat enligt den proceduriella demokratis kriterier kommer, tror Robert Dahl, också att använda principerna om lika beaktande och bevisbörda för att bedöma medlemmarnas relativa kompetens att styra andra sammanslutningar. Dahl menar att det leder till att demokratin sprider sig även utanför den politiska sfären. Medborgarna kommer att se till att andra hierarkiska eller meritokratiska system i samhället också måste ersättas med proceduriell demokrati. Robert Dahl har en viktig poäng i det han säger. Har han rätt kan bruket av den typ av kriterier för proceduren som Dahl förespråkar sannolikt skapa en god grund för att förebygga och motverka att trakasserier, hot och våld används som påtryckningsmedel i politiska processer.

6.3 Demokrati i handling

Men det räcker inte med lagar, regler och fastlagda procedurer för att demokratin ska fungera. Som människor styrs vi av vårt samvete och detta behöver ett stöd som går utöver lagar och proceduriella regler, när vi i olika situationer ska ta ställning till hur vi ska handla. Vi behöver forma en etik för vårt handlande, regler för vilken moral vi bör sträva efter att följa för att samhället ska vara gott.

Enligt filosofen John Rawls är moral liktydigt med att man erkänner principer som gäller lika mycket för ens eget beteende som för andras, och att dessa principer sätter gränser för den enskildes egennyttiga strävanden. Moraliska principer innebär att individen

¹² Hermansson, Jörgen (1994) i introduktionen till uppsatserna om ”Varför demokrati?” i *Idéer om demokrati*, s. 77f.

måste sätta gränser för vilka krav hon eller han ställer. Det innebär att individen är skyldig att kunna motivera varför, om hon eller han handlar i strid mot sina moraliska principer och att hon eller han visar skuldkänslor, ånger och ber om ursäkt för omoraliska handlingar.¹³ Kravet på den som erkänner sig till moraliska principer är med andra ord inte att hon eller han aldrig får göra fel, däremot sätter det gränser för hur trångsynt, egoistisk och hänsynslös hon eller han får tillåta sig att vara oavsett hur detta för stunden påverkar hennes eller hans intressen.

... att ha en moral är analogt med att ha gjort ett fast ställningstagande i förväg; ty man måste erkänna moraliska principer även när de går mot ens egna intressen. En människa vars moraliska bedömningar alltid sammanföll med hennes intressen skulle misstänkas för att inte alls ha någon moral.¹⁴

Poängen med att bygga ett samhällssystem på moraliska principer är med andra ord att varje individ tar ställning för att det är viktigt att inte bara tänka på sig själv, utan att även se sina intressen i perspektiv av vad som är bra för andra.

Etiska regler handlar i första hand om att skapa rättesnören för människors moral – för vår inre hållning och vårt samvete. Lagar, regler och uppställda beslutsprocedurer kan ge oss hjälp när vi formar dessa rättesnören, men det är inte samma sak som att det som är mest etiskt rätt, begränsar sig till det som är rätt i den konkreta lagens eller procedurens mening. Vår moral och vårt samvete måste vi själva ta det fulla ansvaret för oberoende av stöd från lagar, osv.¹⁵ För att upprätthålla etik och moral behöver vi kort sagt träna på att vara snälla människor:

[En snäll människa är en] individ som lever med etiken i sitt hjärta. En snäll människa bär i sitt medvetande ständigt med sig omtanken om medmänniskan. ... den snälla människan är minst av allt dum. Den snälla människan är tvärt om mycket klok, för hon har – medvetet eller omedvetet – förstått vad det faktiskt handlar om: det vi gör för våra medmänniskor gör vi också för oss själva.¹⁶

Etikens grund, att vara snäll, är dock inte samma sak som att alltid följsamt stryka andra medhårs och inte ta konflikter. Den demo-

¹³ Rawls, John (1993) "Rättvisa som rent spel" i *Idéer om rättvisa*, s. 31.

¹⁴ Rawls, John (1993) "Rättvisa som rent spel" i *Idéer om rättvisa*, s. 31.

¹⁵ *Etiska vägmarken 1. Etik – en introduktion* (2002), s. 12.; Se även Jansson, Anna, Blom, Agneta & Forslind, Elisabeth (2005). *Etiska dilemman i vården. Hur skulle du ha gjort*, s. 5–11.

¹⁶ Einhorn, Stefan (2005) *Konsten att vara snäll*, s. 15.

kratiska rätten till fri opinionsbildning innebär också rätten till att visa ilska. Det etiska rättesnöret måste emellertid vara att ilskan inte ska ges utlopp i övergrepp mot den eller dem känslorna riktas mot, utan att man tar ansvar även när man är arg och inte kränker andras rättigheter. Allt enligt grundidén i FN: s deklaration om de mänskliga rättigheterna och alla människors lika värde.

6.4 Människors lika värde

Demokratin bygger på att alla människor har lika värde och rätt till lika behandling oavsett, åsikter eller handlingar.

Enligt jämlikhetens idé ska, för det första, i princip alla människor i ett land ha rätt att delta i landets styrelse. För det andra ska vi som styresmän behandlas lika: ingens vilja ska räknas för mer än andras. Den följande principen (frihetens) föreskriver att alla typer av politiska opinioner och viljeyttringar ska få komma till uttryck i den politiska processen. Folkstyre måste betyda att medborgarna ohämmat får uttrycka sin vilja och fritt får agera för att främja sina intressen.¹⁷

Detta stadgas också i den grundlag som det svenska statskicket vilar på, Regeringsformen. Där står följande:

All offentligt makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt.

Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.¹⁸

Vad betyder det då egentligen att alla människor har lika värde och rätt till att bli behandlade på lika villkor? Statens medicinsk-etiska råd har vid tillfälle försökt formulera ett svar på denna fråga.¹⁹ Det visade sig vara en mycket svårare uppgift än de hade föreställt sig. En av stöttestenarna var hur de skulle förhålla sig till utsagan om att *alla människor har samma värde, men alla är inte lika värdefulla i alla livssituationer*. Detta är en grundsanning, ett axiom – utan krav på att kunna bevisas vare sig teoretiskt eller empiriskt – som de flesta ställer upp på. Vi ser det till exempel inte som en kränkning av människans lika värde att föräldrar står närmare sina egna barn än andras. Vi accepterar att bara de mest framgångsrika idrottsut-

¹⁷ Hadenius, Axel (2001) *Demokrati. En jämförande analys*, s. 10.

¹⁸ Regeringsformen 1 kap. 1 och 2 §§

¹⁹ *Etiska vägmarken 4. Det svåråtgångade människovärdet – en debattskrift* (1993), s. 9.

övarna blir uttagna till Svenska landslaget. Medlemmarna i ett politiskt parti är inte beredda att acceptera ”vem som helst” som partiets ordförande. Ändå känner de flesta sig obekväma inför att uttala orden att ”alla är inte lika värdefulla i alla situationer”.

En av Medicinsk-etiska rådets medlemmar menar, med hänvisning till FN:s deklARATION om de mänskliga rättigheterna, att begreppet ”människovärde” bör definieras som ett visst minimum av rättigheter som alla garanteras oberoende av ålder, ras, kön, social ställning, intelligens eller annan egenskap²⁰. Människor må vara olika och de må vara olika värdefulla i olika situationer, men detta har inte med människans grundläggande värde att göra. Här är det begreppet ”jämlighet” som måste stå i centrum.

Det finns inget logiskt tvingande skäl för att anta att en skillnad i förmåga mellan två människor rättfärdigar en skillnad i det mått av hänsyn vi bör ta till deras intressen. Jämlighet är en grundläggande princip, inte ett faktapåstående.²¹

Ett bärande begrepp i sammanhanget är alltså *jämlighet*. Och principen för jämlighet kan uttryckas som att vi – oberoende av människors egenskaper – ska ta lika hänsyn till intressen.²²

Även antagandet om människovärdet bör uppfattas som en grundsanning:

Människovärdet kan inte vägas eller mätas. Det ligger i sakens natur att ett axiom inte kan bevisas – i alla fall inte inom ramen för det aktuella systemet. Men vi i vårt samhälle håller fast vid det därför att erfarenheterna från det förflutna, t.ex. Tredje riket, stalintiden, liksom på åtskilliga andra håll, visar vad som kan hända om man överger det.²³

En procedur där alla behandlas lika och i utgångsläget tillskrivs samma värde, är rimligen den enda procedur som alla kan förväntas sluta upp bakom. Argumentet om politisk jämlighet baserat på alla människors lika värde – oavsett deras förmåga i ett visst sammanhang – väger därför mycket tungt till demokratis fördel före andra styrelseskick²⁴. Den demokratiska dialogen när den fungerar som

²⁰ Hermerén, Göran (1993). ”Det svärfångade människovärdet”, i *Etiska vägmarken 4. Det svärfångade människovärdet – en debattskrift*, s. 83.

²¹ Singer, Peter (1996) *Praktisk etik* (2:a upplagan), s. 29.

²² Singer, Peter (1996) *Praktisk etik* (2:a upplagan), s. 29.

²³ Hermerén, Göran (1993). ”Det svärfångade människovärdet”, i *Etiska vägmarken 4. Det svärfångade människovärdet – en debattskrift*, s. 91.

²⁴ Hermansson, Jörgen (1994) i introduktionen till uppsatserna om ”Varför demokrati?” i *Idéer om demokrati*, s. 94.

bäst, kan med andra ord beskrivas som ett samtal mellan i grunden likvärdiga människor – ett av demokratins vackraste ideal²⁵.

6.5 Konkurrens i rent spel

Det vore emellertid synnerligen naivt att påstå att processer som följer demokratiska procedurregler alltid, eller ens särskilt ofta, når fram till samstämmiga beslut. Vardagens verklighet är inte alltid lika vacker som idealen, även om vi skulle önska att det vore så. Politik handlar i praktiken för det mesta om att olika intressen och uppfattningar ställs mot varandra, och att de som förordar olika ståndpunkter konkurrerar om att vinna flertalets gillande inför en kommande omröstning. När tidpunkten för beslut närmar sig krävs att de olika parterna antingen kan kompromissa sig fram till en gemensam överenskommelse eller att en omröstning äger rum. Kompromisser kan i sig visa på moraliskt handlande i den mening att de som deltar i diskussionen visar respekt för andra, som också antas vilja göra gott utifrån sina ståndpunkter.²⁶ En omröstning mellan skilda förslag innebär däremot att några ”vinner” och andra ”förlorar”. I detta ögonblick är förekomsten av moraliskt bindande överenskommelser av största betydelse för vad som kan hända. Det behövs ”goda förlorare” för att demokratins procedurer ska fungera²⁷.

Här kan vi ta stöd i det som John Rawls talar om som ”rättvisa”. Detta är för honom något som uppkommer genom rättvisa procedurer, vilket han talar om som *rent spel*, eller som med andra ord kan beskrivas som ”rättrådigt”, ”opartiskt” eller vardagligt som ”schysst”.²⁸

En verksamhet kommer att för parterna uppfylla kravet om rent spel om ingen av dem känner, att de genom att delta i den tvingas ge efter för krav, som de inte betraktar som legitima. Detta innebär att var och en har en föreställning om legitima krav som han tycker det är rimligt för andra likväl som för honom själv att acceptera. ... Rättvisa är en egenskap hos verksamheter där det antas föreligga konkurrerande in-

²⁵ Hermansson, Jörgen (1994) i introduktionen till uppsatserna om ”Varför demokrati?” i *Idéer om demokrati*, s. 85.

²⁶ jfr Hermansson, Jörgen (1994) i introduktionen till uppsatserna om ”Varför demokrati?” i *Idéer om demokrati*, s. 86.

²⁷ Statsvetaren Peter Esaiasson vid Göteborgs universitet använder begreppet ”goda förlorare” i pågående forskning om demokratins problem.

²⁸ Hansson, Sven Ove (1993) ”Introduktion till John Rawls”. i *Idéer om rättvisa*. s. 16.

tressen och motstridiga krav, och där man kan anta att personer försöker tvinga sina rättigheter på varandra.²⁹

Bara under omständigheter där alla vore helgon skulle dispyter om rättvisa inte förekomma, eftersom alla helgonen skulle arbeta osjälviskt för samma mål, framhåller Rawls. I alla andra sammanhang kommer individers beräkningar om egennyttan spela roll för vad som sker i en beslutsprocess. En moraliskt bindande överenskommelse mellan de konkurrerande parterna om att processen ska ske under premissen rent spel, är av stor betydelse för att människovärdet ska skyddas och ingen frestas av att ta till övergrepp som trakasserier, hot eller våld för att tvinga igenom ett beslut som följer just dennes preferenser.

6.6 Förhandling

Rawls tanke om rent spel är för honom beroende av att det finns en faktisk maktbalans mellan de parter som är involverade i processen. I det vardagliga politiska livet är detta ideal sannolikt aldrig möjligt att nå. De som deltar i processen kommer att ha ojämn tillgång till maktresurser som kunskap, pengar och annat, vilket skapar olika förutsättningar för att nå ut med argument och nå trovärdighet i politiska diskussioner. En deltagare som är överlägsen ur maktsynpunkt kan, om den vill, alltid räkna med att få igenom sina krav eller förslag utan behov av kompromisser eller samarbete.

Men priset för ett sådant handlade kan bli högt. I värsta fall kan det hända att kränkta och vanmäktiga parter faller ut i trakasserier, hot eller våld. För att försöka undvika sådana situationer är det som regel förnuftigt att vara ödmjuk, lyssna på andra parter och se om det genom förhandling går att hitta förslag där flera parter kan känna att de fått lägga fram förslag och kunnat påverka beslut. Beslut uppfattas under sådana omständigheter som mer legitima, även av dem som inte är riktigt nöjda med utfallet, och beslutens hållbarhet över tid blir sannolikt också längre.

Forskning om politiskt förtroende och misstro, visar att i en tid då medborgarna blir alltmer kritiska och krävande är det oerhört viktigt att formerna för politisk dialog kan leva upp till de växande krav på inflytande och delaktighet som alltfler medborgare ställer³⁰.

²⁹ Rawls, John (1993) "Rättvisa som rent spel" i *Idéer om rättvisa*, s. 36 och 33.

³⁰ Möller, Tommy (2000) *Politikens meningslöshet. Om misstro, cynism och utanförskap*, s. 189.

Mot denna bakgrund finns det starka skäl till att se på relationen mellan förtroendevalda och medborgare, som en förhandlingsrelation och inte som en relation där en part tar ensidigt ansvar genom att använda sin beslutandemakt och kräva att motparten nöjer sig med att acceptera och underordna sig fattade beslut. Detta kan bli oerhört väsentligt när förslag som läggs fram leder till medborgerlig mobilisering och upproriskhet på grund av att en förändring känns hotfull (som vid nedläggningar av byskolor eller akutvårdskliniker).

Forskning visar att för förhandlingar i Riksdagen gäller följande oskrivna regler³¹:

- Det är legitimt och till och med viktigt att agera partiegoistiskt. Det gäller att få till förhandlingslösningar som gynnar det egna partiet i konkurrens om väljarnas stöd.
- Förhandlingarna ska präglas av saklighet. Politiska klyschor och ideologiska floskler ska undvikas.
- Pålitlighet är en avgörande dygd. Har man väl ingått en uppgörelse ska man stå fast vid den även om det börjar blåsa snålt.

Sannolikt är dessa regler giltiga även i landstings- och kommunsammanhang. Den första punkten om legitim partiegoism bör dock begrundas med eftertanke. Om medborgarna upplever det som att partiföreträdarna är mer pigga på att försöka knipa partiegoistiska poäng än att finna konstruktiva lösningar i själva sakfrågan, kan deras intresse att förhandla snabbt bytas ut i öppen ilska över vad de upplever som partitaktiskt käbbel. En hållning som går ut på att tala väl för ett eget förslag och inte misstänkliggöra andras, är sannolikt ett vinnande koncept.

Förtroendevalda som går in i en förhandling med medborgarna, måste vara noga med att beakta att det handlar om en ojämlig maktrelation. De förtroendevalda har beslutandemakten och de är även mer eller mindre överlägsna medborgarna när det gäller utrednings- och informationsresurser. Detta medför att medborgarna sannolikt går in i relationen med en känsla av underlägsenhet. Det är av stor betydelse att de förtroendevalda tar hänsyn till det, oavsett om de själva verkligen känner sig överlägsna eller inte.

Det är sannolikt också av avgörande betydelse att de förtroendevalda bestämmer sig för att gå in i situationen med utgångspunkten

³¹ Sannerstedt, Anders (1992) *Förhandlingar i Riksdagen*.

att det finns förutsättningar och utrymme för en uppgörelse i förtroende. Detta oavsett om de upplever att medborgarna är välvilligt eller ilsket inställda när processen börjar. I en lärobok om förhandlingar står att man kan förhandla *med* någon och man kan förhandla *mot* någon³². Vilket av dessa förhållningssätt man väljer, får naturligtvis avgörande betydelse för hur man väljer att förstå den andra förhandlingsparten och det får sannolikt även stor, kanske rent av avgörande betydelse, för vilka resultat förhandlingen kan nå fram till.

Tre sätt för en part att gå in i förhandlingar som beskrivs i förhandlingsteorin är³³:

1. Med ett *samförståndsinriktat beteende*, där parten går in i förhandlingen med uppfattningen att Bästa möjliga utfall för part A + Bästa möjliga utfall för part B = Bästa möjliga totalsumma av förhandlingen.
2. Med ett *konfliktinriktat beteende*, där parten går in i förhandlingen med målsättningen att utfallet ska bli något som ger mer till den egna parten än till någon annan, alltså $A > B$.
3. Med ett *individualistiskt beteende*, där parten är inställd på att helt koncentrera sig på att nå bästa möjliga resultat för egen del oberoende av någon annan.

Enligt socialpsykologin är det i första hand det samförståndsinriktade beteendet och i andra hand det konfliktinriktade, som ger bästa utfall i en förhandling³⁴. Hur man ska förhålla sig avgörs emellertid inte bara av egna överväganden. Om en part har bestämt sig för att gå in med ett samförståndsinriktat beteende, men möter en motpart som för sin del valt ett konfliktinriktat, kan det mest rationella vara att anpassa sig till att också gå på konflikt om det inte förefaller sannolikt att motparten vill tänka om och öppna för samarbete. Men ett konfliktinriktat beteende skapar lätt misstro genom att parterna missförstår varandra och upplever varandra som opålitliga. En förhandling under samförstånd däremot innebär goda möjligheter till en öppen och bra kommunikation där parterna kan förstå varandra på ett verklighetsnära sätt och härmed uppnå ge-

³² Runesson, Eric M. (1993) *Förhandling för furstar, småfisk och deras ombud*, s. 7.

³³ Rubin, Jeffrey Z. & Brown, B. R. (1975) *The Social Psychology of Bargaining and Negotiation*.

³⁴ Rubin, Jeffrey Z. & Brown, B. R. (1975) *The Social Psychology of Bargaining and Negotiation*; se även Rubin, Jeffrey Z. (1991) "Psychological Approach", i Kremenyuk, Victor A. (ed.) *International Negotiation. Analysis, Approaches, Issues*.

mensamma lösningar.³⁵ Strävan efter samförståndsklimat i en förhandling är därför så gott som alltid att föredra och kan vara värd att lägga extra kraft på att nå i sig.

6.7 Tidens stora värde

Det är också viktigt att beakta vilken tid man väljer att avsätta till demokratiska processer. Dahls kriterier effektivt deltagande och upplyst förståelse kräver att diskussion och beslut inte forceras fram utan att demokratin tillåts ta tid.

Medborgare som visar en allt högre grad av skepsis mot politiska eliter förefaller vara en generell trend i avancerade industrialiserade demokratier. Detta gäller också i Sverige. Forskarna vid SOM-institutet, Göteborgs universitet, visar i sina mätningar att förtroendet för institutioner i Sverige över huvud taget har försvagats de senaste 20 åren. Mest neråt har det för bland annat Riksdag och regering.³⁶ Medborgarna har blivit alltmer fokuserade på politiska ledare och bedömer dem utifrån allt högre ställda krav.³⁷ Högre förväntningar ställs med andra ord på politiken, och detta kan förklaras av den tillväxt som skett i den offentliga sektorn och att politiska beslut härmed fått en viktigare roll för våra liv³⁸. Svenskarna har inte bara blivit ett alltmer kritiskt folk, utan också allt mer kunniga och upplysta. Men ökad kunskap leder inte alltid till ökad klarhet. Tvärtom finns det en paradox i kunskapssamhället som innebär osäkerhet och risker. Detta när det visar sig att kunskap inte leder fram till en enda och allena rådande slutsats, utan att det finns flera sätt att tolka kunskapen och många olika slutsatser att dra.

Denna osäkerhet och de risktaganden i beslut som följer av den, är något vi inte kan komma ifrån. Desto viktigare blir det att vara noggrann med beslutens procedurer och den tid man avsätter till de processer där demokratiska beslut fattas.³⁹ Det finns nämligen skäl

³⁵ Rubin, Jeffrey Z. (1991) "Psychological Approach", i Kremenyuk, Victor A. (ed.) *International Negotiation. Analysis, Approaches, Issues*.

³⁶ Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (2004) "Rimligt förtroende?" i Holmberg, Sören & Weibull, Lennart red. *Lyckan kommer lyckan går*, s. 69–75.

³⁷ Dalton, Russell, J. (1999) "Political Support in Advanced Industrial Democracies", i Norris, Pippa (ed), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, s. 61. Det sjunkande förtroendet för politiken bland medborgarna i Sverige, diskuteras i samma bok av Sören Holmberg i uppsatsen "Down and Down We Go: Political Trust in Sweden".

³⁸ Norris, Pippa (1999) "Introduction. The Growth of Critical Citizens?", i Norris, Pippa (ed), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, s. 22f.

³⁹ SOU 2000: 1 *En utbållig demokrati*. Demokratiutredningens betänkande, s. 53.

att anta att medborgarna inte bedömer skäligheten i politiska beslut enbart genom att ta ställning till den relativa fördelningen av det som beslutas om (till exempel genomsnittligt avstånd till akutvård), utan även genom att bedöma skäligheten i de procedurer som använts för att uppnå de beslut som fattas om hur förmåner eller nytigheter ska fördelas⁴⁰. Politisk tillit är med andra ord beroende av hur politiska aktörer uppför sig⁴¹. Forskning kring den ökande politiska misstron bland västerländska medborgare visar att denna misstro inte nödvändigtvis går hand i hand med ett minskat stöd för demokratins principer. Mer än var tredje svensk är nöjd med den svenska demokratin. Härmed är Sverige ett av de EU-land där förtroendet för demokratin är som störst.⁴² Det handlar istället om hur dessa principer fungerar i den representativa demokratin. Dessa resultat stärker antagandet att lösningen för demokratins problem är att förstärka hur demokratiska principer tas tillvara. Stödet för icke-demokratiska lösningar är fortfarande litet. En berättigad fråga är dock naturligtvis hur länge medborgare som misstror demokratins aktörer och hur demokratins procedurer utövas, kan förväntas vidhålla sin starka tro på demokratin som idé?⁴³

Det finns tillfällen då omständigheterna innebär att det är så viktigt att fatta snabba beslut att det inte finns tid att ta en ordentlig diskussion och fylla den demokratiska procedurens alla krav. Förutsatt att alla förbundit sig till att processen ska äga rum som rent spel, behöver detta dock inte leda till misstro och kanske revolt. Om vår erfarenhet från andra längre beslutsprocesser är att de som verkar i politiken bundit sig till att försöka vara snälla i den mening vi här avser, göra gott och idka rent spel kommer sannolikheten för att vi känner tillit till beslut att vara tämligen stor, även om vi i just ett enskilt fall inte hunnit sätta oss in i den aktuella frågan och ordentligt kunnat delta i processen.

⁴⁰ Miller, Arthur & Listhaug, Ola (1999) "Political Performance and Institutional Trust", i Norris, Pippa (ed), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, s. 213; se även SOU 2000: 1 *En uthållig demokrat*, Demokratiutredningens betänkande, s. 52.

⁴¹ jfr Miller, Arthur & Listhaug, Ola (1999) "Political Performance and Institutional Trust", i Norris, Pippa (ed), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, s. 179.

⁴² Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (2004) "Lyckan kommer, lyckan går" i Holmberg, Sören & Weibull, Lennart red. *Lyckan kommer, lyckan går*, s. 19f.

⁴³ Dalton, Russell J. (1999) "Political Support in Advanced Industrial Democracies", i Norris, Pippa (ed), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, s. 72.

6.8 Partier och dialog

Demokratiutredningen konstaterar att medborgarnas kritik mot att de demokratiska institutionerna brister när det gäller att erbjuda ett meningsfullt deltagande baserat på politisk jämlikhet, i dagsläget är ett av folkstyrets viktigaste problem⁴⁴. Utredningen slår också fast att en demokrati där medborgare tar ansvar för fler än sig själva utgör både målet och vägen fram till det målet. De fortsätter:

Om inte förr, så på lång sikt ligger det i varje medborgares intresse att vara med om att lösa de gemensamma problemen och se till att det görs på ett civiliserat sätt. Varhelst sådana förtroendeskapande mötesplaster för kollektiv problemlösning saknas, sås frön till en odemokratisk samhällsutveckling av cynism, intolerans och våld.⁴⁵

Förutsättningen för att medborgarna ska kunna upprätthålla detta intresse, menar Demokratiutredningen, ligger i att de har tillgång till diskussioner och beslut som avgör deras öde. Det är viktigt att den politiska demokratin kan svara mot medborgarnas krav på delaktighet. Utredningen har i detta skede redan talat väl om den representativa demokratin med partier som en bra modell för demokratin, men också pekat på systemets aktuella problem. De konstaterar att det inte finns någon genväg för partierna att vinna legitimitet bland medborgarna. Det är en fungerande dialog som krävs.⁴⁶ Demokratiutredningen visar med andra ord en i princip stor tilltro till de politiska partierna som viktiga aktörer i detta sammanhang.

En etablerad bild av de politiska partierna är att de ska präglas av att ta ansvar för samhället i dess helhet och ikläda sig uppgiften att prioritera mellan olika intressen⁴⁷. I linje med detta kan den representativa demokratin beskrivas som ett system där den förtroendevalde bör vara en medborgarnas representant med uppgift att försöka se till helheter och forma beslut som kompromissar ihop olika intressen på ett sätt som för flertalet kan uppfattas som legitimt. Demokratiutredningen konstaterar emellertid att utvecklingen idag leder bort från denna typ av politiker. Helhetsperspektivet går förlorat och de förtroendevaldas kunskapsutveckling präglas allt mer av specialisering⁴⁸.

⁴⁴ SOU 2000: 1 *En uthållig demokrati* Demokratiutredningens betänkande, s. 36.

⁴⁵ SOU 2000: 1 *En uthållig demokrati* Demokratiutredningens betänkande, s. 37.

⁴⁶ SOU 2000: 1 *En uthållig demokrati* Demokratiutredningens betänkande, s. 28f.

⁴⁷ Gidlund, Gullan & Möller, Tommy (1999) *Demokratins trotjänare*, s.9.

⁴⁸ SOU 2000: 1 *En uthållig demokrati* Demokratiutredningens betänkande, s. 53.

Det finns också studier av partierna som pekar på att dessa har lämnat medborgarperspektivet och istället intagit ett överhetsperspektiv⁴⁹. När den representativa demokratin fördes fram som ett alternativ till en klassisk modell av direkt demokrati, användes argument som i grunden byggde på en misstro mot medborgarna i allmänhet – eller mot ”folket” för den som föredrar den termen. För mycket av ”folkligt” direkt deltagande i styrelseskicket skulle kunna leda till ogenomtänkta beslut och i värsta fall ”pöbelvälde” fruktade demokratins skeptiker. Valda ombud skulle motverka detta genom att de kunde förväntas vara mer mogna och omdömesgilla, mer insatta och kunna visa mer ansvarskänsla än medborgarna i allmänhet.⁵⁰ Finns det en sådan attityd hos dagens förtroendevalda, och kan den i så fall bidra till misstro och i värsta fall övergrepp från medborgare? I så fall kan det finnas en risk att den representativa demokratin i och med partiernas minskade roll blivit mer av expertstyre, så som vi belyste lite kort redan i kapitel 6.2.

Frågan är om och i så fall hur denna utveckling sätter prägeln på hur de förtroendevalda själva ser på hur de demokratiska procedurerna bör fungera? Prägeln deras uppfattning i realiteten fortfarande av en uppfattning om sig själva som representanter för medborgerliga allmänintressen gentemot särintressen och experters kunskap och överväganden? Eller blir det istället så att de i praktiken kommer att agera som expertföreträdare i en förmyndarroll mot medborgare som inte själva har kompetens nog att fatta samhällsbeslut? I så fall kan detta i sin tur vara en delförklaring till medborgerlig frustration gentemot politiska företrädare som kan bidra till att försök till påverkan av dessa företrädare tar sig uttryck i trakasserier, hot eller i värsta fall våld.

Partierna befinner sig idag i ett mycket besvärligt läge. De fungerar inte som vitala demokratiska mötesplatser på det sätt som gör att de kan vara arenor för en fungerande politisk dialog mellan förtroendevalda och medborgare. Problemen för partierna slutar inte med det. De har också ett tilltagande problem med att rekrytera nya medlemmar, deras mötesutveckling har varit negativ och partiernas administrativa resurser – inte minst på lokalnivå – har gröpts ur.⁵¹

⁴⁹ Gidlund, Gullan & Möller, Tommy (1999) *Demokratins trotjänare*, s.10.

⁵⁰ Möller, Tommy (2000) *Politikens meningslöshet. Om misstro, cynism och utanförskap*, s. 194.

⁵¹ Gidlund, Gullan & Möller, Tommy (1999) *Demokratins trotjänare*, s.11 och 172f.

Bland de förtroendevalda själva finns idag de som slutat tro på partierna som möjliga kanaler mellan dem och medborgarna. Frågan är om det betyder att Demokratiutredningen har fel när de tror att partierna är viktiga aktörer i detta sammanhang. Är det istället så att det är dags att dra slutsatsen att partierna spelat ut sin roll som arenor i svensk politik, och att det är dags att helhjärtat satsa på andra kanaler för dialog mellan förtroendevalda och medborgare?

Mätningarna vid SOM-institutet i Göteborg visar emellertid att förtroendet för partierna stiger lite när det är valår. SOM-forskarernas tolkning av detta är att väljarnas uppskattning av partierna tenderar att vara som högst när väljarna kommer i som mest kontakt med dem.⁵² Med andra ord finns det sannolikt hopp för partierna trots allt. De kan själva påverka vilket förtroende bland medborgarna de har genom hur nära kontakt de har med sina väljare.

6.9 Abdikerade auktoriteter och intimitet

I de avancerade industrialiserade demokratierna finns inte bara en skepsis mot politiska eliter, utan en skepsis mot auktoriteter över huvud taget. Denna utveckling brukar förklaras med att det i den västerländska kulturen skett en värdemässig tyngdpunktsförskjutning från samhälle och kollektiv till den enskilde individen. Betonningen av en ökad frihet till individen och den enskildes välbefinnande, innebär att betydelsen av alla slags auktoriteter tonas ner, religiösa såväl som sekulära.⁵³

Om den allmänna samhällstrenden är en minskad tilltro till auktoriteter, finns möjligheten att detta även kommer att prägla tankevärlden hos dem som innehar uppdrag som kan beskrivas som auktoritativa. Men vad händer om en potentiell auktoritet själv har inställningen att man ska misstro auktoriteter? Kan det medföra att de inte tar sig själva på tillräckligt stort allvar, och med det blir slarviga med hur de uppträder i sin roll? De kanske uppträder som om de "skäms" över att vara på ledande position, som om detta egentligen inte är något "fint".

⁵² Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (2004) "Lyckan kommer, lyckan går" i Holmberg, Sören & Weibull, Lennart red. *Lyckan kommer, lyckan går*, s. 17.

⁵³ Ingelhart, Ronald (1999) "Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increases Support for Democracy", i Norris, Pippa (ed), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, s. 238; Se även SOU 2000: 1 *En uthållig demokrati*. Demokratiutredningens betänkande, s. 56.

Demokratiutredningen resonerar kring just detta problem. De menar att förtroendevalda ibland ringaktar värdet på sitt uppdrag och därmed betar sig om de skulle vilja slippa vara ledare. Den kritik som riktats mot förtroendevalda för översitteri och otillgänglighet möts av dem själva med försök att bli mer intima med medborgarna och härmed göra politiken mer personlig.⁵⁴ Men är det verkligen en lösning att låta uppdraget förlora sin värdighet? Medborgare ställer oftast större etiska krav på sina företrädare/ledare än på sig själva. De förväntar sig föredömen, någon som i sitt eget sätt att vara ger dem riktlinjer i hur man kan vara en ansvarstagande medborgare. Men kan den företrädare som strävar efter att visa att den inte är något ”märkvärdig”, inte har någon auktoritet utan istället är ”en vanlig person vilken som helst” leva upp till de kraven. Tänker den på att vara förebild? Risken med strategin att intimisera politiken och visa bristande respekt för den auktoritet som ligger i ett förtroendeuppdrag är att den leder till ännu större mistro som i extrema situationer kan leda till övergrepp från medborgares sida.

6.10 Slutsatser och förslag

Åter till frågan som vi avser att besvara utifrån diskussionen i detta kapitel: Hur kan dialogen mellan de förtroendevalda och medborgarna förbättras så att politiska beslut bättre kan förankras hos medborgarna? Frågan har även en förlängning: Hur kan detta bidra till att minimera risken för att trakasserier och hot eller i värsta fall våld, riktas mot förtroendevalda från medborgare som är missnöjda med politiska förslag och beslut?

Vi tror inte att det finns några enkla lösningar på de problem frågorna handlar om, och därmed går det inte heller att komma med några enkla konkreta åtgärdsförslag som Regering och Riksdag kan besluta om. Istället formulerar vi våra förslag som uppmaningar till förtroendevalda och medborgare och inte minst till de politiska partierna, om vad vi tror krävs för att skapa förutsättningar för en bättre fungerande demokratisk dialog mellan medborgarna och de förtroendevalda.

⁵⁴ SOU 2000: 1 *En uthållig demokrati*. Demokratiutredningens betänkande, s. 57.

6.10.1 Kontakter mellan förtroendevalda och medborgare

Bedömning: Kommittén vill betona hur betydelsefullt det är att partier och förtroendevalda såväl inom sina egna led, som tillsammans med medborgarna, diskuterar kriterier och regler för den demokratiska processen. Vi betonar hur viktigt det är att förtroendevalda visar stor respekt för sin egen roll som auktoritativa beslutsfattare och i handling uppträder som förebilder i demokratin. Förtroendevalda bör rikta stor del av sin energi till utåtriktade processer i dialog med medborgare, och måna om att prioritera tid till detta. Kommittén vill också betona hur viktigt det är att arvodessystemen i landsting och kommuner för de så kallade fritidspolitikerna, är utformade så att dessa förtroendevalda inte tvingas prioritera bort att ha uppdrag eller delta i möten med medborgarna av ekonomiska skäl. Vi instämmer i Konstitutionsutskottets uppfattning att skyddet mot försämringar på arbetsplatsen för den som tar förtroendeuppdrag, bör utredas.

Kommittén tror för det första att det är mycket viktigt att förtroendevalda inom och mellan partierna, och även utåt i dialog med medborgarna, diskuterar kriterier och regler för den demokratiska processen. De resonemang vi här fört, med stöd av bland annat Robert Dahl och John Rawls, anser vi kan tjäna som en bra utgångspunkt för denna diskussion. Vill vi ha en bra fungerande demokrati även framdeles måste vi anta utmaningen att kontinuerligt återvinna och förstärka tilltron till dess processer. Diskussionen behöver även föras kring frågor om vilka etiska regler som bör gälla för den demokratiska processen, och därmed skapa en grund för ett samhällskontrakt som så många medborgare som möjligt kan känna att de vill ansluta sig till och låta sitt moraliska handlande utgå ifrån.

Den svåraste och mest krävande delen i detta är sannolikt att finna forum för dialogen med medborgarna. Kan partierna få en renässans i detta avseende, eller är det dags att överge dem för andra arenor? I så fall, vilka är dessa arenor? När det gäller partierna, är vi ännu inte redo att ge upp hoppet, och återkommer strax till några uppgifter som vi tror det är viktigt att de antar. Frågan om mediernas roll berör vi mer ingående i kapitel 7.

Den enklare delen är att förtroendevalda kan bestämma sig för att bli goda förebilder, diskutera vilka etiska regler som bör gälla

för dem och – allra viktigast – anstränga sig för att själva handla på ett sätt som de anser tjäna syftet att förstärka demokratins procedurer och den demokratiska dialogen. De förtroendevalda måste visa respekt för sin egen roll. Kommittén tycker det är viktigt att förtroendevalda bestämmer sig för att inte abdikera från ansvaret att vara auktoritet och förebild, utan tar denna utmaning på allvar. Vi är övertygade om att detta kan göras utan att förtroendevalda blir vare sig märkvärdiga eller otillgängliga.

Kommittén tror det är viktigt att förtroendevalda ägnar mycket av sin energi åt att arbeta utåtriktat i processen att diskutera och utforma politiska förslag, och att i detta sträva efter att få fler delaktiga i processen. Ansträngningar måste göras för att tidigare än idag, föra ut frågor till allmän diskussion – redan i det skede då problemen identifieras men några förslag till lösningar ännu inte finns. Vi ser att övergrepp från missnöjda medborgare ofta förekommer i processer där stora samhällsförändringar som upplevs hota tryggheten är aktuella. Övergreppen kan vara ett bevis på vanmakt, att man överrumplas av förändringar som man tycker offentliggörs för sent för att det ska vara möjligt att förstå motiven till dem, och för att kunna få vara med att diskutera nödvändigheten av olika åtgärder och eventuella alternativa lösningar. Detta måste bli en lärdom som uppfordrar till förändring. Tiden är i detta sammanhang sannolikt demokratins viktigaste resurs.

Det är i sammanhanget viktigt att det är de förtroendevalda som tar ett framträdande ansvar för den demokratiska processen. Tjänstemän kan bistå med kunskap och faktaunderlag, men de kan inte leda processen. De förtroendevalda måste stärka varandra i att ta den rollen, utan att behöva känna rädsla för att bli utsatta för övergrepp eller lämnas övergivna av sina partier och politiska kollegor när diskussionen blir intensiv och engagemanget ökar. De förtroendevalda måste också utgå från ett förhållningssätt till upprörda medborgare som bygger på en tilltro till att de allra flesta vill var konstruktiva. Att, som vår enkätundersökning visar, nästan hälften av de förtroendevalda tror att medborgare förväntar sig att förtroendevalda ska tåla vissa mått av trakasserier och hot är illavarslande. Hur möter man människor som man tror ska hota en jämfört med hur man möter människor som man tror vill väl?

Kommittén vill här peka på hur viktigt det är att de som är förtroendevalda på sin fritid i landsting och kommuner, inte ska behöva avstå från att medverka i möten med landstings- och kommuninvånarna av ekonomiska skäl. Det är av stor vikt att landsting

och kommuner utformar sina arvodessystem till de förtroendevalda så att ekonomisk ersättning kan utgå även vid sammankomster och andra aktiviteter i direkt kontakt med medborgarna. Detta bör kunna ske med stöd av Kommunallagen (1991:900) 4 kapitlet 14 §.

Kommittén ser det som en styrka att den svenska demokratin bygger på ett stort deltagande av förtroendevalda som har sina uppdrag vid sidan av att de också förvärvsarbetar, studerar eller ägnar sig åt andra sysslor. Dessa så kallade fritidspolitiker är viktiga för att de förtroendevalda ska vara representativa för sina väljare och för att kunna skapa ett så brett folkligt deltagande i det politiska arbetet som möjligt. Kommittén är övertygad om att problemen med såväl representativitet som rekryteringen av medborgare till politiska förtroendeuppdrag skulle förstärkas om fritidspolitikerna försvann. I Kommunallagen 4 kapitlet 11 § stadgas om förtroendevaldas rätt till ledighet från anställning för att fullgöra sina uppdrag. I en Riksdagsmotion från allmänna motionstiden 2005/06 efterlyses en analys av åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för fler medborgare att åta sig politiska förtroendeuppdrag. Motionärerna uttrycker bland annat oro för att arbetsgivare genom påtryckningar förmår anställda att avstå från politiska förtroendeuppdrag, trots att rätten till ledighet för sådan förtroendeuppdrag är fastslagen i lag.⁵⁵ I sin beredning av motionen, instämmer Konstitutionsutskottet i motionärernas oro i detta avseende. Konstitutionsutskottet anser att regeringen bör utreda behovet av att förstärka skyddet mot försämringar av politiskt förtroendevaldas situation på arbetsplatsen på grund av uppdraget.⁵⁶ Kommittén ställer sig bakom detta förslag från Konstitutionsutskottet.

6.10.2 Partiernas stora ansvar och betydelsefulla roll

Bedömning: Kommittén menar att partierna har en viktig roll att fylla för att förstärka demokratin, motverka att förtroendevalda utsätts för övergrepp och även ta ansvar för förtroendevalda som ändå blir utsatta för sådana handlingar. Kommittén har tagit initiativet till en överenskommelse mellan partierna med mandat i Riksdagen under mandatperioden 2002–2006, om partiernas ansvar i detta sammanhang. Vi vill understryka hur

⁵⁵ Motion till Riksdagen 2005/06:K455 *Demokrati* av Helena Höij, m.fl. (kd).

⁵⁶ Konstitutionsutskottets betänkande 2005/06:KU15 *Författningsfrågor*.

viktigt det är att överenskommelsen fullföljs och att detta arbete fortsätter även när kommitténs arbete är avslutat.

Det kan låta väldigt idealistiskt det vi här säger, och uppgiften kan upplevas som svårgreppbar. Men det finns en konkret och relativt sätt enkelt funnen ände att börja i: de partier som sluter upp bakom demokratiens ideal, och som anser att det är rimligt att utforma vissa proceduriella kriterier och etiska regler för den demokratiska processen, kan börja med att utforma överenskommelser om sådana att följa inom och mellan partierna. Att göra sig själv till en konkret förebild i handling är alltid en bra väg att påverka andra. De politiska partierna har ovan fått utstå en hel del kritik och ifrågasättanden. Vi har under utredningsarbetet också mött förtroendevalda som själva ifrågasätter sina egna partiers egentliga livskraft som något annat än möjligen valorganisationer. Är det så det bör bli? Eller vill partierna komma med bevis på att de även i framtiden kan vara arenor för politisk dialog? I så fall är utmaningar av det slag vi här diskuterar något som partierna vinner på att anta. Att ta ansvar för sina företrädare och lägga vikt vid arbetet med att inspirera och stötta dessa, är en annan.

Under kommittéarbetets gång har vi haft flera möten med företrädare för de partier som under mandatperioden 2002–2006 har representation i Sveriges Riksdag. Syftet med dessa möten har varit just att diskutera nödvändigheten av ett initiativ från partierna att tillsammans forma en ”etisk plattform” med grundläggande regler för hur de förtroendevalda ska uppträda mot varandra och utåt i den demokratiska processen.⁵⁷ Också en plan för hur partierna kan bidra till att stötta sina företrädare om de utsätts för trakasserier, hot eller våld, vilket vi diskuterar mer ingående i en annan del av betänkandet. Vi kan inte nog betona vikten av att detta arbete fortsätter även efter att kommittén avslutat sitt uppdrag. Vi uppmanar så många partier som möjligt att sammanträffa och fortsätta det arbete som vår grupp påbörjat. Idealet vore naturligtvis att alla övergrepp som används som påtryckningsmedel i den politiska processen kan försvinna. Tyvärr är nog detta en utopi. Hot och våld har alltid funnits i samband med makt och politik, och vi kan inte räkna med att det helt ska försvinna även om vi kan begränsa dess utbredning och effekter.⁵⁸

⁵⁷ Plattformen återfinns i bilaga 3.

⁵⁸ I den forskningsöversikt som Martin Kuremyr har skrivit på kommitténs uppdrag, framgår hur det politiska våldet sett ut över tid och vilka skepnader det kan ta sig. Se bilaga 2.

6.10.3 Ta övergrepp på allvar

Bedömning: Kommittén anser att förtroendevalda bör ta trakasserier, hot och våld som riktas mot dem på allvar, och att toleransen för sådana övergrepp bör vara noll. När övergrepp sker bör dessa regelmässigt anmälas till säkerhetsansvarig person i Riksdagen, landsting eller kommun. Anmälan bör göras även till polisen.

Vi vill peka på hur viktigt det är att alla förtroendevalda graderar upp sin uppfattning i allvaret av att det förekommer trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda. Resultaten av de undersökningar som kommittén gjort, visar enligt vår uppfattning, att det finns en alltför stor tolerans och i viss mån även negligering av övergrepp mot förtroendevalda. Detta ser vi allvarligt på av minst två skäl. För det första kan man bara göra något för att påverka ett problem om man erkänner att det finns. Att sopa förekomsten av trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda under mattan, är att ge legitimitet till övergrepp i demokratin, och det är inte acceptabelt.

För det andra om förtroendevalda låter bli att anmäla övergrepp som riktas mot dem, kan det tolkas som att de accepterar att sådana medel används som påtryckningar i politiska processer. Det kan även uppfattas som att förtroendevalda misstror rättssystemet och dess förmåga att ta itu med brott. Hur ska förtroendevalda med någon som helst trovärdighet kunna hävda att till exempel kvinnor som utsätts för våld av män, ska anmäla dessa övergrepp till polisen och visa tillit till att samhället kan hjälpa dem att befrias från sina banemän, om de samtidigt sopar övergrepp som riktas mot dem själva under mattan?

Alltså när övergrepp mot förtroendevalda sker måste de som utsätts:

- Öppet erkänna att brotten finns.
- Förbinda sig att i större utsträckning än som nu sker anmäla övergrepp till säkerhetsansvarig och – när det är motiverat – även till polisen.
- Att därmed i handling visa att övergrepp och orent spel inte accepteras och att man som förtroendevald tilltror rättssystemets förmåga att ta itu med brott.

6.10.4 Utbilda och diskutera!

Bedömning: Kommittén anser att utbildning och information är viktiga metoder för att stärka demokratin och motverka förekomsten av trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda. Som en del av sitt uppdrag har kommittén, på egen hand och i samarbete med andra, tagit fram utbildningsmaterial och förslag på hur informations- och utbildningsinsatser kan bedrivas. Kommittén uppmanar de aktörer och organ som har intresse och ansvar i detta sammanhang, de politiska partierna, landsting, kommuner, Polisen, med flera, att använda dessa material för att sprida kunskap och bidra till en fördjupad diskussion om förekomsten av övergrepp mot förtroendevalda och hur dessa bör hanteras och motverkas i syfte att stärka demokratin.

6.10.4.1 Film om övergrepp mot förtroendevalda

Efter kravallerna i Göteborg och även mot bakgrund av att det under ett antal år förekommit sammandrabbningar mellan politiskt extrema grupper på såväl höger- som vänsterkanten (nynazister och AFA), gick sju politiska partier – Moderaterna, Kristdemokraterna, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna, Miljöpartiet, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet – i Östergötland samman och bildade nätverket *Mot politiskt våld*. Syftet med nätverket är att gemensamt visa sitt avståndstagande från politiskt våld och extremism i alla former. Nätverket har inte så mycket kontinuerlig aktivitet, men är beredda att träda till handling när något särskilt händer. En presentation av nätverket finns på www.motpolitisktvald.nu.

Ett initiativ från nätverkets sida har varit, att i samarbete med filmaren Björn Lockström och journalisten Mikaela Matar, göra en film om politiskt våld. Kommittén har ekonomiskt bidragit till att detta filmprojekt kunnat genomföras, och filmen ingår som en del i det studiematerial som kommittén producerat. I filmen, som har titeln *Vem fan vill bli politiker?*, intervjuas några förtroendevalda som själva har utsatts för allvarigare övergrepp med anledning av sitt engagemang i demokratin. Deras olika berättelser illustrerar hur övergrepp mot förtroendevalda har tagit sig uttryck i verkligheten och hur händelserna påverkat de förtroendevalda och deras omgivning. I filmen intervjuas även en grupp unga förtroendevalda

där de ger sin syn på hur de funderar över vilka risker som kan finnas förknippade med att vara aktiv i politiken.

6.10.4.2 En metod för att diskutera politik och demokrati med ungdomar

Kommittén gav också Videndus AB – inom ramen för deras projekt ElevKommissionen – i uppdrag att ta fram ett exempel på hur frågor om övergrepp mot förtroendevalda och demokrati kan diskuteras med skolungdomar. ElevKommissionens arbetssätt har tre syften; att väcka elevernas engagemang, att bygga upp deras självförtroende och att sätta in dem i en uppgift att själva producera resultat till en given tidpunkt. En central del i elevernas projekt är att de får ständig återkoppling på vad de åstadkommer. Videokameran är ett centralt arbetsredskap, och varje träff inleds med att gruppen tittar på inspelningar från närmast föregående aktivitet och reflekterar över vad de gjort och vad de lärt sig av detta. I förlängningen syftar projektet till att minska gapet mellan generationerna, öka insikten om politik och stärka förtroendet för förtroendevalda bland unga, samt att skapa nya former för kontakt mellan förtroendevalda på alla nivåer och unga. I bästa fall kan detta leda till att unga engagerar sig aktivt i att själva ta politiska uppdrag.

Arbetet med en uppgift – i detta fall alltså övergrepp mot förtroendevalda och demokrati – genomförs i steg ett genom en enkät till skolungdomar där de får ge sina uppfattningar kring frågeställningen. Enkäten kompletteras med djupintervjuer med ett urval av ungdomar. Därefter sätter sig projektgruppen djupare in i de frågeställningar som undersöks. De undersöker de bakomliggande sammanhangen till att demokratin i praktiken fungerar som den gör och vad som kan orsaka att förtroendevalda utsätts för övergrepp. Det tredje steget är därefter att eleverna studerar hur liknande problem lösts i andra sammanhang, för att härigenom försöka ge förslag på hur problemen kan motverkas eller rent av lösas.

6.10.4.3 Studiematerial

En del av innehållet i detta betänkande, framför allt fallstudierna och enkätundersökningen, utgör tillsammans med den filmen *Vem fan vill bli politiker?*, underlag för ett studiematerial som kommittén låtit utarbeta. Studiematerialet innehåller ett antal olika fråge-

ställningar som kan diskuteras i cirkel-, kurs- och seminarieform. Förslag ges också på olika aktiviteter – möten och studiebesök – som de kan ordna som vill lära mer om övergrepp mot förtroendevalda, hur dessa kan förebyggas och hur skydd för dem som utsätts kan utformas. Studiematerialet återfinns i bilaga 4.

7 Medierna har ett ansvar när det gäller förtroendevaldas utsatthet

Redan den maktutredning som genomfördes i Sverige i slutet av 1980-talet, fastslog att olika typer av massmedier idag är medborgarnas viktigaste informationskällor när det gäller kännedom om samhälle och politik. Utredningen konstaterar att massmedierna spelar en så avgörande roll i kommunikationen mellan medborgare och makthavare, att det är svårt att förstå maktutövningen i samhället om man inte tar hänsyn till mediernas makt.¹

Demokratiutredningen, som kom tio år senare, konstaterar i sin tur att politiken under de senaste decennierna blivit alltmer beroende av medierna. Utredningen menar att förr var folkrörelser och föreningar viktiga kanaler för att förmedla och diskutera politik, men att det numera är medierna som har övertagit den rollen. Det är medierna som ger medborgarna kunskap om vilken dagordning som är aktuell för det politiska beslutsfattandet.² Utredningen hänvisar till röster som till och med hävdar att det ibland tycks pågå en kamp om vem som företräder folket bäst, de folkvalda eller journalisterna.³ En amerikansk forskare hävdar att medierna numera kan betraktas som en politisk institution på samma sätt som till exempel partierna⁴. Härmed har det i praktiken blivit en nödvändighet för de förtroendevalda att förekomma i medierna för att få ut sina budskap och göra sina partiers ställningstaganden och sig själva kända för medborgarna.

Förtroendevalda kan på både eget och andras initiativ förekomma i medierna. Dels kan de, som representanter för organ som har beslutsmakt i olika samhälleliga sakfrågor, kontaktas av journalister som vill ha information om vilka uppfattningar och motiv till

¹ SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport, s. 57.

² SOU 2000:1 *En uthållig demokrati*, Demokratiutredningens slutbetänkande, s. 84.

³ Economou, Konstantin & Forstorp, Per-Anders (1999) "Den medialiserade demokratin – ett slag om representationen", i SOU 1999:126, Amnå, Erik (red) *Politikens medialisering*, Demokratiutredningens forskarvolym III, se särskilt s. 297–300.

⁴ Cook, Timothy E. (1998) *Governing with the News. The News Media as a Political Institution*, s. 85; Se Strömbäck, Jesper (2000) *Makt och medier*, s. 269.

ställningstaganden förtroendevalda har i olika frågor. På insändarsidor och liknande, där alla medborgare har möjlighet att ge uttryck för sina åsikter, kan förtroendevalda ges såväl ris som ros. Många förtroendevalda vill även på eget initiativ förekomma i medierna för att kunna bilda opinion för de frågor de driver och göra sig allmänt kända bland medborgarna för att vinna röster och stöd för sina åsikter. Över tid har det även blivit vanligare att förtroendevalda deltar i underhållningsprogram av olika slag, till exempel frågesportprogram eller ”soffprogram” där fokus riktas mot deras person snarare än mot deras politiska uppfattningar.

Av kommitténs enkätundersökning framgår att det är förtroendevalda som utsatts för trakasserier, hot eller våld som också i störst utsträckning förekommer i medierna. De förtroendevalda som blivit utsatta har däremot inte generellt uppfattningen att mediebevakningen av dem varit extra stor i det sammanhang de blivit utsatta. De fallbeskrivningar som kommittén redovisar i betänkandets inledning visar också att förtroendevalda medvetet valt att gå ut till medierna med uppgifter om att de blivit utsatta för övergrepp, i syfte att skapa uppmärksamhet kring händelsen och markera att de inte accepterar att bli trakasserade eller hotade. Mediernas roll i sammanhanget kan med andra ord vara på både gott och ont.

7.1 De förtroendevalda i mediernas våld?

I kommitténs direktiv framhölls att frågan om mediernas roll i sammanhang där förtroendevalda kan utsättas för trakasserier, hot eller våld skulle behandlas. Kommittén bedömde frågan som så angelägen att en särskild fokusgrupp tillkallades bestående av medieforskare och journalister. Fokusgruppen fick i uppdrag att – helt utan påverkan från kommittén – författa en bok med diskussionsinlägg om vilken roll medierna kan ha i sammanhanget. Boken fick titeln *I mediernas våld?* och publicerades i november 2005. Samtidigt genomfördes ett seminarium i Stockholm för att väcka diskussionen. Seminariet besöktes av såväl företrädare för medierna, som politiskt verksamma personer, polis, säkerhetsansvariga i kommuner och landsting, forskare, med flera.⁵

⁵ Seminariet finns dokumenterat och kan ses i efterhand på Regeringens webbplats, <http://www.regeringen.se/sb/d/6024/a/52302>

Bokens innehåll leder till slutsatsen att mediernas roll i samband med att förtroendevalda utsätts för trakasserier, hot eller våld kan variera väldigt mycket. Det finns inte grund för att hävda att det är mediernas fel att förtroendevalda blir utsatta, men samtidigt finns det flera inslag i mediernas sätt att rapportera om politik och politiker som direkt eller indirekt kan bidra till förtroendevaldas utsatthet.

De forskare som medverkar i boken lyfter särskilt fram tre drag som karaktäriserar den nutida journalistiken, som kan medverka till att förtroendevalda blir utsatta:

- att journalistiken bygger alltmer på strategin att utkräva ansvar av någon,
- att journalistiken präglas av att polarisera mellan olika åsikter, samt
- att journalistiken över tid blivit alltmer personifierad.⁶

Om vi följer rapporteringen av politik tillbaka i historien, finner vi starka inslag av refererande journalistik, där det som hände i politiska församlingar och den politik som de förtroendevalda drev, återgavs utan kommentarer eller kritisk granskning. Denna typ av journalistik finner vi väldigt lite av i dagens nyhetsrapportering. Idag handlar den politiska journalistiken istället om att kritiskt granska vad förtroendevalda och politiska församlingar säger och beslutar. Ett negativt drag i detta är att journalistiken emellanåt bär prägeln av att misstro makthavare av princip. Detta medför att journalister frågar och rapporterar som om politiker aldrig säger vad de egentligen tycker eller alltid försöker dölja något när de försvarar förslag och beslut, oavsett om så är fallet eller inte. Samtidigt polariseras åsikter i syfte att bidra till en för publiken mer intressefångande dramaturgi i journalistiken. Detta skapar grogrund för misstro mot förtroendevalda som kan bidra till att de utsätts för övergrepp.⁷

Personfokuseringen leder också in på en väg där politiker blir kändisar på samma sätt som musikidoler, idrottsstjärnor, eller andra personer som förekommer i medierna. Denna utveckling av politiker som kändisar, kan medverka till att publiken uppfattar

⁶ Bengt Johansson från Göteborgs universitet, diskuterar hur denna utveckling sett ut över tid för rapporteringen av kommunpolitik. Göran Eriksson, Örebro universitet, och Kristina Widestedt, Stockholms universitet, tar i sina respektive inlägg särskilt upp personifieringen och dess konsekvenser.

⁷ Johansson, Bengt (2005) "Vems är ansvaret? Journalistiskt ansvarsutkrävande och dess konsekvenser", i Blom, Agneta, red. *I mediernas våld?*, s. 25–35.

dem, inte som förtroendevalda genom ett parti eller innehavare av ett valt mandat från medborgarna och som upptagna med att tillsammans ta ansvar för samhällsliga problem och möjligheter, utan som någon som på oklara grunder är känd och har makt att få uppmärksamhet och inflytande. Det blir ett avstånd mellan kändisen och medborgaren som riskerar att leda till vanmakt – hur påverkar man någon om man inte tydligt kan se dennes mandat och vem den företräder? Ur detta får misstron mot förtroendevalda näring.⁸

En forskare pekar även på hur medierna tränger in i politikers privata sfär bortom vad som kan motiveras av intresse för deras politiska åsikter och gärningar, och därmed begår våld på dem som privatpersoner⁹. Detta kan naturligtvis drabba människor som blir föremål för journalisters intresse oavsett om de är politiker eller något annat¹⁰. Kändisrollen sätter dessutom den förtroendevalde i en annan risksituation, den att bli utsatt för personlig förföljelse – så kallad *stalkning* – vilket drabbar många kända och även okända personer, i synnerhet kvinnor¹¹.

Även journalister som medverkar i boken lyfter fram problematiken bakom en mer hårdvinklad och personfokuserad journalistik¹². Andra perspektiv som behandlas är huruvida journalisterna hamnat i publikens våld, genom att de förhåller sig alltför okritiska exempelvis till protesterande medborgare. De avkrävs inte ansvar för sina uppfattningar eller att svara på vilka konsekvenser deras förslag och handlingar kan få om de skulle förverkligas, utan journalister hamnar lätt i fällan att ta medborgares åsikter för givna medan politikern ifrågasätts och kritiseras.¹³ Journalister visar här ett förakt för medborgarna, i den mening att de inte tror dem om att

⁸ Eriksson, Göran (2005) ”Göbber å kärringar, huk er i bänkera´ för nu ladder han öm!” Om TV, politiker som kändisar och en förändrad medborgarroll”, i Blom, Agneta, red. *I mediernas våld?*, s. 45–53.

⁹ Widestedt, Kristina (2005) ”Mediers våld på offentliga personer”, i Blom, Agneta, red. *I mediernas våld?*, s. 63–73.

¹⁰ Se till exempel den under julen 2005 uppmärksammade historien då tidningen Expressen utan grund påstod att skådespelaren Mikael Persbrandt blivit akut intagen på ett behandlingshem. Händelsen diskuterades flitigt inte minst i Dagens Nyheter i artiklar av Mats Bergstrand den 23/12 2005, Niklas Ekdal den 24/12 2005 och Justitiekanslern Göran Lambertz den 30/12 2005.

¹¹ Dovelius, Anna Mia, Holmberg, Stina & Öberg, Jonas (2006) *Stalkning i Sverige. Omfattning och åtgärder*; se även Syrén, Agneta (2005) *Smygande hot – en bok om stalkning*, Stockholm: Nätnavet (andra upplagan). Se även kapitel 5 ovan.

¹² Brännström, Bertholof (2005) ”Demokratien måste försvaras med demokratiska medel”, i Blom, Agneta, red. *I mediernas våld?*, s. 37–44.

¹³ Lindqvist, Annika N (2005) ”Inte bara makten behöver granskas”, i Blom, Agneta, red. *I mediernas våld?*, s. 17–23.

kunna dra förnuftiga slutsatser eller kunna argumentera och ta ansvar för sina åsikter.

En annan aspekt som lyfts fram är risken att journalister, genom att inte förhålla sig tillräckligt kritiska, riskerar att bli utnyttjade av krafter som vill sprida rädsla eller misstro mot det etablerade samhället eller kanske med mediernas hjälp väcka stark opposition till förmån för vad som i realiteten är egna särintressen.¹⁴ Detta kan ske till exempel genom att blåsa upp rapporteringen kring extremistiska attentat, eller att just inte ifrågasätta vilka motiv de som protesterar mot politiska förslag och beslut egentligen har för sina handlingar, utan okritiskt ge demonstrationer och opinionsyttringar uppmärksamhet.

En författare tar dock entydigt mediernas parti och argumentationen är istället den att det är politiker som själva har ansvaret för vad som framkommer om dem i medierna. Medierna – i detta sammanhang särskilt den lokala morgontidningen – har som sin uppgift att återge vad politiker säger och gör. Om deras åsikter och handlingar sedan leder till att de blir utsatta för övergrepp är inget som journalisterna kan ta ansvar för.¹⁵ Avslutningsvis dras även en parallell mellan förtroendevaldas och journalisters situation, med slutsatsen att detta är två grupper som bägge riskerar att bli utsatta för övergrepp på grund av sina ställningstaganden och handlingar¹⁶.

7.2 Granskning av mediernas makt

Bedömning: Massmedierna har idag en central roll att spela som arena för det politiska samtalet. Massmedierna har rollen som granskare av makthavare men har också själva möjligheter att påverka vad som händer i samhället. Någon måste med andra ord också granska granskarnas makt. Kommittén uppmanar massmedierna att ta de uppdrag de har att granska sin egen makt på allra största allvar, att ta en grundläggande diskussion om sina etiska regler och hur ansvaret för att följa dessa följs upp och kontrolleras, med beaktande av den ställning som medierna har i samhället.

¹⁴ Engström, Mats (2005) "Demokratien lever farligt – hot och våld mot politiker i andra Europeiska länder", i Blom, Agneta, red. *I mediernas våld?*, s. 55–62.

¹⁵ Åbom, Lars (2005) "Politikerna har sig själva att skylla, eller som man bäddar...", i Blom, Agneta, red. *I mediernas våld?*, s. 75–81.

¹⁶ Andersson, Sus (2005) "Journalister och politiker drabbas av samma våld", i Blom, Agneta, red. *I mediernas våld?*, s. 83–89.

Medierna har inte bara en roll att granska andras makt, de är själva makthavare. Det fria ordet är sedan århundraden grundlagsskyddat, och detta är något som det finns all anledning att slå vakt om även framdeles. Detta innebär bland annat att staten bör vara synnerligen restriktiv med förslag som kan innebära censur av det fria ordet. Men det är samtidigt viktigt att det finns en fungerande granskning även av medierna som maktaktör.

De politiskt förtroendevalda slår vakt om det fria ordet genom att Riksdagen som lagstiftare värnar grundlagarna och dess innehåll. Men slår också medierna vakt om demokratin som garant för det fria ordet genom att hantera denna frihet med respekt? Oetiskt handlande i tryck- och yttrandefrihetens namn hotar inte bara de individer som drabbas. Även demokratin – och i förlängningen därmed rätten till det fria ordet – sätts på spel av oseriös medierapportering om politik och förtroendevalda.

Traditionen i vårt land är att medierna i stor utsträckning utformat sina egna regler och själva skapat och medverkat i de organ som granskar hur medierna följer dessa regler och förvaltar sin makt. Det är av stor betydelse att detta fungerar på ett i tiden anpassat sätt för att det öppna och demokratiska samhället ska kunna värnas. I den mån mediernas sätt att rapportera om politik och politiker direkt medverkar till att förtroendevalda utsätts för övergrepp där förövaren har som syfte att påverka tilltron till demokratin eller politiska frågor i sak, så brister medierna i detta ansvar.

SNS Demokratiråd samlade några av landets framträdande medieforskare för en omfattande studie av hur de svenska medierna fungerar när det gäller regelverk, granskning och ansvarutkrävande. Beträffande regelverk och granskning kunde Demokratirådet konstatera att dagens svenska mediasystem kännetecknas av en paradoxal blandning av nytt och gammalt, och att regelverket vilar på förutsättningar som håller på att bli passé.¹⁷ Demokratirådet beskriver läget så här:

Dagens medier styrs av lappverk av lagar och regler som byggts på med tiden. En i grunden frihetlig tryckfrihetslagstiftning har efter hand kompletterats med ett självsaneringssystem, som inte riktigt hänger samman. Publicitetsregler är exempelvis åtskilda från yrkesregler och ansvaret ligger på olika nivåer. Övervakningen av reglerna äger rum under förutsättningar som skiljer sig mellan olika medietyper. ... Regelverket har blivit föråldrat och fungerar inte tillfredsställande i da-

¹⁷ Petersson, Olof, Djerf-Pierre, Monika, Strömbäck, Jesper & Weibull, Lennart (2005) *Mediernas integritet*. Demokratirådets rapport 2005.

gens mediemiljö, där globalisering, internet och andra tekniska förändringar suddar ut traditionella gränser.¹⁸

Medievärlden, och även statsmakterna, har ett stort ansvar i att dessa förhållanden ändras så att regelverk, former och organ för granskning utformas på ett i tiden anpassat sätt.

7.3 Yttrandefrihet och omdöme

Det är inte mediernas fel att förtroendevalda blir utsatta för trakasserier, hot och våld, men mediernas sätt att rapportera om politiska företrädare och om politiska händelser kan likväl bidra till att förtroendevalda blir utsatta. Liksom hårdvinklad polariserande och personfixerad journalistik kan bidra till att även andra personer blir utsatta för övergrepp efter att de exponerats i mediernas ljus. En journalist måste vara känslig för vilka opinioner som finns, vilka frågor som publiken är intresserad av¹⁹. Men denna känslighet måste förenas med insiktsfullhet och gott omdöme, annars riskerar den att bli populistisk eller i värsta fall cynisk och nonchalant. Det kan få förödande konsekvenser i en tid där mediernas genomslag och centrala roll som informationskanaler i samhället inte kan undervärderas.

Yttrande- och tryckfrihet är centrala inslag i ett öppet och demokratiskt samhälle. Men med varje form av frihet följer också ett ansvar. Detta ansvar framhålls av vilken makt den som använder yttrande- och tryckfriheten har för att få genomslag för sina budskap. Ingen kan underskatta vilket genomslag medierna har i det moderna samhället, och hur detta blir allt starkare och allt mer allomfattande varefter medietekniker och sammanlänkningen av världens folk och länder fortsätter. Händelseutvecklingen vintern 2006 efter det att en dansk tidning publicerat karikatyror av profeten Muhammed, med omfattande demonstrationer, hot och våld i fler länder som till och med lett till att människor dött, illustrerar med otäck tydlighet detta. Dåligt omdöme i yttrandefrihetens namn leder inte längre till lokalt begränsade stormar i ett vattenglas.

Utvecklingen ställer nya och skärpta krav på att journalister och mediernas aktörer verkligen har kunskap om och har reflekterat över mediernas egna etiska regler, och att de är noga med att ta

¹⁸ Petersson, Olof, Djerf-Pierre, Monika, Strömbäck, Jesper & Weibull, Lennart (2005) *Mediernas integritet*. Demokratirådets rapport 2005, s. 170f.

¹⁹ Hadenius, Stig & Weibull, Lennart (2005) *Massmedier*, s. 366.

ställning till hur dessa regler bör tillämpas i det löpande journalistiska arbetet. Kommittén anser att det är rimligt att kräva av medierna att de i stort sett alltid ska kunna ge genomtänkta motiveringar, med hänvisning till de etiska reglerna, om varför de valt att vinkla en nyhet på ett visst sätt eller varför de valt att peka ut en viss person i ett sammanhang, och så vidare. En självkritisk ödmjukhet och utrymme för ursäkter från medierna när de gör misstag eller publicering leder till att människors grundläggande rättigheter kränks, är också viktigt. Det är en oroande utveckling när journalister väljer att förhålla sig till politiskt förtroendevalda och andra makthavare, som om de alltid bör vara misstänkta för mygel eller oegentligheter per definition. En sådan hållning innebär dessutom ett förakt mot medborgaren i allmänhet, som i journalistens ögon inte klarar av att själv ta ställning utifrån mer neutral och saklig information.

Vi ser idag en kommersialisering av medierna som inte har en motsvarighet i historien. Här finns inte bara publicistiska utan även ekonomiska drivkrafter bakom att fånga publikens intresse. Med detta har följt en utveckling i vissa medier där budskapen anpassas och journalistiken görs lättsmält på saklighetens och eftertankens bekostnad. Studier av människors tillit till politiken visar att det finns ett samband mellan bristande tillit till politik och stor konsumtion av kommersiella medier bland befolkningen.²⁰ Sambandet är komplicerat då det finns fler faktorer än konsumtion av kommersiella medier, som bidrar till att dessa människor har bristande tillit till politiken – inte minst låg utbildningsnivå. Men slutsatsen är trots det att det finns kommersiella medier som drar ett inte oväsentligt strå till stacken av misstro och i värsta fall förakt mot politik och politiker.

En annan oroande trend som berörs i samma forskningsartikel, med hänvisning till rapporter från flera forskare, är att även radio och TV inom det som kallas ”public service” i Sverige uppvisar en trend att rapportera allt mer negativt om politik och politiker. Hela den svenska etermediepubliken utsätts enligt denna forskning med andra ord för rapportering om politik och politiker som får negativ påverkan på deras politiska tillit.²¹ Det är journalisters uppdrag att granska makten, och det är bra att maktmissbruk och oegentligheter

²⁰ Holmberg, Sören (1999) ”Down and Down We Go: Political Trust in Sweden”, i Norris, Pippa, red. *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, s. 119f.

²¹ Holmberg, Sören (1999) ”Down and Down We Go: Political Trust in Sweden”, i Norris, Pippa, red. *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, s. 119f.

ter avslöjas. Men när journalistiken domineras av förenklingar, en vilja att skapa konfrontationer, och dramatiseringar, blir medierna i sig ett demokratiproblem. Det är förödande för demokratin om politik snuttifieras och skandaliseras, om förtroendevalda systematiskt sätts på de anklagades bänk oavsett om det finns sakliga skäl till att göra det eller inte.²² Kommittén oroas över utvecklingen, då vi anser att de sätter både förtroendevalda som personer och demokratin som system under stora risker. Det ligger inte inom vårt uppdrag att komma med förslag om hur detta kan motverkas.

7.4 Förtroendevaldas eget ansvar

Bedömning: Kommittén uppmanar de politiska partierna att se över sina mediestrategier och i dessa väga in bedömningar om hur olika former av medial exponering av förtroendevalda kan utsätta dem för risker att utsättas för övergrepp, som ligger utöver vad som kan motiveras som nödvändigt för att utöva uppdraget i demokratin. I dessa mediestrategier bör dessutom finnas bedömningar av hur politiska frågor, som kan antas bli kontroversiella, kan hanteras i mediasammanhang. Det bör också finnas resonemang om i vilken mån det är lämpligt eller olämpligt att använda medierna som kanal i sammanhang där övergrepp mot förtroendevalda inträffar.

Men även de politiska partierna, likväl som varje enskild politisk företrädare, har ett stort ansvar i detta sammanhang. Det är oundgängligen så att kändisskap kan bidra till att en förtroendevald blir populär och att partier har röster att vinna på att ha populära företrädare. Utvecklingen av ett system med personval bidrar till att förstärka detta fenomen. Men det finns anledning för partierna och de politiska företrädarna att tänka igenom om det är något särskilt med politiskt kändisskap. Ska politiska företrädare låta sig exponeras i medierna i vilket sammanhang och under vilka omständigheter som helst? Vilka konsekvenser kan detta i så fall få för den politiska företrädarens säkerhet?

Politiker som uppträder som underhållare, kan bidra till att ge medborgarna en ytlig och fördummande bild av politiken. En bild

²² Möller, Tommy (2000) *Politikens meningslöshet. Om misstro, cynism och utanförskap*, s. 190.

som inte stimulerar till reflektion och samtal²³. Risken är också den, som vi redan tidigare varit inne på, att politiker riskerar att uppfattas som kändisar med makt på otydliga mandat. Härmed får många medborgare en väldigt snäv bild av vad en förtroendevald är. En kändis kan upplevas som ouppnåelig och distanserad. Den kommunala nämndledamoten å andra sidan existerar inte i kändisvärlden, och finns inte inom denna föreställningsram över huvud taget.

Tidningar, radio och TV är och förblir viktiga kanaler mellan förtroendevalda och medborgare. Men de förtroendevalda och partierna måste också lägga ner möda på att nå kontakt med medborgarna på andra ställen. Detta gäller såväl förtroendevalda med uppdrag på heltid, som alla förtroendevalda som har uppdragen som en fritidssyssla – och dessa är den stora majoriteten. Alla de som har förtroendeuppdrag på fritiden i kommuner och landsting har tillgång till många mötesplatser i sin vardag. På vilket sätt används dessa? Vilket stöd får fritidspolitiker från sina partier att föra politiska samtal i sin vardag? Internet öppnar efterhand nya kanaler för direktkontakt, och detta kan utvecklas. Även här behövs naturligtvis en medveten hållning till mediets för- och nackdelar.

Partierna och de förtroendevalda behöver också ha utarbetade strategier för hur de ska förhålla sig till medier, hur de i vissa fall medvetet kan använda medierna som kanal och när de bör undvika detta. Kan förtroendevalda på eget initiativ använda medierna som en kanal i föregripande syfte när man bedömer att en politisk fråga under uppsegling kommer att bli kontroversiell och väcka heta känslor hos dem som berörs? De förtroendevalda kan till exempel redan i ett mycket tidigt skede av behandlingen av sådana frågor, kalla till presskonferens och skapa uppmärksamhet kring vad som är på gång och varför. En annan metod är att använda pressmeddelanden där de förtroendevalda med egna ord sammanfattar och ger sin syn på de politiska frågor de behandlar.

En annan viktig fråga är hur en förtroendevald som blir utsatt för ett övergrepp bör förhålla sig till medierna? Våra fallstudier visar på ett exempel – Per – där den utsatte genom medierna kunde markera avståndstagande från förövarna och få medborgare att bilda opinion mot det som skedde. Exemplet Ellinor visar hur en förtroendevald väljer att inte finna sig i negativ publicitet i medierna och går ut via samma kanal med sin egen version, och hur detta kan påverka den utsattes situation och utvecklingens gång. En utarbetad mediestra-

²³ SOU 2000:1 *En utbållig demokrati*. Demokratiutredningens slutbetänkande s. 86.

tegi är ett viktigt redskap för att bedöma om det kan vara positivt eller negativt med uppmärksamhet i medierna i en situation när förtroendevalda utsätts eller riskerar att utsättas för övergrepp. Även i detta sammanhang bör partierna, i samråd med säkerhetsansvariga och polis, kunna ta ett stort ansvar.

8 Ett förstärkt straffrättsligt skydd för rätten att utöva förtroendeuppdrag

Av kommittédirektiven framgår att vi har att överväga om det finns behov av att förstärka det straffrättsliga skyddet för förtroendevalda som utövar förtroendeuppdrag. I avsnitt 4, Gällande lagstiftning m.m., har vi redogjort för de bestämmelser som kan vara av betydelse vid en diskussion kring om sådana åtgärder bör genomföras. Genomgången i det nu nämnda avsnittet utgör en grund för resonemangen kring behovet av en förändring av det straffrättsliga skyddet för förtroendevalda och hur ett sådant skulle kunna utformas. För att göra resonemangen så lättillgängliga som möjligt hänvisas till avsnitt 4, i fråga om de nuvarande straffrättsliga bestämmelsernas utformning och tillämpningsområde. Bara i de fall där det förtydligar framställningen och underlättar förståelsen av resonemangen redogör vi i detta avsnitt för gällande rätt.

En av de omständigheter som är av betydelse för våra överväganden är resultaten av den enkätundersökning rörande trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda som kommittén har låtit utföra. Resultaten redovisas och analyseras i avsnitt 5, Utgångspunkter för överväganden och förslag. På samma sätt som vad gäller för den straffrättsliga regleringen redovisas här bara de frågeställningar i och resultat från enkätundersökningen som förtydligar framställningen och som är av betydelse för de resonemang som leder fram till kommitténs förslag.

8.1 Finns det behov av förstärkt straffrättsligt skydd för rätten att utöva förtroendeuppdrag?

Bedömning: Brott mot förtroendevalda som begås i anledning av att de utövar de förtroendeuppdrag som anförtrotts dem förekommer i sådan omfattning att det får anses utgöra ett hot mot det representativa systemet. Detta bör motverkas genom

att det straffrättsliga skyddet för den demokratiska rättigheten att utöva sådana uppdrag förstärks.

Av resultatet från kommitténs enkätundersökning framgår att en så stor andel som 74 procent av de förtroendevalda i riksdagen uppgett att de utsatts för brottsliga handlingar av något slag. Motsvarande andel för förtroendevalda i kommun och landsting uppgår till 29 procent. Undersökningen omfattar händelser sedan 1988 och fram till april 2005. Av resultatet får anses framgå att förtroendevalda utgör en av de grupper som utsatts för brott i större omfattning än vad som gäller för befolkningen i stort.

Av de förtroendevalda i Riksdagen som i kommitténs enkätundersökningen uppgett att de utsatts för brott har 34 procent angett att de polisanmält det inträffade. Motsvarande siffra för förtroendevalda inom kommun och landsting uppgår till 24 procent. Ungefär 60 procent av de förtroendevalda som valt att inte polisanmäla händelser som de utsatts för, har angett att detta huvudsakliga berott på att de inte uppfattat händelserna som tillräckligt allvarliga. I detta sammanhang bör framhållas att det från samtliga riksdagspartier framförts att de rekommenderar förtroendevalda som utsatts för brott i anledning av att de utövat sitt förtroendeuppdrag att polisanmäla det inträffade, oavsett om händelsen uppfattats som allvarlig eller inte.

För att kunna göra en bedömning av i vilken omfattning förtroendevalda är mer utsatta måste resultaten av enkätundersökningen ses i jämförelse med annan sådan statistik. Den statistik över hot och våld mot vissa grupper som för närvarande är tillgänglig utgörs av Arbetsmiljöverkets redovisning av anmälda arbetsskador under 1994 och 1995.¹ Av de undersökningarna kan man sluta sig till att en del yrkesgrupper, såsom polis och anställda inom vården, är mer utsatta än andra grupper. I vilken omfattning så är fallet och hur detta överensstämmer med de förtroendevaldas situation är emellertid inte möjligt att uttala sig om med stöd av dessa undersökningar. BRÅ presenterade i december 2005 en undersökning där det redovisades att 12 procent av de anställda inom kontroll- och rättskedjan utsatts för våld hot eller allvarliga trakasserier under en period om ett och ett halvt år. Den mest utsatta av dessa yrkesgrupper var kronofogdeinspektörer, av vilka 20 procent utsatts för de gärningar som efterfrågades i BRÅ:s enkätundersökningar.

¹ Se Våld och hot i arbetet. Statistik över anmälda arbetsskador, utsatthet och besvär, H. Nordin, Arbetsmiljöverket, enheten för arbetsskadestatistik, 1998

Oavsett hur kommitténs enkätundersökning förhåller sig till annan liknande statistik måste vissa av resultaten betecknas som anmärkningsvärda. Vad exempelvis gäller förtroendevalda verksamma i riksdagen har mer än hälften uppgett att de utsatts för olaga hot efter valet 1998. Ungefär 20 procent har uppgett att de utsatts för sådana hot vid mer än ett tillfälle. Än allvarligare är att fyra procent av de förtroendevalda i riksdagen utsatts för våld och att fler än en riksdagsledamot uppgett att detta skett vid mer än ett tillfälle. Bland de förtroendevalda i kommun och landsting har en procent uppgett att de utsatts för våld. Här bör också framhållas att förtroendevalda i mycket stor utsträckning utsätts för andra handlingar som ur ett straffrättsligt perspektiv kan betecknas som mindre allvarliga, men som för den som utsatts innebär en stor kränkning och medfört stor oro.

Att *enskilda* förtroendevalda enligt vår bedömning på ett oacceptabelt sätt utsätts för, eller löper risk att utsättas för, brott innebär emellertid inte i sig att det finns ett behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd. Redan nu finns en omfattande straffrättslig reglering för enskilda som utsätts för den typ av brottslighet som enkätundersökningen visar på. I allmänhet torde de gällande bestämmelserna och de för gärningarna stadgade straffskalorna vara tillräckliga för att tillgodose behovet av ett straffrättsligt skydd för individen.

Resultaten visar emellertid på en problematik av ett annat slag. Den omständigheten att förtroendevalda utsätts för brott i den omfattning som faktiskt sker kränker nämligen inte bara den enskilda individens intresse. Omfattningen av brottsligheten hotar också det demokratiska system som de förtroendevalda utgör en del av. Av resultaten från enkätundersökningen framgår sålunda att mer än 20 procent uppgett att de övervägt att avsäga sig förtroendeuppdrag på grund av förekomsten av trakasserier, hot och våld. Denna bild stöds av våra samtal med förtroendevalda. Därtill kommer att mer än 60 procent uppgett att förekomsten av trakasserier, hot och våld innebär att de känt oro inför sin egen och/eller sina anhörigas säkerhet. I anledning av de resultat som framkommit i kommitténs undersökning har Sveriges Kommuner och Landsting gett Opinionsinstitutet Temo i uppdrag att genomföra en undersökning som rörde frågor om hot mot förtroendevalda inom kommuner och landsting. Undersökningen genomfördes under juni 2005 och omfattade 1 025 personer över 16 år. Av resultaten från undersökningen framgår att 54 procent av de tillfrå-

gade uppgett att det är ett stort samhällsproblem att kommun- och landstingspolitiker utsätts för hot. På frågan om vad som föranleder att förtroendevalda på lokal nivå hotas har 36 procent angett det allmänt hårdare klimatet i samhället som en bidragande orsak och 26 procent att enskilda är missnöjda med beslut som politiker fattade.²

Konsekvenserna kan bland annat bli att allt färre väljer att engagera sig politiskt och åtar sig förtroendeuppdrag. Därtill kommer risken att redan aktiva förtroendevalda lämnar sina uppdrag. Problematiken rör emellertid inte bara förtroendeuppdraget i sig. Den rådande situationen kan också komma att påverka medborgarnas förtroende för förtroendevalda. Detta eftersom allmänheten måste kunna lita på att de demokratiska uppdragen utövas på bästa sätt, utan att de förtroendevalda påverkas genom att utsätts för, eller riskerar att utsättas för, brott.

Rätten att utöva ett förtroendeuppdrag utgör ett så skyddsvärt intresse att detta motiverar ett förstärkt straffrättsligt skydd för rätten att utöva förtroendeuppdrag. Enligt kommitténs uppfattning bör det dock så långt som möjligt undvikas att skapa en bestämmelse som skapar ett förhöjt straffrättsligt skydd för förtroendevalda som enskilda individer.

8.2 Bör det kriminaliserade området utvidgas?

Bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl för att utvidga det kriminaliserade området i syfte att stärka skyddet för det representativa inslaget i demokratin.

De frågor som ställts till förtroendevalda i enkätundersökningen har avsett handlingar som är straffbelagda i brottsbalken. I vilken omfattning det förekommer handlingar som visserligen kan sägas vara trakasserier, men som inte utgör brott har vi alltså inte kartlagt i undersökningen. De förtroendevalda som kommittén har träffat har emellertid berättat att de utsatts för andra trakasserande och kränkande handlingar som de inte själva bedömt som brottsliga, men som lett till att de känt stor rädsla och oro inför sin egen och sina anhörigas säkerhet. Också företrädare för de polismyndigheter som vi varit i kontakt med har uppgett att förtroendevalda för dem

² Allmänheten om politiker, hot och mediernas roll, juni 2005, T-111739

berättat att de utsatts för handlingar som upplevts som kränkande, men som enligt polisen inte varit att bedöma som brott.

Den övervägande delen av de förtroendevalda som vi talat med har beskrivit att trakasserierna varit ett resultat av diskussioner rörande en viss sakfråga, där tonläget successivt trappats upp för att slutligen gå över styr. Vissa förtroendevalda har exempelvis beskrivit förekomsten av brev och e-post meddelanden som innehållit generella beskrivningar av eller hänvisningar till obehagliga händelser, dock utan att händelserna kopplats till den förtroendevalde eller någon annan enskild. Andra typer av handlingar som förtroendevalda och polisen lämnat som exempel är när enskilda via e-post eller SMS uppvisat kontrollerande beteende gentemot den förtroendevalde. Detta kan exempelvis ha skett genom att en enskild skickat meddelanden som visat på att avsändaren har stor kunskap om den förtroendevaldes person.

Vi har också tagit del av berättelser från förtroendevalda som förföljts av enskilda. Detta har bland annat skett genom att förföljaren dykt upp på en rad olika platser, dock utan att ta kontakt med den förtroendevalde. Förföljaren kan exempelvis ha deltagit i alla torgmöten eller alla andra offentliga arrangemang där den förtroendevalde medverkat och under samma tidsperiod dagligen cyklat förbi den förtroendevaldes bostad eller vid ett stort antal tillfällen sökt upp den förtroendevalde på arbetsplatsen.

Den typen av handlingar som beskrivs här utgör exempel på händelser som var för sig i många fall inte kan bedömas som brottsliga, men som kan uppfattas som mycket obehagliga och skrämmande. Många av de handlingar som beskrivs av de förtroendevalda utgör exempel på stalkning. De berättelser som vi har fått ta del av har varit av mycket olika karaktär. En omständighet som vid samtalen varit återkommande är emellertid beskrivningarna av känslan av kränkning och frustration. Detta dels på grund av att handlingarna i sig skapat rädsla och oro, dels på grund av att det inte varit möjligt att få stöd från rättsväsendet. Handlingar av detta slag kan få samma konsekvenser som om den förtroendevalde utsatts för brott, såsom att vederbörande överväger att lämna sitt förtroendeuppdrag.

Den brottslighet som beskrivits av de förtroendevalda liksom uppgifterna om ej brottsliga trakasserier leder till att det bör övervägas om ett förstärkt straffrättsligt skydd skall innebära ytterligare kriminaliseringar.

Att utvidga det kriminaliserade området genom att belägga ytterligare handlingar med straff kräver naturligtvis ingående överväganden. Vid en diskussion kring sådana lagstiftningsåtgärder måste beaktas hur åtgärden förhåller sig till de grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformen och Europakonventionen samt till andra grundläggande principer inom det straffrättsliga området. För kriminalisera nya gärningar krävs därtill dels att det rör sig om handlingar som typiskt sett framstår som så straffvärda att det finns behov av en kriminalisering, dels att en sådan åtgärd medför att de oönskade handlingarna någorlunda effektivt kan motverkas.

Att utvidga det kriminaliserade området för att förstärka skyddet för förtroendevalda riskerar dock att påverka den politiska yttrandefriheten negativt. Det svenska folkstyret bygger enligt 1 kap. 1 § andra stycket RF bland annat på fri åsiktsbildning. Den fria åsiktsbildningen förutsätter bland annat yttrande-, informations-, mötes-, demonstrations- och föreningsfrihet.

Begränsningar i de grundlagsfästa friheterna får inte ske för vilket ändamål eller i vilken omfattning som helst. Begränsning får bara ske för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den. Begränsningen får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar.

Enligt 2 kap. 13 § RF får begränsning av yttrande- och informationsfriheten ske bland annat för beivrandet av brott. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga och vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Även i Europakonventionen återfinns regler till skydd för yttrandefriheten. Europakonventionen gäller som lag i Sverige och skall också beaktas vid utformningen av all lagstiftning.

Behovet av en inskränkning av yttrandefriheten måste ställas mot andra intressen. Det är av stor vikt att det straffbara området inte utsträcks till att på något vis inskränka diskussionen om eller kritiken av frågor som förs inom den politiska debatten. Att så skall vara fallet kan naturligtvis te sig som självklart. Det bör emellertid framhållas att också kriminalisering av gärningar som ligger i utkanten av vad som bör vara tillåtet i debatten och i kontakten mellan förtroendevalda och medborgare, kan utgöra ett hinder mot

den fria åsiktsbildningen. Även denna kategori av diskussionsinlägg och meningutbyten bör rymmas inom det demokratiska systemet och bemöts och tillrättaläggs alltså bäst i en fri och öppen debatt. Den nu redovisade utgångspunkten bör gälla också i de situationer där förhållningssättet mellan förtroendevalda och medborgare kan uppfattas som hårt, och i vissa fall kränkande. De redovisade talar med styrka emot att inskränka någon av de grundläggande friheterna i regeringsformen genom en utökad kriminalisering.

Kommittén anser mot bakgrund av det förda resonemanget att det inte finns tillräckliga skäl för att utvidga det kriminaliserade området i syfte att styrka skyddet för det representativa inslaget i demokratin.

8.2.1 Alternativa sätt att utforma ett förhöjt straffrättsligt skydd

Förslag: En särskild straffskärpningsgrund bör införas i 29 kap. 2 § brottsbalken för brott som begås mot en förtroendevald på grund av förtroendeuppdraget. Även brott som begås mot en närstående till en förtroendevald på grund av förtroendeuppdraget bör omfattas av straffskärpningsbestämmelsen.

Resonemanget i förra avsnittet väcker frågan om ett förstärkt straffrättsligt skydd för förtroendevalda som utsätts för brott i anledning av att de utövar sitt förtroendeuppdrag i stället bör resultera i att sådana gärningar bedöms som mer straffvärda än vad som i dag är fallet.

Redan nu finns bestämmelsen om brott mot medborgerlig frihet som ger högre straff för vissa fall av olaga tvång eller olaga hot som sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara. Ett förhöjt straffrättsligt skydd för brott mot förtroendevalda skulle kunna skapas genom ändringar eller tillägg i den nu nämnda bestämmelsen.

I förarbetena till bestämmelsen om medborgerlig frihet uttalas att denna är avsedd att komplettera bestämmelserna i 18 kap. 1 § BrB om uppror och 19 kap. 1 § BrB om högförräderi, med ett särskilt skydd för yttrande-, församlings- och föreningsfriheten. Anledningen till denna lagtekniska konstruktion är att det tidigare visat sig att det vid planering av uppror eller högförräderi på ett tidigt stadium ingått angrepp mot den fria pressen, organisationer eller

yrkes- eller näringsammanslutningar. Det anmärks vidare i förarbetena att det är av stor vikt att kunna ingripa mot angrepp gentemot de i bestämmelsen angivna fri- och rättigheterna redan innan situationen utvecklats till uppror eller högförräderi.³

Bestämmelsen om medborgerlig frihet har tillämpats vid få tillfällen sedan den infördes. Detta kan förklaras av att den tar sikte på mycket allvarlig brottslighet som begås under speciella förhållanden, vilka är sällan förekommande.

De förhållanden som motiverade införandet av brott mot medborgerlig frihet överensstämmer inte med skälen som motiverar ett förhöjt straffrättsligt skydd för rätten att utöva ett förtroendeuppdrag. Bestämmelsen om medborgerlig frihet tar inte heller sikte på den kategori av handlingar av lindrigare trakasserande karaktär som de förtroendevalda enligt kommitténs enkätundersökning främst blivit utsatta för. Det skulle därför krävas relativt stora förändringar av lydelsen av brott mot medborgerlig frihet för att denna bestämmelse också skulle omfatta de förhållanden som enligt vår mening motiverar lagstiftningsåtgärder. En ändring av utformningen skulle därför i praktiken medföra att det införs en ny bestämmelse inom ramen för brottsrubriceringen om brott mot medborgerlig frihet. Ett annat alternativ för att skapa ett förhöjt straffrättsligt skydd skulle kunna vara att föra in en ny motsvarande bestämmelse i brottsbalken som tar sikte på brott mot förtroendevalda i anledning av att de utövar förtroendeuppdrag. En sådan bestämmelse skulle kunna utformas med förebild i andra bestämmelser i brottsbalken som garanterar ett särskilt straffrättsligt skydd genom en strängare straffskala, såsom den nyss nämnda brott mot medborgerlig frihet, förgripelse mot konungen eller våld eller hot mot tjänsteman.

En sådan lösning skulle ge ett förstärkt straffrättsligt skydd utan att det kriminaliserade området utvidgas. Det skulle dessutom innebära en tydlig markering av allvaret i de gärningar som riktar sig mot det representativa system som utgör en av grundförutsättningarna för demokratin. Att i en särskild bestämmelse föreskriva en strängare straffskala skulle också innebära att preskriptionstiden för vissa brott, såsom ärekränkingsbrotten och olaga hot, förlängs. Mot de nu redovisade fördelarna måste emellertid vägas vissa nackdelar. Dessa är hänförliga både till bestämmelsens utformning

³ Se NJA II 1962 s. 274 f.

och hur en sådan bestämmelse skulle fungera i den nu gällande straffrättsliga systematiken.

Tidigare i betänkandet har fokuserats på vissa brott, såsom ofredande, ärekränkingsbrotten, olaga hot och misshandel. Anledningen till att diskussionerna kommit att inriktas på förekomsten av just dessa brott är att såväl tidigare enkätundersökningar som kommitténs enkätundersökning visat att de brotten är vanligt förekommande mot förtroendevalda. Om kommittén skulle välja att införa en särskild bestämmelse om brott mot förtroendevalda skulle det emellertid vara svårmotiverat att inskränka bestämmelsens tillämplighet till att bara avse dessa gärningar. En sådan bestämmelse skulle omfatta gärningar med straffskalor som varierar stort. Bestämmelsen skulle därmed lagtekniskt skilja sig från den systematik som på senare tid använts vid utformningen av motsvarande brott.

En bestämmelse om brott mot förtroendevalda skulle tillhöra kategorin av brott som riktas mot staten och allmänheten, vilka brott med mycket få undantag lyder under allmänt åtal. Så skulle också med nödvändighet vara fallet för ett särskilt brott som riktar sig mot rätten att utöva ett förtroendeuppdrag. En sådan bestämmelse skulle emellertid få negativa konsekvenser. Detta gäller inte minst på grund av att vissa brott, såsom ärekränkingsbrotten, som vanligtvis är utpräglade målsägandebrott i och med införandet av en särskild bestämmelse skulle komma att lyda under allmänt åtal. Den praktiska handläggningen av polis och åklagare under förundersökningen av ett brott utformat på detta sätt skulle kunna visa sig vara problematisk. Om ärekränkingsbrotten riktade mot förtroendevalda hamnar under allmänt åtal skulle detta även riskera att hämma den politiska debatten.

Vid en diskussion kring införandet av en särskild bestämmelse i brottsbalken bör också uppmärksammas reglerna om konkurrens mellan brott. Reglerna innebär att brott med en generellt strängare straffskala normalt inte kommer att omfattas av den nya bestämmelsen. För att en särskild bestämmelse om brott mot förtroendevald skall få genomslag på avsett sätt skulle straffskalan behöva vara relativt sträng. Ett riktmärke torde därmed vara att straffskalan i vart fall bör överstiga vad som stadgas för misshandel i 3 kap. 5 § BrB, som stadgar ett straffmaximum om två år. Frågan är emellertid om det är motiverat att införa en bestämmelse som för de lindrigare brotten skulle innehålla en straffskala som markant avviker från vad som stadgas i de straffbestämmelser som nu tillämpas.

Nackdelarna med en sådan lösning är enligt vår mening så stora att den inte bör väljas.

För att åstadkomma en straffskärpning är ett alternativ att föreslå ett tillägg i 29 kap. 2 § BrB, där det föreskrivs att vissa omständigheter skall beaktas som försvårande vid en bedömning av straffvärdet. I bestämmelsen nämns genomgående omständigheter som är hänförliga till den konkreta gärningen och avsikten är att uppräknings i bestämmelsen skall innehålla de vanligaste och mest betydelsefulla omständigheterna som brukar åberopas som särskilt försvårande. Efter det att den ursprungliga bestämmelsen, som innehöll sex punkter, infördes har bestämmelsen kompletterats med ytterligare två punkter. Att komplettera bestämmelsen i 29 kap. 2 § BrB med ett tillägg som tar sikte på den demokratiska rättigheten att utöva förtroendeuppdrag, och därigenom också på att skydda det representativa systemet, torde åstadkomma en lösning som är både smidigare och tekniskt enklare och dessutom mer ändamålsenlig än de som tidigare diskuterats.

Redan i dag torde finnas vissa möjligheter att vid straffmätningen beakta omständigheten att en förtroendevald utsätts för brott i anledning av sitt förtroendeuppdrag. Enligt brottsbalkens straffmättningsregler i 29 kap. 1 § skall nämligen vid bedömningen av straffvärdet 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 haft. Inom bestämmelsens ordalydelse torde i vissa fall brott som begås mot en förtroendevald kunna inrymmas. Bestämmelsen är emellertid allmänt hållen och omfattar mycket varierande förhållanden. I förarbetena till de ändringar i 29 kap. 2 § BrB som tillkommit har framhållits att de ifrågakommande försvårande omständigheterna också torde ha omfattats av 29 kap. 1 §, men att det har funnits ett behov av att tydliggöra att de är försvårande vid bedömningen av straffvärdet vid sidan av vad som gäller för varje brottstyp. Genom att försvårande omständigheter uttryckligen framgår av lagtexten ges också större incitament att de uppmärksammas vid bestämmandet av straffvärdet. Det har under kommitténs arbete i många sammanhang framförts, att omständigheten att brottet riktat sig mot en förtroendevald i anledning av att han eller hon utövat sitt förtroendeuppdrag inte uppmärksammas under handläggningen inom rättsväsendet. En straffskärpningsgrund för brott mot förtroendevalda torde inte bara innebära en reell straffskärpning avseende sådana brott. Det skulle även innebära en tydlig markering av att samhället ser sär-

skilt allvarligt på sådan brottslighet eftersom den hotar det representativa inslaget i demokratin. Dessutom innebär en straffskärpningsbestämmelse en tydlig markering om att rättsväsendet skall prioritera sådan brottslighet.

En tydlig målsättning med utformningen av straffskärpningsgrunden måste vara att bestämmelsen skall stärka skyddet för det demokratiska intresset och inte ett intresse knutet till individen. Att utforma en bestämmelse som uttryckligen innehåller rekvisit av det slaget skulle medföra att den kommer att vara av mycket generell karaktär, vilket i sin tur kan leda till att den blir svår att avgränsa juridiskt. En bestämmelse som uttryckligen tar sikte på att förstärka skyddet för det demokratiska intresset skulle dessutom förmodligen behöva formuleras på ett sätt som gör det svårt att mer specifikt ange vad som egentligen omfattas. Mot bakgrund av de krav på förutsebarhet och enhetlighet som måste kunna ställas inom straffrätten kan en bestämmelse som utformas på det sättet inte anses tillfredsställande. Därtill kommer att en sådan utformning av bestämmelsen förmodligen skulle leda till stora bevisvärigheter vid en praktisk tillämpning. Beträffande utformningen av de punkter som räknas upp som särskilt försvårande i 29 kap. 2 § BrB sägs visserligen i förarbetena att uppräkningspunkterna i flera fall medvetet getts en allmänt hållen utformning. Syftet med bestämmelsens utformning i de delarna har varit att de vanligast förekommande omständigheterna skall kunna hänföras till någon av de uppräknade omständigheterna. Frågan är emellertid om inte en punkt vars ordalydelse tar sikte på att beskriva det demokratiska intresset tenderar att bli alltför allmänt hållen också vid en jämförelse med övriga punkter i bestämmelsen.

Ett bättre alternativ är att låta straffskärpningsgrunden omfatta brott som begås mot förtroendevalda. Även om vi tidigare slagit fast att det inte är de förtroendevalda som individer som förtjänar ett förstärkt skydd så är dessa de yttersta företrädarna för det representativa systemet i demokratin. En sådan lösning blir lättare att tillämpa samtidigt som den träffar de situationer som riskerar att hota det representativa systemet och ytterst demokratin. Dessutom skulle bestämmelsen vara utformad efter ungefär samma systematik som övriga punkter i 29 kap. 2 § BrB. En sådan bestämmelse bör dock inte träffa brott som begås mot en person som visserligen är förtroendevald men där brottet inte har begåtts på grund av uppdraget. Om en förtroendevald exempelvis får sin cykel stulen utan att det finns ett samband med förtroendeuppdraget skall den före-

slagna bestämmelsen naturligtvis inte tillämpas. Det bör därför enligt vår uppfattning för straffskärpning krävas att ett brott begåtts mot en förtroendevald *på grund av* förtroendeuppdraget. Att ett brott begåtts på grund av förtroendeuppdraget torde innebära att det uppställs ett högre krav på gärningsmannens avsikt med brottet. Gärningsmannen bör exempelvis ha avsett att hämnas, skrämma, eller påverka en förtroendevald eller att med brottet ha avsett att uttrycka sin ilska över att den förtroendevalde innehar förtroendeuppdraget. Det krävs dock inte att gärningsmannen begått brottet på grund av något särskilt beslut som den förtroendevalde fattat eller någon annan särskild åtgärd som den förtroendevalde vidtagit.

Slutligen bör övervägas om straffskärpningsbestämmelsen bör innehålla något ytterligare kvalificerande rekvisit. Ett sådant skulle kunna knytas till gärningsmannens avsikt med gärningen, exempelvis om brottet begåtts för att *påverka, kränka eller skada den förtroendevalde*. Skäl för att införa ett sådant rekvisit skulle kunna föreligga om straffskärpningen annars riskerar att träffa brott som inte är av sådan karaktär att de utgör ett hot mot det representativa systemet. Kommittén har vid en sådan analys inte funnit skäl att föreslå något sådant kvalificerande rekvisit. Tvärtom, anser vi att ett sådant rekvisit skulle försvåra bestämmelsens tillämpning i onödan. Oavsett om det uppställs rekvisit av det slaget kommer det att krävas att gärningsmannen har uppsåt till att den som utsatts är förtroendevald och att gärningsmannen begått brottet på grund av att den förtroendevalde har ett förtroendeuppdrag.

Brott som begås mot närstående till förtroendevalda på grund av förtroendeuppdraget kan utgöra ett lika allvarligt hot mot det representativa systemet som om brottet begås direkt mot den förtroendevalde. För att åstadkomma en heltäckande förstärkning av det straffrättsliga skyddet för det representativa inslaget i demokratin bör därför också brott mot närstående till förtroendevalda omfattas av den föreslagna bestämmelsen.

För att straffskärpningsgrunden skall vara tillämplig krävs, som nämnts tidigare, att gärningsmannen har uppsåt till att brottet begåtts mot en förtroendevald och att detta skett på grund av förtroendeuppdraget. Endast uppsåtliga brott bör kunna omfattas av straffskärpningen. En gärningsman torde inte kunna anses begå ett brott av oaktsamhet samtidigt som vederbörande anses ha haft uppsåt till att målsäganden är förtroendevald och att det finns en koppling till förtroendeuppdraget.

Sammanfattningsvis föreslår kommittén att den föreslagna straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § BrB skall omfatta brott som begås mot en förtroendevald eller dennes närstående på grund av förtroendeuppdraget.

Sedvanliga övergångsbestämmelser bör gälla.

9 Ökade möjligheter till stöd och hjälp för förtroendevalda

9.1 Behovet av handlingsplaner för hantering av frågor om brott mot förtroendevalda som utsatts eller riskerar att utsättas för brott på grund av förtroendeuppdraget

Bedömning: Förtroendevalda som utsatts eller riskerar att utsättas för brott ges idag samma möjligheter till stöd och hjälp från rättsväsendet som brottsoffer i övrigt. För att kunna bedriva ett fungerande arbetet med förebyggande och uppföljande åtgärder bör emellertid skapas handlingsplaner för hanteringen av frågorna hos de politiska partierna, kommunerna, landstingen, Riksdagen, den öppna polisen och Åklagarmyndigheten.

Under kommitténs arbete har vi träffat och samtalat med förtroendevalda som i olika situationer utsatts för brott av olika karaktär. Vi har också träffat företrädare för de politiska partierna, säkerhetsansvariga inom kommuner och landsting samt företrädare för polismyndigheter. Den övervägande delen av dem som vi träffat har berättat att de tycker att många förtroendevalda inte erbjuds det stöd och den hjälp som skall erbjudas brottsoffer. Detta gäller särskilt för de förtroendevalda som är verksamma i kommuner och landsting. Kritiken riktar sig mot såväl de politiska partierna, kommunerna, landstingen som den öppna polisen.

Så gott som samtliga som vi talat med har varit överens om att det i de flesta fall helt uteblivna stödet har sin förklaring i att det saknas övergripande handlingsplaner och därmed också rutiner för hur frågor om brott mot förtroendevalda skall hanteras. Naturligtvis finns det en del förtroendevalda verksamma inom kommuner och landsting som erbjudits relevanta stöd- och hjälpåtgärder. För denna grupp av förtroendevalda har det emellertid i de flesta fall visat sig vara frågan om åtgärder som kommit till stånd på grund av

den förtroendevaldes egna initiativ eller på grund av att den förtroendevalde själv haft kontakter inom polisen.

Till den kritik som riktats mot den nuvarande ordningen skall också läggas att många förtroendevalda berättat att frågor om brott mot förtroendevalda för närvarande inte ges någon prioritet inom de politiska partierna. Att så är fallet har också bekräftats av det stora flertalet polismyndigheter som efter att ha skapat handlingsplaner för brott mot förtroendevalda trots upprepade påstötningar inte fått något gensvar alls från partierna. Händelser av nu nämnt slag kan förklaras av att det inom de flesta partierna helt saknas någon klart utpekad ansvarig för frågorna. Också kommittén har, efter möten med företrädare för de politiska partierna, getts samma uppfattning. Visserligen finns en vilja till förändring, men det saknas enligt vår uppfattning strukturer som möjliggör ett arbete som leder till bestående förbättringar. Det sistnämnda har tyvärr ofta sin förklaring i att, som nämnts ovan, frågorna saknar prioritet.

Den rådande situationen innebär inte bara att den enskilde som utsatts för eller riskerar att utsättas för brott inte får stöd och hjälp. En ytterligare konsekvens är att det försvårar och i flera fall omöjliggör det arbete som kontinuerligt bör ske i form av förebyggande och uppföljande åtgärder inom bland annat de politiska partierna, kommunerna och landstingen. Också utbildning, som i många fall är obefintlig, har enligt de förtroendevaldas uppfattning blivit lidande. Ett flertal av de förtroendevalda som vi träffat har bland annat beskrivit att det rådande läget innebär att den information som faktiskt finns inte förmedlas till de andra förtroendevalda. Det bör framhållas att det av kommitténs enkätundersökning framgår att ett flertal förtroendevalda uppgett att detta också gäller mycket av den grundläggande informationen i frågorna. Många förtroendevalda har exempelvis uppgett att de saknar kunskap om att det finns en säkerhetsansvarig i den kommun eller det landsting där de är verksamma. Detta förklarar exempelvis att det i många kommuner och landsting inte kommer till de säkerhetsansvarigas kännedom att det förekommer brott mot förtroendevalda, vilket i sig leder till att frågorna inte heller där får någon prioritet.

Som vi diskuterat och analyserat i avsnitt 5, Utgångspunkter för överväganden och förslag får brott mot förtroendevalda konsekvenser som rör det mest fundamentala i vår demokrati. Att många förtroendevalda överväger att avsäga sig sina uppdrag eller fruktar för sin egen och anhörigas säkerhet måste därför problematiseras såväl ur ett större demokratiperspektiv som ur ett mer individbase-

rat. Ökade möjligheter till stöd och hjälp till förtroendevalda kan naturligtvis utformas på en rad olika sätt. Avgörande för hur ett sådana åtgärder skall kunna skapas och vilka som är önskvärda att skapa är vilka bakomliggande syften som bör styra åtgärdernas utformning.

Vad först gäller det övergripande demokratiska synsättet är det kommitténs uppfattning att det måste skapas möjligheter att följa utvecklingen inom området kontinuerligt. Först efter en sådan fortsatt bevakning kan det också fortsättningsvis vidtas åtgärder som tar sikte på att värna de demokratiska värdena. En målsättning vid en sådan diskussion bör vara att skapa dels rutiner för hur frågorna fortsättningsvis skall bevakas, dels möjligheter att ta tillvara informationen och vidta åtgärder utifrån de resultat som presenteras.

Vad gäller de åtgärder som är av mer brottsofferstödande karaktär bör det medföra att förtroendevalda från annat håll än från rättsväsendet erbjuds sådana åtgärder i större omfattning än vad som idag är fallet. En fungerande struktur som erbjuder förtroendevalda stöd och hjälp bör omfatta olika aktörer som har möjligheter att påverka de förtroendevaldas situation. Dessa aktörer bör enligt vår mening vara de politiska partierna, kommunerna, landstingen, Riksdagen, polisen och Åklagarmyndigheten. En utgångspunkt för hur frågor om brott mot förtroendevalda skall hanteras bör vara att dessa så långt möjligt anpassas till redan nu fungerande regelverk inom de organisationer och myndigheter som enligt vår mening bör beröras. Det är därför av stor vikt att utreda om det redan nu finns någon aktör som bär ett juridiskt ansvar i frågorna. Utifrån resultatet av en sådan analys måste det utformas handlingsplaner som bland annat beskriver rutinerna för hur frågor om brott mot förtroendevalda bör hanteras. Från företrädare för de politiska partier har det framförts att sådana handlingsplaner inte får vara ekonomiskt eller personellt resurskrävande att tillämpa. En annan utgångspunkt för resonemangen bör därför vara att handlingsplanerna utformas så översiktligt att varje organisation eller myndighet har ekonomiska och personella resurser att faktiskt använda dem i sin verksamhet. Kommitténs förslag i denna del bör därför utgöra en miniminivå för stöd och hjälp till förtroendevalda, som förhoppningsvis prioriteras, vidareutvecklats och anpassas efter varje aktörs förutsättningar.

Att det saknas en godtagbar struktur för hantering av frågor som rör stöd och hjälp till förtroendevalda innebär inte att vi underkän-

ner de skyddsåtgärder som redan idag står till buds från rättsväsendets sida. Naturligtvis har förtroendevalda samma möjligheter att utnyttja de skyddsåtgärder som gäller generellt för enskilda som utsätts för brott. Av kommitténs enkät framgår emellertid att mycket få uppgett att de utnyttjat sådana åtgärder. Detta gäller bland annat resultaten vad beträffar i vilken omfattning de som svarat på enkäten uppgett att de utnyttjat stöd- och hjälpinsatserna från brottsofferjourerna. I detta sammanhang vill vi därför peka på redan befintliga möjligheter att få stöd och hjälp som kan vara av stor betydelse,¹ nämligen

- möjligheten att begära sekretesskydd för personuppgifter i offentliga register,
- möjligheten att ansöka om besöksförbud,
- möjligheten att rådfråga SÄPO i frågor om skyddsåtgärder (de konkreta skyddsåtgärderna exempelvis i form av personskydd omfattar emellertid bara Riksdagsledamöterna),
- möjligheten att efter en polisanmälan begära att det förordnas ett målsägandebiträde,
- möjligheten att efter en polisanmälan få stöd av en stödperson,
- möjligheten att kontakta och få stöd och hjälp från brottsofferjourerna, samt
- möjligheten att få personskydd från den öppna polisen.

9.1.1 Förtroendeuppdraget sett ur ett juridiskt perspektiv

Om en enskild utsätts, eller riskerar att utsättas, för brott i anledning av att han eller hon utför uppgifter inom ramen för ett anställningsförhållande eller uppdrag aktualiseras frågan vilket ansvar motparten bör ges. Vissa av de åtgärder som kan vidtas för att kontinuerligt förebygga och följa upp brott rör det som brukar hänföras till begreppet enskildas arbetsmiljö. För arbetstagare regleras sådana frågor i gällande arbetsmiljölagstiftning. I arbetsmiljölagen (1977:1160) har arbetsgivaren getts ett långtgående ansvar för att förebygga ohälsa och olyckor samt att förebygga en god arbetsmiljö. I den nu nämnda lagstiftningen preciseras generellt arbetsgivarens och arbetstagarens rättigheter och skyldigheter i arbetsmiljöfrågor. Lagstiftningen kompletteras av Arbetsmiljöverkets

¹ För en utförligare redogörelse avseende förutsättningarna för att kunna utnyttja åtgärder, se avsnitt 4, Gällande lagstiftning m.m.

föreskrifter, AFS. Här bör särskilt nämnas Arbetsmiljöverkets föreskrifter om våld och hot på arbetsplatsen (AFS 1993:2).

Mycket av den oro och rädsla som kan uppkomma i samband med att någon utsätts för brott eller riskerar att utsättas för brott kan förhindras, eller i vart fall lindras, genom att det företas förebyggande och uppföljande åtgärder. Ett flertal av de åtgärder som bör vidtas faller in under arbetsgivarens arbetsmiljöansvar. Sådana åtgärder kan exempelvis bestå i att arbetsgivaren utreder vilka risker som finns och vilka åtgärder som behöver vidtas i anledning av utredningen. En av de mest grundläggande förutsättningarna för att sådana åtgärder skall kunna realiseras är att det skapas en gemensam grundsyn på arbetsplatsen i säkerhetsfrågorna. Detta kräver att de som berörs av frågorna ges tillräcklig utbildning samt att det förmedlas korrekt, lättillgänglig information och lättillgängliga instruktioner.

Också andra riskförebyggande åtgärder kan omfattas av arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön. Denna typ av åtgärder kan ta sikte på såväl den enskilde som den plats där han eller hon är verksam. Redan vid inrättandet och uppförandet av arbetslokaler är det viktigt att beakta risker som enskilda kan utsättas för. Bedömningen kan exempelvis mynna ut i åtgärdsprogram som bland annat kan behandla organisatoriska förändringar, säkerhetsrutiner, behov av tekniska hjälpmedel och anpassning av lokaler och information. I det förebyggande säkerhetsarbetet kan också ingå mer permanenta åtgärder som kan garantera den enskilde regelbundet stöd och regelbunden handledning. Att bilda nätverk eller anordna annat socialt stöd är därmed en viktig del i ett förebyggande arbete. Ytterligare en omständighet som är viktig ur ett arbetsmiljöperspektiv är att den som utsatts får möjlighet att komma i kontakt med medicinsk och psykologisk expertis. Om det inträffat ett tillbud är det också av stor vikt att andra som kan beröras informeras om händelsen och att det också här kan erbjudas möjlighet att få stöd och hjälp i anledning av det inträffade.

Som framgått ovan ges de som nu omfattas av arbetsmiljölagen rätt till åtgärder som förebygger och följer upp arbetsrelaterad brottslighet. Att det redan finns väl genomarbetad lagstiftning beträffande brott som är arbetsrelaterat har väckt frågan om det vore lämpligt att undersöka om också förtroendevalda omfattas av den lagstiftningen. Vid diskussioner kring denna fråga har det från flera håll framförts att det finns behov av en analys av förtroendeuppdragets juridiska karaktär och hur detta uppdrag förhåller sig till de

uppdrag som omfattas av gällande regelverk på det arbetsmiljö-rättsliga området. Om svaret på frågan är nekande bör det också undersökas om det finns någon lagstiftning som särskilt garanterar förtroendevalda liknande rättigheter.

Förtroendeuppdragets juridiska karaktär

Vad först gäller frågan om en förtroendevald omfattas av arbetsmiljölagstiftningen kräver detta en analys av om förtroendevalda omfattas av arbetstagarbegreppet. I förarbeten och praxis beskrivs i en rad uttalanden vad som bör beaktas vid en bedömning av om någon skall omfattas av detta begrepp. Utgångspunkten är att bedömningen skall ske utifrån en rad olika omständigheter och ta sikte på samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

En grundläggande förutsättning för att en överenskommelse om att utföra uppgifter skall anses konstituera ett anställningsförhållande är att det är frågan om ett frivilligt åtagande av en fysisk person som utför arbete åt annans räkning. Särskilt vid en gränsdragning mellan å ena sidan arbetstagare och å andra sidan uppdragstagare eller självständiga företagare brukar det också tillmätas betydelse om den som upptas som avtalspart utför arbetet personligen, om han eller hon fortlöpande ställer sin arbetskraft till förfogande, om förhållandet varit av stadigvarande karaktär, om avtalsparten varit förhindrad att utföra liknande arbete åt någon annan än motparten, om avtalsparten varit underkastad motpartens direktiv eller kontroll, om avtalsparten har rätt till någon form av ersättning för arbetet och ersättning för utlägg samt om vederbörande socialt och ekonomiskt allmänt sett varit att jämställa med arbetstagare. Det har i regel inte tillmätts någon avgörande betydelse hur parterna själva valt att beteckna sitt avtalsförhållande.

I fråga om den som innehar ett offentligt eller privat förtroendeuppdrag bör bedömas som arbetstagare har den arbetsrättsliga utgångspunkten varit att sådana uppdrag inte grundar ett anställningsförhållande. I förarbetena till arbetsrättslig lagstiftning har man framhållit att detta bland annat beror på att det utmärkande för denna typ av befattningshavare är att de utses genom val i enlighet med bestämmelser i lag eller annan författning. Ytterligare omständigheter som särskiljer förtroendeuppdraget anges vara att det särskilt regleras hur de som innehar uppdraget skall utses eller

förordnas, vilken ersättning för uppdraget som skall utgå samt grunderna och formerna för deras entledigande.²

Också Arbetsdomstolen har i en rad fall intagit samma ståndpunkt. Bland annat i avgörande AD 2004:18 konstaterade domstolen att tidigare gällande praxis om att ett förtroendeuppdrag inte är att betrakta som en anställning alltjämt skall gälla. Detta även om en förtroendevald utför uppgifter som till det yttre påminner om vad som är normalt inom ett anställningsförhållande. Arbetsdomstolen har dock framhållit att omständigheterna i det enskilda fallet kan föranleda en annan bedömning än den som domstolen uttalat.

De förtroendeuppdrag som diskuteras i Arbetsdomstolens praxis är inte uteslutande av offentlig natur. Vad gäller de offentliga förtroendeuppdrag som utövas i kommun, landsting och stat bär dessa uppdrag emellertid särskilt den typen av särdrag som enligt uttalanden i förarbetena och domstolens praxis skiljer förtroendeuppdrag från anställningsavtal. Detta genom att förtroendevalda i den representativa demokratin intar en särskild roll som ombud för medborgarna. Att mandatet utgår från väljarna gör förtroendeuppdraget unikt, vilket klart kommer till uttryck i 1 kap. 1 § RF där det sägs att all offentlig makt utgår från folket. Därtill kommer att just de förtroendeuppdrag som omfattas av kommitténs uppdrag särregleras i lagstiftning vad gäller bland annat ersättning och former för entledigande.

Det förhållandet att förtroendeuppdraget har sin grund i ett mandat att representera medborgarna innebär också att uppdraget att verka som förtroendevald skiljer sig väsentligt också från andra typer av ombuds- och uppdragsförhållanden. Visserligen kan ett förtroendeuppdrag utformas på en rad olika sätt och i vissa fall kan utformningen ges en sådan karaktär att det uppstår likheter med andra typer av uppdragsförhållanden. För närvarande omfattas också förtroendevalda av samma regler i exempelvis 20 kap. BrB som vissa andra kategorier av uppdragstagare. Förtroendeuppdragets grundläggande särprägel i tidigare nämnda avseenden bör emellertid innebära att förtroendeuppdrag inte heller bör föras samman med andra typer av uppdrag.

Under kommitténs arbete har frågan uppkommit om förtroendevalda trots att de ur ett arbetsrättsligt perspektiv som huvudregel inte är att se som arbetstagare, i vissa avseenden ändå bör omfattas av samma regler som arbetstagare. Vad gäller de frågor som kom-

² Se SOU 1975:1, Demokrati på arbetsplatsen, s. 735 ff.

mittén behandlar i detta avsnitt skulle detta exempelvis vara möjligt genom att föra in i arbetsmiljölagen att också förtroendevalda omfattas av denna lagstiftning. Redan nu finns bestämmelser av sådant slag i 1 kap. 3 § i arbetsmiljölagen för bland annat den som genomgår utbildning. Fördelen med en sådan lösning är att förtroendevalda ges ett väl fungerande arbetsmiljörättsligt skydd. Samtidigt skulle en sådan lösning innebära att förtroendeuppdraget, oavsett av hur förtroendeuppdraget betecknas juridiskt, i vissa delar närmar sig ett anställningsförhållande.

Även om kommittén är enig i frågan om att förtroendevalda bör ges ett fungerande skydd i frågor av arbetsmiljörättslig karaktär har konsekvensen av den här nämnda lösningen mött stark kritik. Detta både från förtroendevalda som kommittén varit i kontakt med under arbetet som samstämmigt från kommitténs ledamöter. Kritiken har motiverats med att risken för intressekonflikter skulle öka markant om förtroendevalda intog en sådan ställning gentemot kommun, landsting eller stat. Därtill kommer att det framförts att det är av stor vikt att i varje situation markera att förtroendevalda utövar sitt uppdrag på mandat från väljarna och det forum i vilket de verkar. Också vid kommitténs kontakter med Riksdagsförvaltningen har det framkommit att avsaknaden av reglering i många fall beror på den rådande uppfattningen att förtroendevalda i arbetsmiljörättsligt avseende inte bör behandlas som arbetstagare. Från Riksdagsförvaltningen har det också framhållits att det för närvarande pågår en diskussion kring hur man skall se på förtroendeuppdraget rent juridiskt och att det inom förvaltningen är oklart vilket ansvar partikanslierna har i frågor som rör brott mot förtroendevalda på statlig nivå. I samband med kommitténs kontakter med Riksdagens säkerhetsansvarige har därtill framhållits att de ledamöter som utsätts för brott eller riskerar att utsättas för brott har möjlighet att få kurativt stöd förmedlat av Riksdagen. Sådana kontakter har också förekommit när det funnits önskemål från ledamöter. Liknande uppgifter har kommittén fått beträffande möjligheterna till kurativt stöd för förtroendevalda inom kommun och landsting.

Särskild nu gällande lagstiftning för förtroendevalda

Frågor om arbetsformerna för förtroendevalda inom kommun, landsting och stat regleras i en rad olika lagar och föreskrifter. I 6 kap. RF regleras statsrådets ställning. Bestämmelserna stadgar bland annat om vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att någon skall kunna förordnas som statsråd och om förutsättningarna för att entlediga statsråd. I 7 kap. RF återfinns vidare bestämmelser om hur regeringens arbete skall bedrivas. Slutligen återfinns bestämmelser om statsrådets straffrättsliga ansvar i 12 kap. RF.

De regler som beskriver hur riksdagsledamöterna utses och förutsättningarna för att någon skall anförtros ett sådant förtroendeuppdrag återfinns i 3 kap. RF. Också i 4 kap. regleras bland annat frågor om riksdagsledamöternas ställning och riksdagsarbetet. Reglerna i regeringsformen om riksdagsledamöternas arbete kompletteras av bestämmelserna i RO, där det återfinns bestämmelser om Riksdagens inre organisation och arbetsformer. Bestämmelserna i RO kompletteras i sin tur av annan lagstiftning, såsom lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för Riksdagens ledamöter. I den sistnämnda lagstiftningen stadgas bland annat om frågor som rör ledamöternas arvoden, ersättning för resekostnader, traktementen, pensionsförmåner och sjukvårdsförmåner. I Riksdagsförvaltningens föreskrifter publiceras tillämpningsföreskrifter till nu nämnda lag.

För ledamöterna i Riksdagen finns också lagstiftning som är mer inriktad på frågor om säkerheten i Riksdagen. Sådana bestämmelser återfinns i lagen (1983:953) om säkerhetsskydd i riksdagen. Denna lagstiftning är för närvarande föremål för en översyn som kommer att redovisas under slutet av 2005.

I 4 kap. kommunallagen (1991:900) regleras frågor om de förtroendevalda som är verksamma i kommun och landsting. Reglerna i 4 kap. omfattar också enligt 26 § i samma kapitel borgarråd i de frågor som regleras i 5 och 8–10 §§, det vill säga valbarhet och uppdragets upphörande. I det nu nämnda kapitlet regleras bland annat frågor också om vem som skall anses vara förtroendevald och vem som kan väljas till ett sådant uppdrag. Vidare regleras mandatid och frågor om uppdragets upphörande. Slutligen återfinns också bestämmelser om vilka olika typer av församlingar och nämnder som bör finnas i kommunerna och landstingen.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan vi alltså konstatera att förtroendeuppdragets karaktär är sådant att det inte är möjligt att juridiskt hänföra till någon annan kategori av avtal eller uppdrag. Både vad gäller förtroendevalda på kommunal- och landstingsnivå samt förtroendevalda på statlig nivå finns bestämmelser som reglerar de yttre förutsättningarna för utförandet av förtroendeuppdragen. Kommittén kan emellertid konstatera att det för närvarande inte finns någon lagstiftning som garanterar förtroendevalda som utsatts för eller riskerar att utsättas för brott det stöd och den hjälp som vi anser nödvändigt. Denna slutsats bör modifieras till att bara gälla de frågor som är av sådan karaktär som i ett anställningsförhållande skulle hänföras till arbetsmiljölågstiftningen. Vad däremot gäller det regelverk som styr polismyndigheternas verksamhet och övriga bestämmelser som kan ge brottoffer stöd och skydd i anledning av en rättsprocess så ger denna lagstiftning förtroendevalda samma stöd och hjälp som andra enskilda som utsatts för brott. De handlingsplaner som enligt kommitténs uppfattning bör tillämpas måste därmed anpassas efter det sistnämnda regelverket.

9.2 Ökade möjligheter att följa upp och bevaka frågor om brott mot förtroendevalda

Bedömning: Regeringen bör inrätta en delegation i syfte att mer långsiktigt följa utvecklingen av den demokratiska problematiken som följer på brott mot förtroendevalda. I detta arbete bör bland annat ingå att säkerställa att det finns en fungerande systematik i arbetet hos och mellan berörda aktörer. Det bör också ingå att undersöka behovet av och möjliggöra ytterligare forskning som kan öka kunskapen om den demokratiska problematiken.

I syfte att fortsätta diskussionen kring frågor om brott mot förtroendevalda och för att kunna bevaka frågorna också fortsättningsvis bör det finnas en återrapporteringskyldighet för Rikspolisstyrelsen i regleringsbrevet i nu nämnda frågor.

För att möjliggöra en fortsatt bevakning av frågorna om brott mot förtroendevalda bör det införas en ny brottskod för sådana ärenden.

9.2.1 Inrättandet av en delegation

Redan under 2001 tog regeringen initiativ till samråd mellan regeringen Sveriges Kommuner och Landsting, RÅ, RPS, Säpo, BRÅ och ett antal enskilda förtroendevalda med egna erfarenheter av att ha varit utsatta för brott på grund av att de utövat sina förtroendeuppdrag. Samrådet ledde till att det bildades en arbetsgrupp med uppgift att förebygga och motverka brott mot förtroendevalda verksamma i kommuner och landsting. Inom ramen för arbetsgruppens arbete skrevs en handbok där bland annat den första undersökningen av omfattningen av brott mot förtroendevalda redovisades.

Bland annat med anledning av att arbetsgruppen pekat på en problematik som visat sig vara såväl omfattande som av demokratisk karaktär tillsattes den nu arbetande kommittén. Av våra direktiv framgår att arbetet med frågorna i och med kommitténs arbete är avsett att gå in i en fas där vi har att komma med konkreta förslag av olika karaktär, starta olika utbildningsprojekt och ta fram olika metoder och material för utbildning om förtroendevalda och demokrati som riktar bland annat till skolorna och till förtroendevalda.

Det kontinuerliga arbete med frågor om brott mot förtroendevalda och konsekvenserna av sådana brott som pågått sedan 2001 kommer att avslutas i och med att kommittén redovisar sitt uppdrag i april 2006. De frågor som arbetsgruppen och vi har haft att arbeta med skiljer sig emellertid från andra kommittéuppdrag, främst vad gäller behovet av att frågorna också fortsättningsvis bevakas från regeringens sida. Kommittén ser ett stort behov av att det påbörjas ett mer långsiktigt arbete som säkerställer att de föreslagna åtgärderna kommer till stånd och att det underlag och de metoder för utbildning som vi tagit fram, verkligen förs ut och används framledes.

Ett av de skäl som talar för att frågan också fortsättningsvis bör vara föremål för ett aktivt arbete är att de aktörer som berörs av kommitténs förslag om förändrade strukturer för hantering av frågor om brott mot förtroendevalda bör kunna ges stöd för att kunna genomföra de förändringar som krävs. Som framgått tidigare och som också kommer att beskrivas i de nästkommande avsnitten är det enligt vår mening av stor vikt att det finns en systematik i hur de politiska partierna, kommunerna, landstingen, polismyndigheterna och Åklagarmyndigheten hanterar frågor om brott mot för-

troendevalda. I just dessa frågor har kommittén inte haft möjlighet att vidta alla de åtgärder som vi anser vara nödvändiga för att kunna underlätta i arbetet att införa systematiken. I avsnittet som rör de olika aktörernas ansvar i frågor om brott mot förtroendevalda diskuterar vi exempelvis att de politiska partierna bör åta sig ansvaret för det kurativa stödet till förtroendevalda som utsatts för brott. Om partierna haft rimliga ekonomiska förutsättningar på alla nivåer hade kommittén kunnat precisera detta ansvar och ställa högre krav på de politiska partierna. Detta hade i sin tur inneburit ett bättre stöd för de förtroendevalda som utsatts för brott. Vi har kunnat konstatera att de ekonomiska förutsättningarna för partioorganisationerna som möjliggör för partierna att åta sig ett sådant ansvar är högst varierande och att partistödets andel av de kommunala budgetarna snarare minskat än ökat.

Vad vidare gäller arbetet med frågor om brott mot förtroendevalda inom kommunerna och landstingen har vi kunnat konstatera att förutsättningarna för att bedriva ett effektivt arbete varierar på ett sätt som inte kan anses vara acceptabelt. Kommittén har undersökt möjligheterna att kunna säkerställa att de säkerhetsansvariga får information och erbjuds utbildning på ett sätt som innebär att alla förtroendevalda inom kommuner och landsting behandlas lika oavsett vilken kommun eller landsting de är verksamma i. Det har emellertid visat sig omöjligt att genomföra dessa grundläggande åtgärder, eftersom det för närvarande saknas ett register över de säkerhetsansvariga i kommunerna och landstingen och eftersom det visat sig inte vara möjligt att upprätta ett sådant register inom ramen för kommitténs arbete. Ett av de första stegen i ett arbete för att förbättra möjligheterna för kommunerna och landstingen att arbeta systematiskt i frågorna är att upprätta ett sådant register och att det också utarbetas rutiner för att säkerställa att de säkerhetsansvariga får del av information och erbjuds utbildning.

Sammanfattningsvis är det alltså av avgörande betydelse att säkerställa att alla aktörer får möjligheter att utarbeta riktlinjer i enlighet med kommitténs. Detta inte minst för att kunna bevaka den demokratiska problematik som brott mot förtroendevalda enligt vår mening kommit att utvecklas till. För att "åtgärdskedjan" skall fungera, såväl internt hos varje aktör som externt i förhållande till de övriga aktörerna, krävs att det bevakas att varje aktör prioriterar frågorna.

Här vill kommittén också peka på att det finns ett behov av forskning inom de frågor som är av mer övergripande demokratisk

karaktär. Forskningen skulle i sin tur kunna utgöra en grund för en fortsatt diskussion om vilka konsekvenserna av brott mot förtroendevalda kan komma att få i ett större perspektiv.

Under kommitténs arbete har vi kunnat konstatera att kunskapen i frågor kring förtroendevaldas uppgifter och de förhållanden som de utför sina uppgifter bland befolkningen i allmänhet och bland de unga i synnerhet är relativt liten. Detta gäller också i frågor som rör hur det demokratiska systemet fungerar. Vi anser att det är angeläget att det arbete som kommittén startat i denna del följs upp och utvecklas. Inom kommitténs arbete har vi visat på en metod för att höja kunskapsnivån om förtroendevaldas villkor i skolorna. Detta exempel på metod bör presenteras på en bredare front och också kompletteras med insatser i lärarutbildningen.

Vi har under vårt arbete ständigt framhållit att politikens villkor bör förklaras och försvaras i det vardagliga samtalet. Det är därmed av stor vikt att vårda de fritidspolitiker som idag gör en mycket stor insats i att föra detta samtal. Den massmediala fokuseringen tar i dag nästan uteslutande sikte på de förtroendevalda som är så kallade heltidspolitiker. För att värna det demokratiska systemet bör denna fråga diskuteras i ett större sammanhang för att sprida kunskap om hur kåren förtroendevalda egentligen ser ut.

Mot bakgrund av behovet av ett fortsatt arbete inom de här beskrivna områdena anser vi att regeringen bör inrätta en delegation som bör arbeta mer långsiktigt med att följa frågans utveckling. Delegationen bör också säkerställa att det skapas en systematik i arbetet hos och emellan de berörda aktörerna. Delegationen bör bistå aktörerna i detta arbete. Utifrån de åtgärder som vidtas hos respektive aktör bör det också inom delegationen ske ett arbete med att se över om det finns skäl att föreslå förändringar i gällande sekretesslagstiftning för att underlätta arbetet mellan aktörerna. I delegationens uppgifter bör slutligen också ingå att undersöka på vilket sätt ytterligare forskning kan bidra till att förebygga och åtgärda brott mot förtroendevalda. Den delegation som vi föreslår bör inrättas bör påbörja sitt arbete med frågorna senaste i januari 2007.

9.2.2 En återrapporteringskyldighet för Rikspolisstyrelsen

Redan nu finns en skyldighet i regleringsbrevet för 2006 för RPS att redovisa de åtgärder som har vidtagits för att bekämpa hot och våld som riktats mot förtroendevalda samt resultatet av dessa åtgärder. Denna skyldighet att återrapportera underlättar enligt kommitténs mening möjligheterna att dels ur ett demokratiskt perspektiv bevaka utvecklingen av förekomsten av brott mot förtroendevalda, dels möjligheten att följa utvecklingen och genomförandet av de organisatoriska förändringarna bland annat vad avser formerna för hot- och riskbedömningarna hos polismyndigheterna som beskrivs nedan.

För att uppnå de här beskrivna syftena bör emellertid skyldigheten att rapportera till Regeringen inte bara omfatta bekämpning av hot och våld mot förtroendevalda, utan samtliga handlingar som innefattar brott. Kommitténs påpekanden i detta avseende skulle därmed innebära en utökning av återrapporteringskyldigheten i förhållande till hur den utformats i 2006 års regleringsbrev. Därutöver bör det särskilt framgå av regleringsbrevet att RPS skall redovisa de åtgärder som vidtagits för att underlätta ärendehanteringarna i de ärenden som rör brott mot förtroendevalda samt skapa och fördjupa ett samarbete i frågorna mellan polismyndigheterna, de politiska partierna med medlemmar som har offentliga uppdrag i kommun och landsting.

Utöver de nu nämnda preciseringarna som bör framgå av regleringsbrevet bör det av RPS också redovisas antalet ärenden som rör brott mot förtroendevalda. För att det skall vara möjligt att uppfylla denna skyldighet krävs naturligtvis att det är möjligt att identifiera de anmälningar som rör brott mot förtroendevalda. I dag används olika koder för att beskriva det brott en polisanmälan avser. För närvarande pågår ett fortsatt arbete inom rättsväsendet som bland annat syftar till att modernisera rättsväsendets informationsförsörjning. Inom ramen för detta arbete pågår ett projekt för att strukturera information om brott. Efter kontakter med BRÅ har framgått att en informationskategori kommer att avse uppgifter om målsäganden och att det därmed finns möjligheter att som underrubrik i en sådan kategori föra in begreppet förtroendevald. Ett sådant tillägg till de nu befintliga koderna skulle göra det möjligt att bland annat få information av hur många ärenden om brott mot förtroendevalda som förekommit.

9.3 Förbättrade möjligheter till stöd och hjälp för förtroendevalda inom kommuner och landsting

9.3.1 Kontaktpersoner inom de politiska partierna, kommunerna, landstingen, polismyndigheterna och Åklagarmyndigheten

Bedömning: Inom organisationerna för de politiska partierna, kommunerna, landstingen, polismyndigheterna och åklagarmyndigheten bör det finnas minst en kontaktperson som anförtros det övergripande ansvaret för frågor om brott som riktas mot förtroendevalda på grund av förtroendeuppdraget.

Kontaktpersonen bör ansvara för både förebyggande åtgärder, såsom utbildning, upprättande av handlingsplaner för hantering av frågorna och uppföljande åtgärder, såsom förmedlande av information, kurativt stöd och kontakter med övriga berörda organisationer och myndigheter.

Inom de politiska partierna bör kontaktpersonen vara verksam på central nivå. Inom kommun och landsting bör uppgiften anförtros säkerhetsansvariga eller tjänstemän med motsvarande befattning. Inom polismyndigheterna bör det uppdras åt respektive länspolischef att bestämma vem som skall fungera som kontaktperson.

Vad gäller Åklagarmyndigheten bör ärenden om brott mot förtroendevalda hanteras på samma sätt som så kallade hatbrott. Varje åklagarkammare har en särskilt utsedd åklagare för sådana brott. Frågor om kompetensutveckling och informationsspridning, såväl internt som externt kan således utan organisationsförändringar handläggas i det redan utvecklade samarbetet mellan åklagarkamrarna och det Utvecklingscentrum som handhar frågor om brott mot förtroendevalda.

Vid våra samtal med förtroendevalda, säkerhetsansvariga inom kommuner och landsting samt polismyndigheterna har det vid ett flertal tillfällen framförts att hanteringen av frågor om brott mot förtroendevalda försvåras genom att det inte finns något utvecklat kontaktnät mellan de aktörer som berörs av frågorna. Detta har bland annat yttrat sig i att förtroendevalda som utsätts för brott inte vet till vem inom det egna partiet han eller hon skall vända sig, att de säkerhetsansvariga i många fall kommit att skapa och utnyttja personliga kontaktnät inom polisen för att få råd samt att

ansvariga inom polismyndigheterna saknar information som kan utgöra underlag för hot- och riksbedömningar. En avgörande omständighet för att skapa en fungerande hantering av frågor om brott mot förtroendevalda är därför att det på ett tydligt sätt pekas ut vem hos varje aktör som har det övergripande ansvaret för frågorna. Inom varje politiskt parti, kommun och landsting, polismyndighet skall det därför finnas minst en särskilt ansvarig person som fungerar som kontaktperson gentemot dels de förtroendevalda, dels övriga aktörer som är berörda.

I kontaktpersonernas ansvarsområde skall det ingå att ansvara för både förebyggande åtgärder som omfattas av respektive aktörs verksamhet, såsom utbildning, upprättande av handlingsplaner för hantering av frågorna och bildande av nätverk, och uppföljande åtgärder, såsom förmedlande av information i anledning av att ett brott rapporterats. Här bör också ingå ett ansvar för att kontakterna mellan berörda organisationer och myndigheter fungerar.

Inom de politiska partierna skall det finnas minst en kontaktperson som är verksam centralt inom partiet. Det har inom kommittén framförts en rad olika argument som talar mot att detta ansvar skall kunna anförtros någon på lokal eller regional nivå. Det tyngst vägande argumenten för en sådan lösning är att det saknas såväl personella som ekonomiska resurser att skapa ett system med lokala kontaktpersoner. Det bör också framhållas att det enligt vår mening är av stor vikt att de politiska partierna samlar den kunskap och erfarenhet som krävs för att kunna hantera frågor om brott mot förtroendevalda hos en eller ett fåtal kontaktpersoner. Systemet med kontaktpersoner måste också utformas på ett sätt som innebär att kontaktpersonen eller kontaktpersonerna inom de politiska partierna ansvarar för hanteringen av frågorna vad gäller såväl förtroendevalda inom kommun och landsting som förtroendevalda inom Riksdagen. Detta ger möjligheter att överblicka problematiken på ett sätt som annars inte skulle vara möjligt.

Inom kommuner och landsting är det enligt vår mening mest lämpligt att använda de redan gällande organisatoriska strukturerna. I många kommuner och landsting finns redan säkerhetsansvariga som kommit i kontakt med frågor om brott mot förtroendevalda. Den mest effektiva och minst resurskrävande lösningen är därmed att anförtro dessa tjänstemän uppdraget att fungera som kontaktperson såväl internt som externt. I de kommuner där det saknas en säkerhetsansvarig bör ansvaret anförtros annan lämplig person med erfarenhet av krisberedskap eller liknande frågor. Under kommit-

téns arbete har det förts fram att det i vissa fall skulle kunna vara lämpligt att det utses en kontaktperson för flera kommuner och landsting. Sådana samverkansformer skulle också kunna ge fördelar exempelvis i utbildningsfrågor.

Vad gäller polismyndigheterna skall det uppdras åt varje länspolismästare att besluta om vem som skall fungera som kontaktperson. Länspolismästaren skall också kunna uppdra åt sig själv att ha denna funktion när det är lämpligt. Enligt vår mening kommer det finnas bättre möjlighet att skapa sig erfarenhet, kunskap och överblick om uppgiften att fungera kontaktperson anförtros åt en person utan att decentraliseras. Också ekonomiska aspekter talar för en sådan lösning. Om brott mot förtroendevalda skall hanteras inom exempelvis varje närpolisområde finns dessutom en stor risk att detta leder till att frågorna inte får den prioritet som krävs för att hanteringen skall kunna fungera.

Åklagarorganisationen är, med undantag från Ekobrottsmyndigheten, samlad inom en myndighet, Åklagarmyndigheten. Den 1 januari 2005 bildades också fyra utvecklingscentrum med varsitt verksamhetsområde, vilka ingår i Åklagarmyndighetens centrala ledning. Frågor om brott mot förtroendevalda sorterar under utvecklingscentrum i Malmö. Den operativa åklagarverksamheten bedrivs vid landets 43 åklagarkammare. Varje åklagarkamrarna har vanligen ett geografiskt arbetsfält.

Vad gäller åklagarmyndigheten finns ett likartat behov av att ha en särskild utpekad kontaktperson som hos övriga aktörer. Den som utsätts för brott kommer enligt vår bedömning att ha samma behov av att ha en särskild person inom den myndigheten att vända sig till. En sådan kontakt bör normalt kunna tas med den så kallade hatbrottsåklagare som finns vid varje åklagarkammare. De kontakter som därefter krävs för att exempelvis få information om ärendets handläggning kan ske via den nu nämnda åklagaren eller någon av de kontaktpersoner som bör finnas inom de politiska partierna, kommunerna, landstingen eller polismyndigheterna. När det gäller utbildning för åklagare inom det nu aktuella området finns det en väl utarbetad rutin för de så kallade hatbrotten som direkt kan omfatta även de närliggande brotten som avser gärningar riktade mot förtroendevalda. De övergripande metod- och utvecklingsfrågorna handhas av det ovan nämnda Utvecklingscentrum Malmö som ansvarar för sådana frågor.

För att uppnå en effektiv organisationsstruktur avseende handläggning av frågor om brott mot förtroendevalda bör alltså hand-

läggningen av ärenden hanteras inom ramen för den operativa åklagarverksamheten på sätt som sker redan idag. Den åklagare som handlägger ärenden om brott mot förtroendevalda kan vid behov ta kontakt med Utvecklingscentrum Malmö, dels för att praxis skall bli enhetlig, dels för att bidra till den informationsinsamling och informationsspridning som sker vid utvecklingscentrum.

9.3.2 Handlingsplanernas innehåll

Bedömning: Inom varje politiskt parti, kommun, landsting, och polismyndighet bör det finnas handlingsplaner som beskriver hanteringen av frågor om brott mot förtroendevalda. Handlingsplanerna bör införas på initiativ från de nu nämnda aktörerna. Detta för att markera att frågorna tas på allvar och ges prioritet.

Av handlingsplaner bör det framgå dels att förtroendevalda skall ha rätt till nedan beskrivna stöd- och hjälpåtgärder. De grundläggande huvuddrag som bör finnas med i handlingsplanerna bör vara följande.

- Förtroendevalda skall ges rätt till kurativt stöd. Ansvaret för åtgärderna i denna del skall åvila respektive politiskt parti. Partierna skall därvid bland annat erbjuda professionell hjälp till den som utsatts och andra berörda, bilda nätverk samt främja annat socialt stöd.
- Förtroendevalda skall garanteras en säker miljö när de utövar sina uppdrag. De politiska partierna, landstingen, kommunerna och polismyndigheterna skall ansvara för lokaler och platser där förtroendevalda utövar sina uppdrag i samma omfattning som i dag.
- Inom varje politiskt parti, kommun, landsting, och polismyndighet skall det skapas rutiner för att hantera inträffade händelser, såväl internt som externt. Rutinerna skall vara av både förebyggande och uppföljande karaktär.
- De politiska partierna, kommunerna, landstingen och polismyndigheterna skall utforma rutiner för informationsspridning såväl internt som externt.

Mellan de politiska partier som har förtroendevalda som innehar offentliga uppdrag i kommun eller landsting, kommunerna,

landstingen, polismyndigheterna bör tas fram handlingsplaner som beskriver följande.

- Att gemensamt utforma rutiner för hur kontakterna mellan de olika aktörerna skall utformas och vem som bär ansvaret för att rutinerna i denna del fungerar.

Det bör åligga kommunerna och landstingen att initiera kontakterna som skall leda till att arbetet med handlingsplanerna som skall utformas gemensamt påbörjas.

Mellan de politiska partier som har förtroendevalda som innehar offentliga uppdrag i kommun eller landsting, kommunerna, landstingen, polismyndigheterna och Åklagarmyndigheten bör tas fram handlingsplaner som beskriver följande.

- Att gemensamt utforma utbildningsstrategier där kompetens inom alla organisationer och myndigheter tas tillvara. Respektive organisation och myndighet bör ansvara för att skapa utbildningsmaterial som är relevant för den egna organisationen eller myndigheten samt för att utbildningen sker på ett tillfredsställande sätt.

Det bör också här åligga kommunerna och landstingen att initiera kontakterna som skall leda till att arbetet med handlingsplanerna som skall utformas gemensamt påbörjas.

För att undvika och lindra de skador som kan uppkomma i samband med att en enskild utsätts för brott är det av mycket stor vikt att det finns en organisation som är väl förberedd för att hantera problematiken. Enligt vår mening är det i fråga om brott mot förtroendevalda inte aktuellt att ålägga en enskild organisation eller myndighet ansvaret för att tillhandahålla en sådan beredskap. I stället måste alla de berörda aktörerna se över och anpassa verksamheten för att kunna hantera frågorna.

De handlingsplaner som beskriver rutinerna skall innehålla en uppräkningslista av de åtgärder som det är frågan om och peka ut vem som skall bära ansvaret för att de förtroendevalda skall kunna komma i åtnjutande av åtgärderna. Här måste detta innebära att de politiska partierna, kommunerna och landstingen åläggs ansvar för vissa av åtgärderna, medan den öppna polisen och Säpo bibehåller ansvaret för de åtgärder som de redan nu ansvarar för enligt lag. Det sistnämnda kan vid en första anblick te sig självklart. Enligt

den information som kommittén fått del av har det vid ett flertal tillfällen där förtroendevalda utsatts för brott, varit mycket oklart vem som egentligen burit ansvaret för vissa av stödåtgärderna. Inte minst har de förtroendevalda som utsatts uppgett att de själva uppfattat ansvarsfördelningen som diffus.

En för den enskilde som utsatts för brott viktig förutsättning för att kunna hantera den uppkomna situationen är möjligheterna att få kurativt stöd. Detta kan utformas på många sätt och ta sig en rad olika uttryck. En grundläggande komponent är möjligheterna att få ett professionellt psykologiskt omhändertagande som exempelvis kan bestå i att den som utsatts för brott genast erbjuds kontakt med kurator eller psykolog. Stöd av denna karaktär skall inte bara erbjudas den förtroendevalde, utan också den förtroendevaldes anhöriga. Också andra som kan ha kommit att beröras skall kunna få komma i åtnjutande av sådana åtgärder. Stödet skall dessutom inte bara vara begränsat till tiden för brottet, utan också erbjudas under den tid efter det inträffade då det finns ett sådant behov. Hur det kurativa stödet utformas måste därmed bestämmas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Huvudsaken är att det finns förebyggande och uppföljande rutiner för hur kontakten skapas mellan den som utsatts, eller annan som i anledning av det inträffade kan anses ha ett sådant behov, och det professionella stöd som erbjuds.

Kurativt stöd måste också bestå i socialt stöd, såsom möjligheter till erfarenhetsutbyte och möjligheter att etablera kontakter med andra som befinner sig eller har befunnit sig i en liknande situation. Ett gott omhändertagande från andra förtroendevalda och hjälp med praktiska överväganden kan avsevärt lindra följderna av att ha blivit utsatt för brott.

Den erfarenhet som idag finns om hur det är att som förtroendevald utsättas eller riskerar att utsättas för brott på grund av förtroendeuppdraget finns främst inom denna grupp. Mot bakgrund härav är det lämpligast att också ansvaret för att de som utsätts får tillgång till kurativt stöd ligga hos de politiska partierna. De företrädare för de politiska partierna som vi träffat har också resonerat kring att de politiska partierna är den av aktörerna som måste kunna åta sig detta ansvar. Vid kommitténs diskussioner med företrädare för de politiska partierna har partierna också själva föreslagit vissa åtgärder såsom att de i partierna verksamma kontaktpersonerna skall ges utbildning i hur man för samtal med personer i kris.

Förtroendevalda måste garanteras en säker miljö när de utövar sina uppdrag. Som nämnts ovan skall förtroendevalda inte betraktas som arbetstagare och det är delvis svårt att definiera var förtroendevalda har vad som kan likställas med en arbetsplats. För de förtroendevalda som är verksamma på heltid inom kommun och landsting faller det sig naturligt att jämställa kommunens eller landstingets lokaler, såsom kommun- eller landstingshus, med en arbetsplats. Vad gäller så kallade fritidspolitiker är frågan mer problematisk. Redan nu ansvarar kommuner och landsting i egenskap av arbetsgivare för säkerheten i de lokaler där kommunens arbetstagare bedriver arbete. Det faller sig därmed naturligt att anförtro kommunerna och landstingen ansvaret för de förtroendevalda som utövar sina uppdrag i deras lokaler. Så är på de flesta håll i dag redan fallet, men det finns ändå enligt vår mening ett behov av att klargöra detta genom att nämna det i handlingsplanerna.

Frågan har väckts om krav på säkerhet i de här aktuella avseendena kommer att innebära en utvidgning av polismyndigheternas ansvarsområden vad gäller de förtroendevaldas säkerhet vid exempelvis torgmöten eller debatter. Vi anser emellertid att den här beskrivna ansvarsfördelningen sedd tillsammans med gällande lagstiftning vara tillfredsställande. De politiska partierna, landstingen, kommunerna och polismyndigheterna skall därför ansvara för exempelvis lokaler i samma omfattning som i dag. I enlighet med det nu sagda gäller alltså att om förtroendevalda utövar uppdraget i de politiska partiernas lokaler ansvarar partierna för att lokalerna skall vara anpassade säkerhetsmässigt. Likaledes gäller att polismyndigheterna ansvarar för exempelvis torgmöten i de fall där polismyndigheterna enligt nu gällande lagstiftning ansvarar för säkerheten för sådana arrangemang.

För att skapa en adekvat säkerhetsbedömning är det viktigt att kartlägga arbetet i lokalerna och med utgångspunkt ur denna kartläggning kontinuerlig bedöma säkerheten dels generellt utifrån risken för exempelvis hot eller våldsbrott, dels utifrån om det förekommit något specifikt hot. De risker som man anser föreligga måste därefter styra vilka åtgärder som vidtas. Detta måste gälla alla de eventuella åtgärder som kan bli aktuella, såsom säkerhetsrutiner, tekniska hjälpmedel, anpassning av lokalerna, information om generellt vidtagna åtgärder samt utbildning om åtgärder som vidtas i anledning av någon särskild händelse.

För att vidtagna åtgärder i frågan om säkerheten skall vara effektiv krävs att också att de som berörs får relevant utbildning i frå-

gorna. För att exempelvis en larmanordning skall vara effektiv är det nödvändigt att de som skall använda den har fått riktig information om hur den fungerar, vilka rutiner som gäller för att ta emot larm och vilka åtgärder som skall vidtas. I aktörernas ansvar måste därför också ingå att ta fram relevanta utbildningsplaner i frågan om säkerheten i dessa avseenden.

Oavsett vem som bär det yttersta ansvaret för säkerheten i de frågor som här är aktuella är det av mycket stor vikt att samtliga inblandade aktörer med kontaktpersoner utbyter information. Detta inte minst för att det skall stå klart för samtliga inblandade vem som är ansvarig för säkerheten i varje enskild situation och för att samtliga skall ha tillgång till det informations- och erfarenhetsutbyte som kan påverka överväganden i olika säkerhetsfrågor.

En mycket viktig del de handlingsplaner som enligt kommitténs mening skall gälla är att det hos de politiska partierna, kommunerna, landstingen och polismyndigheterna bör finnas rutiner för hur frågor om brott mot förtroendevalda skall hanteras. Rutinerna bör innehålla klara handlingsföreskrifter som beskriver en handlingskedja för hur frågorna skall hanteras från det att det kommer till berörd aktörs kännedom att någon utsatts för brott till uppföljande åtgärder efter en polisanmälan. Rutinerna skall innehålla information bland annat i frågor om hur man inom den egna organisationen skall hantera inkomna hot och rutiner för rapportering av hoten, men också av vem och på vilket sätt kontakterna med massmedia bör skötas.

Hur dessa rutiner skall utformas måste enligt vår mening lämnas till varje berörd part för att de skall kunna anpassas efter de personella och ekonomiska resurserna. Utgångspunkten skall i vart fall vara att de skall ge handfast vägledning för alla inom aktörernas organisation. Den som exempelvis tar emot ett hot brev- eller telefonledes skall alltså med hjälp av rutinerna få kunskap om hur de skall agera, vem de skall kontakta för att rapportera hotet, vem som skall polisanmäla det inträffade samt vilka åtgärder som kommer att vidtas därefter.

Trots att det måste överlåtas till de nu berörda aktörerna att utforma rutinerna vill vi särskilt framhålla att det skall framgå att alla händelser som uppfattas som brott skall polisanmälas. För det fall det föreligger osäkerhet om en händelse utgör ett brott skall händelsen ändå anmälas till polisen. Det skall alltså inte ske någon juridisk bedömning inom partierna, kommunerna eller landstingen. Detta inte minst för att det kan vara av stort värde för polismyn-

digheterna att känna till händelser som senare kan komma att skapa ett handlingsmönster. Därtill kommer att också händelser som inte är brott i vissa fall kan komma att utgöra en del av grunderna för ett besöksförbud. Det bör också bestämmas om uppgiften att anmäla ett brott skall åvila den som utsatts eller om denna uppgift bör anförtros kontaktpersonen.

Det måste enligt vår mening också i största möjliga mån beskrivas hur samarbetet mellan de olika kontaktpersonerna skall se ut, såväl internt som externt, hur kontakterna mellan kontaktpersonerna skall initieras och vem som skall ansvara för dessa. Rutinerna i dessa delar måste enligt vår mening utformas i samarbete mellan de olika aktörerna. Vad gäller de politiska partierna skulle det emellertid föra för långt att föreslå att det skapas handlingsplaner mellan kommunerna, landstingen och polismyndigheterna å ena sidan och alla politiska partier som är verksamma å andra sidan. Ett sådant system skulle inte vara möjligt att hantera eller överblicka. Att ha så många aktörer inblandade som det i sådana fall skulle vara frågan om skulle dessutom inte vara möjligt att administrera. Enligt vår mening bör de frågor som rör mer reglerad samverkan bara gälla för politiska partier som har medlemmar som har offentliga uppdrag i kommun eller landsting. Detta kommer att få till konsekvens att det inom alla politiska partier skall upprättas interna handlingsplaner för hantering av frågor om brott mot förtroendevalda, men att handlingsplaner för extern samverkan och därmed sammanhängande frågor endast kommer att beröra politiska partier som finns representerade i kommun och landsting.

Rutinerna bör dokumenteras skriftligt och finnas tillgängliga för samtliga berörda.

Beträffande den öppna polisen bör det upprättas rutiner för handläggningen av en anmälan om brott mot förtroendevalda. Sådana rutiner kan bland annat bestå i en beskrivning av vem eller vilka som regelmässigt skall kontaktas inom polismyndigheten i anledning av att en förtroendevald gör en anmälan om brott.

Alla aktörer bör ansvara för att de som är verksamma hos respektive aktör ges utbildning i frågor som rör hantering av frågor om brott mot förtroendevalda. För att kunna erbjuda utbildning av hög kvalitet anser vi att det är av stor vikt att det finns en gemensam grundsyn i frågorna hos alla aktörer. Samtliga måste därefter med utgångspunkt i de gemensamma värderingarna delta i att påverka utformningen av utbildningsåtgärderna. Vad gäller polismyndigheterna bör utbildning av här aktuellt slag kunna ingå i den del av

grundutbildningen vid Polishögskolan som behandlar brottsförebyggande arbete.

Ett sätt att skapa en sådan samsyn i frågorna är att de politiska partierna som skall samverka med andra externa aktörer, kommunerna och landstingen, den öppna polisen samt Åklagarmyndigheten tillsammans tar fram utbildningsstrategier. Aktörerna kan därmed själva bidra med den unika kompetens och erfarenhet som finns hos varje aktör. Strategierna bör därefter naturligtvis anpassas till förutsättningarna i den egna organisationen eller inom den egna myndigheten. Det enligt vår mening också en stor fördel om företrädare från de olika organisationerna och myndigheterna bjuds in för att delta vid genomförandet av de olika utbildningarna. Utbildningsinsatserna bör innehålla en genomgång av de rutiner som gäller inom respektive myndighet eller organisation för hantering av frågor om brott mot förtroendevalda.

För att den nu beskrivna systematiken skall innebära den förbättring av möjligheterna till stöd och skydd som vi avser att skapa krävs att varje berörd organisation och myndighet i samförstånd med de övriga genomför de organisatoriska förändringarna.

Det bör åligga kommunerna och landstingen att initiera det samarbete kring handlingsplanerna som skall upprättas mellan de politiska partier som har förtroendevalda som innehar offentliga uppdrag i kommun eller landsting, kommunerna, landstingen, polismyndigheterna och även i de fall Åklagarmyndigheten skall involveras.

9.3.3 Hot- och riskbedömningar inom den öppna polisen

Bedömning: I samband med att en förtroendevald anmäler ett brott på grund av förtroendeuppdraget bör det regelmässigt göras en hot- och riskbedömning av polisen. Bedömningen bör bland annat tjäna som underlag för att polisen skall kunna sätta in relevanta brottsofferstödande åtgärder och för att klarlägga risken för fortsatt brottslighet.

Hot- och riskbedömningar är ett mycket viktigt hjälpmedel för att kunna tillgodose ett brottsoffers behov av stöd och hjälp. En noggrant genomförd hot- och riskbedömning behöver inte bara tjäna som underlag för att sätta in resurskrävande åtgärder, utan kan likväl resultera i ett lugnande besked, insatser i form av information

om ärendets framtida hantering eller andra förebyggande åtgärder. Att detta bör vara en av målsättningarna med sådana bedömningar framhålls särskilt i en rapport från RPS.³ Hot- och riskbedömningen bör därmed alltså vara ett instrument för att kunna bedöma den enskildes situation efter det att han eller hon utsatts för brott. Bedömningarna bör syfta till att skapa trygghet samtidigt som den på olika sätt skall förhindra ny eller upprepad brottslighet. Därtill kommer att hot- och riskbedömningar också syftar till att bekämpa brottslighet.

Av polismyndigheternas resultatredovisning till RPS för år 2003⁴ framgår att 14 polismyndigheter i någon form genomför hotbilsbedömningar, oftast med stöd av den så kallade SARA-manualen och med hjälp av kriminalunderrättelsetjänsten. Av BRÅ:s senast utvärdering av lagen om besöksförbud framgår att man vid åtta polismyndigheter uppgett att det finns utarbetade rutiner för riskbedömningar. Tre av dessa myndigheter har uppgett att de använder sig av den tidigare angivna modellen.⁵ De nu nämnda undersökningarna är i stort inriktade på ärenden om våld i nära relationer. I vilken omfattning det förekommer bedömningar inriktade på brott mot förtroendevalda har vi inte haft möjlighet att klarlägga. Inom de myndigheter där det förekommer hot- och riksbedömningar som anpassats till de förtroendevaldas situation har dessa enligt vad kommittén erfarit utformats på olika sätt och genomförs av personal med olika kompetens.

För att kunna erbjuda alla förtroendevalda samma möjligheter till att få en bedömning av ett brott bör det enligt vår mening utformas generella handlingsplaner som är möjliga att använda i den här aktuella typen av ärenden. Det arbete som vi anser måste utföras med hot- och riskbedömningar bör därmed ske utifrån en given struktur där polismyndigheterna identifierar de faktorer och förhållanden som var för sig eller sammantaget indikerar en risk för upprepad brottslighet.

Hanteringen av ärenden om hot- och riskbedömningar måste präglas av en i förväg väl framtagen samsyn med andra aktörer i lokalsamhället, tydligt angiven ansvarsfördelning och i övrigt väl

³ Se DV:s rapport 2002:6 "Framtida riktlinjer för säkerhetsarbete i domstolsväsendet".

⁴ Se Polisiära hot- och riskbedömningar, Rikspolisstyrelsens riktlinjer och rutiner vid ärenden om våld i nära relationer samt ärenden om besöksförbud. Se Rikspolisstyrelsens redovisning av regeringens uppdrag om riktlinjer för Polisens hot- och riksbedömningar i ärenden om våld i nära relationer samt rutiner och riktlinjer för Polisens arbete med ärenden om besöksförbud (POL-428-438-5584/03, JU2003/8872KRIM)

⁵ Se BRÅ:s rapport 2003:02 "Besöksförbud – En utvärdering av lagen och dess tillämpningsområde".

kända rutiner. Handlingsplanerna måste enligt vår mening anpassas till det system och de rutiner som vi beskriver tidigare i avsnittet. Hanteringen av ärenden om hot- och riskbedömningar skall alltså präglas av den grundsyn i frågorna som krävs för att de tidigare beskrivna strukturella handlingsplanerna och rutinerna skall kunna fungera.

I en rapport från RÅ som behandlar säkerhet och skydd för bevispersoner anges att det är väsentligt att göra en distinktion mellan situationer där den som skall skyddas är välkänd för den misstänkte eller inte. Om det kan antas att den misstänkte har initierad kunskap om den som utsatts kan omedelbar fysiska skyddsåtgärder vara nödvändiga. Graden av kunskap hos den misstänkte om den utsatta är alltså av intresse för bedömningen av skyddsåtgärderna. En inledande bedömning av hotbilden bör följaktligen grunda sig på den utsattes tidigare erfarenheter av den eller de personer som utgör hotbilden avseende uttalanden, allmän inställning i de kretsar som dessa kan röra sig i och annan tidigare erfarenhet. Uppträdandet hos den som utsatts är också av stort intresse. Exempelvis kan det vara så att han eller hon är mer rädd än vad han eller hon direkt anger.

En hot- och riskbedömning bör innehålla en beskrivning av vilka riskfaktorer som föreligger och vilka som inte föreligger samt en tydlig dokumentation av vad som förekommit i ärendet. Den bedömning som tas fram bör vara utformad på ett sätt som kan tjäna som underlag också vid en eventuell framtida rättsprocess. Detta bör avspeglats i hur vidtagna åtgärder, polismyndighetens ställningstaganden, beslut om brottsofferstödjande åtgärder, skyddande åtgärder och uppföljande åtgärder samt åtgärder av uppföljande karaktär dokumenteras. I ärenden om hot- och riskbedömningar måste det dessutom finnas en arbetsmetodik där aktuella händelser tas om hand och registreras på ett sätt som gör det enkelt att identifiera upprepningar av tidigare rapporterade händelser. Hur en sådan arbetsmetodik kan se ut och hur materialet presenteras för exempelvis ansvarig åklagare måste diskuteras vidare. Det sistnämnda skulle kunna ske genom att hot- och riskbedömningen i de avseenden som är relevanta för en fortsatt rättsprocess presenteras i en promemoria som också tas i exempelvis en häktningpromemoria och därefter i förundersökningen.

Arbetet med hot- och riskbedömningar bör för att de brottsofferstödjande åtgärderna skall få avsedd effekt fortgå kontinuerligt som en fristående process. Utförandet av bedömningarna måste

därför ske med viss regelbundenhet. I sammanhanget bör också betraktas vilka konsekvenser ett eventuellt uppgiftslämnade till massmedia kan få för brottsoffrets säkerhet.

Ansvar för inhämtning av information, sammanställningen och analysen av informationen i en hot- och riskbedömning skall åvila polismyndigheterna. Detta även om det bildas kontaktnät med strukturer för hur information skall förmedlas mellan de olika kontaktpersonerna inom de politiska partierna, kommunerna och landstingen. Hot- och riskbedömningen skall, med beaktande av gällande sekretessregler och med beaktande av den utsattes säkerhet, kunna förmedlas till de olika kontaktpersonerna inom de politiska partierna, kommunerna och landstingen. Därmed kan de professionella bedömningarna som sker inom polismyndigheterna också komma till användning vid en bedömning av vilka åtgärder som exempelvis de politiska partierna bör vidta i anledning av ett hot mot en förtroendevald inom en kommun. Besluten om stöd- och förebyggande åtgärder bör därmed kunna samordnas inom såväl den egna myndigheten som med övriga aktörer.

För att de av oss föreslagna handlingsplanerna skall kunna få effekt krävs att det inom polismyndigheterna finns en organisation med den kompetens som krävs för att kunna göra de här aktuella bedömningarna. RPS har i frågan om våld i nära relationer uttalat att utformningen av organisation, bemanning och dokumentation sker utifrån vad som bestäms på lokal nivå.⁶ RPS uttalanden ligger väl i linje med vad vi tidigare framhållit beträffande handlingsplanernas utformning. Samtidigt får detta självbestämmande inte komma att innebära att frågan lämnas utan prioritet. För att kunna genomföra en hot- och riskbedömning i enlighet med de av oss föreslagna handlingsplanerna krävs en organisation med viss kompetens. Detta behov måste klarläggas inom varje polismyndighet. Eventuell avsaknad av kompetens kan därmed avhjälpas exempelvis genom intern utbildning eller via externa kontakter med psykolog eller kriminolog. Det bör framhållas att det enligt vår mening är avgörande att frågorna om kompetensutökning vid handläggning av brott mot förtroendevalda måste prioriteras. Såväl den förtroendevaldas ställning, politiska ansvarsområde och aktuella politiska

⁶ Se Rikspolisstyrelsens redovisning av regeringens uppdrag om riktlinjer för Polisens hot- och riksbedömningar i ärenden om våld i nära relationer samt rutiner och riktlinjer för Polisens arbete med ärenden om besöksförbud (POL-428-438-5584/03, JU2003/88772KRIM)

frågor måste kunna bedömas i förhållande till den eventuella gärningsmannen.

Enligt vad som redovisas i Personsäkerhetsutredningen har Säpo framfört att det som ett viktigt led ingår att i tid kunna upptäcka situationer som innebär en risk för personer som inte primärt är utsatta för hotet, men som ändå kan drabbas av dess skadeverkningar. Det nu nämnda brukar benämnas överförd hotbild. Exempel på överförda hotbilder kan avse barn, andra anhöriga eller vänner till den som utsatts. En genomgående utgångspunkt för våra slutsatser och förslag har varit att också förtroendevaldas anhöriga skall omfattas av de skyddande och stödjande åtgärder som vi diskuterat. Det faller sig därför naturligt att en hot- och riskbedömning beträffande brott mot förtroendevalda också skall ta sikte på i vilken omfattning det finns en överförd hotbild av nu beskrivet slag.

De bedömningar av nu nämnt slag som kommer att bli aktuella kommer emellertid på många sätt skilja sig från de hot- och riskbedömningar som sker inom Säpo avseende den centrala statsledningen. De hot- och riskbedömningar som kommer att bli aktuella avseende förtroendevalda inom kommuner och landsting rör förtroendevalda där vissa engagerar sig på sin fritid, medan andra är så kallade heltids politiker. Vissa förtroendevalda kommer att ha förekomst i media i stor omfattning och ha stor vana av att ha kontakt med olika massmedier, medan andra kommer att sakna sådan vana. Därtill kommer att de hotbilsbedömningar som sker inom den öppna polisen främst skall ta sikte på den situationen att ett brott har begåtts mot en förtroendevald. Det skulle leda alltför långt att utforma handlingsplaner för sådana bedömningar som liknar de som idag tillämpas inom Säpo. De bedömningarna tar bland annat dels sikte på generella risker som gäller under en längre tid (taktiska hotbilder), dels risker som uppkommer exempelvis i anledning av att någon i den centrala statsledningen skall delta i ett särskilt evenemang eller liknande. Att i detta sammanhang diskutera denna typ av hotbilsbedömningar skulle enligt vår mening föra alltför långt. Vad vi däremot avser är de hot- och riskbedömningar som bör upprättas efter det att någon utsatts för brott och där syftet bland annat är att förebygga ytterligare brottslighet och i andra fall där det finns en känd hotbild. Detta innebär att förtroendevalda inom kommun och landsting inte kommer att erbjudas samma skydd och stöd i detta avseende som förtroendevalda som omfattas av begreppet den centrala statsledningen. Vi ser emellertid

inte detta som ett problem. De olika grupperna har behov av skydd i olika avseenden. Den grupp som skyddas av Säpo utgörs dessutom av de mest exponerade förtroendevalda. Visserligen finns det exempel på förtroendevalda på kommunal- eller landstingsnivå som under vissa perioder är lika exponerade. Denna omständighet kan emellertid inte ensam motivera de kostnader och organisationsförändringar som införandet av ett likvärdigt skydd för förtroendevalda inom kommun och landsting skulle innebära.

Med hänsyn till ovan redovisade utgångspunkter bör följande iakttas vid en hot- och riskbedömning för förtroendevalda inom kommuner och landsting.

- En initial riskbedömning bör bygga på
 - inhämtad underrättelseinformation, vilket bör ske genom kontroller i misstanke- och belastningsregister.
 - en beskrivning av förtroendeuppdragets karaktär utifrån en beskrivning av ansvarsområden och engagemang i aktuella politiska frågor. Det bör också undersökas om den förtroendevalde deltagit i debatter eller beslut som kan uppfattas som kontroversiella eller om den förtroendevalde kommer att delta i sådana debatter eller fatta sådana beslut. Information i dessa delar bör kunna hämtas in eller vidareförmedlas från berört politiska parti, berörd kommun eller berört landsting.
 - vilken typ av gärningsman det kan vara frågan om och om detta kan detta sättas i samband med den förtroendevaldes uppdrag. Exempelvis en förtroendevald med utländsk bakgrund och högerextrem brottslighet eller en förtroendevald som är homosexuell och homofobisk brottslighet.

Den dokumenterade bedömningen bör ligga till grund för beslut om vilket slags skydd, stöd, hjälp, inklusive brottsförebyggande information som skall lämnas.

- Beslut om stödjande och förebyggande åtgärder bör anpassas, samordnas, spridas och följas upp såväl inom den egna myndigheten som hos externa aktörer. Med externa aktörer bör i detta sammanhang avses berört politiskt parti samt berörd kommun eller berört landsting.
- Möjligheter till olika slag av uppföljande kontakter med berörda personer samt tillsyn på känsliga platser och tider bör re-

- gelmässigt tas tillvara, bland annat i situationer där gärningsmännen på ett önskat sätt försöker komma i kontakt med den som utsatts.
- Fasta rutiner bör finnas för skyddat boende såväl lokalt som regionalt samt andra mer kostnadskrävande skyddsåtgärder som exempelvis livvaktsskydd.
 - Olika prioriteringsåtgärder kan användas för att göra det enklare att överblicka och organisera arbetet med hot- och riskbedömningar inklusive eventuellt vidtagna stödjande åtgärder. Förstahandsåtgärderna bör främst vara inriktade på sådana insatser som genomförs av personal i det absoluta inledningsskedet. Andrahandsåtgärder är av sådant slag att de inte bedöms som lika akuta och kan anstå en viss kortare tid. Senare åtgärder kan vara av mer administrativt slag eller av mer tidskrävande karaktär som aktualiseras under efterföljande dagar.
 - Är den misstänkte frihetsberövad behöver den som utsatts eventuella behov av skydd även beaktas inte minst i samband med frigivningen eller permission, se reglerna i 35 § andra stycket lagen om kriminalvård i anstalt om underrättelse till målsäganden angående frigivning. Motsvarande regler om underrättelse till målsäganden finns i 29 § lagen om rättspsykiatrisk vård och i 21 § lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård.
 - Bedömningen med åtgärdsförslag bör presenteras för den tjänsteman som är ansvarig för frågorna, som bör fatta beslut på grundval av den utförda bedömningen.

9.3.4 Bör rätten till stöd och hjälp genomföras genom lagstiftningsåtgärder?

Bedömning: Rätten till stöd och hjälp till förtroendevalda bör komma till uttryck på annat sätt än i lagstiftning.

Vid diskussioner inom kommittén har berörts i vilken omfattning våra förslag i de delar som rör ökade möjligheter till stöd och skydd bör komma till uttryck i lagstiftning. Vad först gäller de åtgärder som berör kommunerna och landstingen består de förslag som vi diskuterat om handlingsplaner för hanteringen av frågor om brott mot förtroendevalda av mindre förändringar av redan gällande strukturer. I de flesta kommuner och landsting finns exempelvis

redan nu den struktur som gör det möjligt att tillämpa handlingsplaner av den karaktär som vi föreslår. Vid en genomgång av den nu gällande lagstiftningen för kommuner och landsting finns det enligt vår uppfattning ingen nu gällande lagstiftning där organisatoriska bestämmelser av här aktuellt slag skulle ta en naturlig plats. Därtill kommer att det sedan den nu gällande kommunallagen genomfördes varit avsikten att denna skall innehålla så få detaljföreskrifter som möjligt i syfte att stärka det kommunala självstyret. Detta sett tillsammans med att det enligt vår mening i stor utsträckning måste handla om egna initiativ och ett självpåtaget ansvar för att handlingsplanerna och rutinerna skall få avsedd effekt, talar mot att föreslå lagändringar i denna del. Dessutom innebär ett självpåtaget ansvar en markering av att frågorna tas på största allvar och att brott mot förtroendevalda inte accepteras i någon form eller i något sammanhang.

Vad därefter gäller frågan om diskussionerna kring upprättandet av handlingsplaner för handläggningen av frågor om brott mot förtroendevalda inom polismyndigheterna har kommittén kommit fram till att inte heller dessa för tillfället bör komma till uttryck i lagstiftning. Vad först gäller de övergripande riktlinjerna som behandlar de interna och externa arbetsformerna vid handläggandet av en anmälan om brott mot förtroendevalda så är det naturligtvis upp till varje enskild polismyndighet att välja i vilken omfattning som handlingsplanerna kommer att tillämpas.

Ett alternativ hade emellertid kunnat vara att skilja mellan de övergripande handlingsplanerna och de riktlinjer som gäller för hot- och riskbedömningen. En sådan bestämmelse skulle därvid kunna föras in exempelvis i förundersökningskungörelsen. Vid RPS har det sedan en längre tid pågått ett utvecklingsarbete som tagit sikte på att utveckla metoderna för hot- och riskbedömningar inom den öppna polisens verksamhet. Trots att hot- och riskbedömningar på senare tid främst uppmärksammas vid diskussioner kring våld i nära relationer och kring brottslighet riktat mot den centrala statsledningen finns ett stort behov av att användningen av sådana bedömningar utvecklas till en rutin i samtliga ärenden. För att detta skall få någon genomslagskraft i praktiken krävs emellertid att det finns en korresponderande kompetens hos polismyndigheterna. Enligt vad kommittén erfarit är så för närvarande inte fallet. En möjlighet att kunna skynda på införandet av rutiner med genomförandet av hot- och riskbedömningar skulle kunna vara att medelst lagstiftning föreskriva att det skall utföras hot- och riskbedöm-

ningar vid brott där det finns behov av sådana bedömningar. I enlighet med de skäl vi redovisat ovan anser vi emellertid inte att en sådan bestämmelse bör begränsas bara till att gälla för förtroendevalda. Kommittén anser det därför inte lämpligt att lämna ett så begränsat förslag. Den nu beskrivna problematiken har också beskrivits i avsnitt XX.

9.3.5 Behörig förundersökningsledare

Bedömning: Förundersökningar i brottmål som rör brott mot förtroendevalda bör ledas av åklagare.

Av de strukturer som vi föreslår för polismyndigheterna framgår att brott mot förtroendevalda i vissa avseenden rent organisatoriskt bör handläggas på ett annat sätt än andra anmälda brott. Frågan uppkommer därmed om de omständigheter som enligt vår mening ligger bakom våra förslag i de delarna också leder till att det ske förändringar i andra avseenden. En sådan fråga är om brott mot förtroendevalda bör anses vara av sådan karaktär att åklagare som huvudregel skall leda förundersökningarna.

Beslut om att inleda förundersökning fattas enligt 23 kap. 3 § första stycket RB av polismyndighet eller åklagare. Har förundersökningen inletts av polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet skall ledningen av förundersökningen avseende brottet övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i annat fall överta ledningen av förundersökningen om det är påkallat av särskilda skäl. Frågan om vad som är särskilda skäl för ett åklagarinträde redan innan det finns skälig misstanke mot en viss person har behandlats i en rad olika sammanhang.⁷

Åklagarmyndigheten och RPS har utfärdat allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål, det så kallade fördelningscirkuläret.⁸ JO har i avgörandet 2001/02 s. 51 uttalat att det synsätt som avspeglar sig i fördelningscirkuläret har bärkraft även vid överväganden om åklagaren redan innan någon är skäligen misstänkt skall överta ledningen i ett ärende som inte är av enkel beskaffenhet. Behovet av åklagarledning i sådana situationer får enligt JO

⁷ Se bland annat Fitger, Rättegångsbalken 2 s. 23:16, SOU 1987:72 s. 94 f., SOU 1988:18 s. 81 och JO 2001/02 s. 51.

⁸ Se ÅFS 2005:09

anses vara särskilt stort när det är fråga om utredningar av grova våldsbrott där man kan förutse komplicerade bevisvärderingsfrågor och behov av utredningsåtgärder som på ett mer eller mindre ingripande sätt berör ett stort antal personer. I bedömningen av om det föreligger särskilda skäl kan också faktorer som exempelvis kompetensen hos de inblandade tjänstemännen samt effektiviteten och tidsvinsten inför senare beslut om tvångsmedel komma att vara av betydelse.

I det ovan nämnda fördelningscirkuläret framgår av 6 § att åklagaren skall vara förundersökningsledare i vissa i bestämmelsen särskilt angivna fall. Det rör bland annat de brott som med rasistiska eller främlingsfientliga motiv eller brott som beror på målsägandens sexuella läggning eller trosbekännelse, det vill säga vad som brukar benämnas som hatbrott. Eftersom många av de brott som begås mot förtroendevalda är av samma eller liknande karaktär bör enligt kommitténs mening också förundersökning om brott mot förtroendevalda föras till den grupp av brott där förundersökningen skall ledas av åklagare. Ett förtydligande av detta bör tas in i fördelningscirkuläret.

9.3.6 En tillämpning av de föreslagna handlingsplanerna i praktiken

9.3.6.1 Stina – landstingsråd

Hotet

Stina har sedan länge varit landstingsråd i en mellanstor stad i västra Sverige. Under senare år har hon varit med om att fatta en rad olika beslut som inneburit att det skett nedskärningar på det regionala sjukhuset. Nu har frågan uppkommit om förlossningsavdelningen på ett av landstingets sjukhus skall läggas ned och att invånarna i den berörda staden skall hänvisas till ett av de större sjukhusen. Diskussionerna kring frågorna blir hätsk och Stina är den av de förtroendevalda som konsekvent väljer att svara på frågor och ställa upp i debatter.

Personangreppen mot Stina börjar i samband med en diskussionskväll som landstinget anordnar. Stina får höra både det ena och andra om sin person och sin kompetens som politiker. Hon hade räknat med att utsättas för reaktion och tar till en början inte särskilt illa vid sig. Stina och tre andra landstingsråd fortsätter att

bjuda in till debatter för att förklara tankegångarna bakom beslutet, de ekonomiska förutsättningarna inom landstinget och vad nedläggningen i praktiken kommer att innebära.

Nu börjar också personalen på förlossningsavdelningen reagera på förslaget och vända sig mot landstinget. Stina och de andra landstingsråden tar diskussioner också med dem och försöker hitta praktiska lösningar för att de skall kunna fortsätta sina anställningar, men på andra avdelningar eller vid ett annat sjukhus. Bland annat erbjuder sig landstingen att stå för alla kostnader i samband med eventuella resor till andra sjukhus.

I de lokala medierna går debattens vågor höga. Å ena sidan hävdar landstinget att det inte finns ekonomiska möjligheter att ha kvar förlossningsmottagningen. Ekonomin är misskött sedan länge inom landstinget och nu måste det tas till åtgärder som innebär att kostnaderna minskas. Å andra sidan hävdar invånarna att de kommer att få sämre vård. Om någon drabbas av akuta besvär i samband med en graviditet kommer det inte att finnas en möjlighet att få adekvat hjälp. Barn och mammor kan komma att sväva i livsfara. Det spelar ingen roll att det närmaste sjukhuset skickar ambulanser. De kommer ändå inte att hinna fram. Det måste finnas andra sätt att spara pengar som inte innebär att så många människor blir lidande. De som deltar i diskussionerna tycker att landstinget borde satsa mindre på spetskompetens och mer på den dagliga vården som kan tillkomma alla. Det framförs också att politikerna fattar beslut över huvudet på medborgarna och att processen att förankra besluten påbörjats allt för sent. Möjligheterna att påverka finns inte längre kvar och kan inte avhjälpas med att politikerna kallar till diskussionskvällar.

Debatterna på ledar- och insändarsidorna blir allt mer låst och hätsk. Vid ett tillfälle publiceras en bild av Stina på insändarsidan. Den föreställer henne med en pistol mot tinningen och den publiceras anonymt. Samma morgon ringer telefonen hemma hos Stina och en man som inte presenterar sig förklarar att han skall döda henne och hennes barn om hon fortsätter att driva frågan om nedläggningen. Trots att mannen inte presenterar sig känner Stina igen rösten. Mannen har deltagit i några av de diskussionskvällar som landstinget anordnat, men han har inte varit någon av de som verbalt angripit henne. Stina blir både skrämmd och ledsen. Hon ringer till sin man och ber honom komma hem. De bestämmer tillsammans att hon skall åka in till sitt kontor, medan han hämtar hem barnen från skolan.

Kontakten med partiet

Väl på sitt kontor plockar Stina fram den promemoria med handlingsplaner för brott mot förtroendevalda som hon fått av Martin som är kontaktpersonen för säkerhetsfrågor på partikansliet i Stockholm. Hon läser snabbt igenom vad som står, men kan inte riktigt koncentrera sig på vad hon skall göra. Inledningsvis i promemorian står att hon skall ringa Martin och det telefonnummer där hon kan nå honom. Martin svarar och Stina berättar vad som hänt. Hon känner sig stressad och rädd och har inte så lätt för att sammanhängande få fram vad hon tror ligger bakom hotet. Martin frågar lugnt och sansat och tillsammans reder de ut vad som hänt. Han frågar Stina om hon vill att han skall polisanmäla det inträffade eller om hon själv vill ta den kontakten. Stina svarar att hon själv vill ringa och anmäla, eftersom hon själv vill ta del av den information som polisen kan ha att lämna. Martin ger Stina numret till den kontaktperson för säkerhetsfrågor för förtroendevalda som finns på polismyndigheten. Martin och Stina pratar om vad som mer bör göras. Martin säger att han i enlighet med vad som står i partiets handlingsplaner kommer att ta kontakt med landstingets säkerhetsansvarige för att informera honom om Stina går med på det. Efter det att Stina gjort en polisanmälan kommer han också att ha kontakt med kontaktpersonen inom polisen. Martin och Stina pratar en lång stund om innehållet i handlingsplanerna och vad det praktiskt kommer att innebära. Martin berättar också att Stina kommer att erbjudas kurativt stöd och förklarar vad som står i handlingsplanerna. Partiet har sedan tidigare kontakt med Previa och där kan Stina få komma och prata med en kurator eller en psykolog. Martin säger också att det finns ett nätverk för hotade politiker och att Stina kan hitta numret till dem som medverkar i nätverket i partiets handlingsplaner. Om hon inte själv vill ringa så kan han ta första kontakten så att de ringer upp henne.

Stina känner att det blir lite mycket på en gång och att hon inte kan tänka riktigt klart. Hon ber Martin ta kontakt med nätverket, men kan inte svara på om hon just nu vill prata med en kurator eller psykolog. Martin och Stina kommer överens om att Martin skall kontakta Stina under sen eftermiddagen för att berätta vad som hänt under dagen och vem de har varit i kontakt med. Detta om inte Stina själv ringer upp Martin dessförinnan.

Kontakten med polismyndigheten

Efter samtalet med Martin ringer Stina länspolismästaren, Anna, som anges som kontaktperson i den promemoria som Stina fått vid partiets utbildning och berättar vad som hänt. Anna tar upp anmälan och håller ett inledande förhör via telefon. Efter vissa diskussioner namnger Stina den man som hon tror hotat henne. Till en början tvekar hon, eftersom hon känner oro inför om hoten skulle kunna återkomma om han får veta att hon nämnt namnet i en anmälan polisen. Hon kommer ihåg att de haft diskussioner om just detta under utbildningen om brott mot förtroendevalda som hon varit med på inom partiet. Stina kommer själv i håg att hon stod för uppfattningen att man måste leva som man lär och att alla händelser skall polisanmälas. Hon bestämmer sig därför för att lämna de uppgifter hon har om mannen.

Stina och Anna bestämmer att Stina skall komma upp till polisen senare samma dag. Stina skall få information om det fortsatta rättsliga förfarandet och vilka möjligheter hon har till stöd under en eventuellt kommande process. Anna framhåller att det då inte är frågan om något förhör och undrar om Stina talat med Erik som är säkerhetsansvarige inom landstingen, men Stina svarar att hon inte hunnit det ännu. Anna uppmanar Stina att ta den kontakten så snart som möjligt. De bestämmer därefter en tid för att träffas. Anna berättar var, när och hur mötet skall äga rum och vilka som skall vara med. Hon berättar för Stina att det kommer att närvara ytterligare en person, Klara, som hon fortsättningsvis kommer att hålla kontakten med. Stina berättar också att Kurt, som är åklagare kommer att vara förundersökningsledare. Anna underrättar Stina om att hon får ta med sig någon person som stöd till samtalet om hon vill. Hon kan exempelvis ta med sig sin man och Erik. Hon avslutar samtalet med att berätta att Stina kommer att få all information som hon behöver både muntligen och skriftligen vid mötet under eftermiddagen.

Kontakten med den säkerhetsansvarige

Efter telefonsamtalet med Anna ringer Stina växel och ber att få bli kopplad till Erik. Stina träffade Erik i samband med att hon tillträdde sitt uppdrag. Han pratade med henne om hur hon skulle göra om hon blev utsatt för brott. Efter att ha fått kontakt med

Erik berättar hon åter vad som hänt och att hon talat både med kontaktpersonen inom partiet och med Anna på polisen. Erik frågar Stina om hur hon har planerat de nästkommande dagarna. Har hon några engagemang som rör frågan om nedläggningen av akutmottagningen? Har hon några andra åtaganden som innebär att hon kommer att lämna sin arbetsplats? Stina berättar att hon redan nästa kväll skall vara med på ett torgmöte inför valet nästkommande år. Naturligtvis kommer nedläggningen av akutmottagningen att vara på tapeten också där. Erik undrar om Stina meddelat polisen att hon skall vara med på torgmötet. Stina svarar att hon inte har gjort det. Hon tycker att hon har svårt att tänka klart och att det är så mycket att tänka på som hon borde berätta. Erik frågar om det går bra att han ringer Anna och redogör för hur Stinas kommande dagar ser ut. Stina tycker att det är ett bra förslag. Hon vill själv bara åka hem till familjen. Erik berättar att han tycker att det är en bra idé att berätta för de andra som arbetar med Stina att hon tagit emot ett hot och undrar om hon tycker att det går bra. Stina lyssnar på Eriks argument om att det är bra att öka medvetenheten och vaksamheten runt omkring Stina. Stina går med på att Erik informerar de andra. Därefter beger sig Stina hem.

Arbetet inom partiet

Efter det att Martin pratat med Stina sätter han ihop en promemoria där han redogör för vad Stina berättat. Han tar kontakt med den person som anmälts som ansvarig för nätverket för förtroendevalda som utsatts för brott. Han berättar att han varit i kontakt med Stina och ber att någon från nätverket skall ta kontakt med henne på hennes hemtelefonnummer under eftermiddagen eller kvällen. Martin informerar också de berörda inom partiet om det inträffade. Efter samtalet tar Martin kontakt med Anna och Erik. Han bestämmer med var och en av dem att de skall stämma av vid fyratiden på eftermiddagen efter det att Anna träffat Stina.

Arbetet inom landstinget

Erik dokumenterar sitt samtal med Stina och mailar sedan ut en kort sammanfattning av samtalet till de berörda inom landstinget. Han tar kontakt med receptionen och meddelar dem att Stina är utsatt för hot och att de bör vara särskilt uppmärksamma i anled-

ning av detta. Därefter tar han kontakt med Martin för att göra en sammanställning av Stinas politiska engagemang de närmaste veckorna. De kan tillsammans konstatera att Stina just nu har en relativt lugn period där hon inte kommer att delta i mer än några få offentliga aktiviteter. Hotet föranleder därför inte Erik att vidta några särskilda åtgärder för tillfället. Avslutningsvis tar han kontakt med den grupp som utför hot- och riskbedömningen och vidarebefordrar informationen om Stinas engagemang. Han antecknar vilka åtgärder han vidtagit i ett dokument som han mailar till Martin och Anna inför deras samtal under eftermiddagen. Samtidigt ringer Stina och undrar om Erik vill följa med henne till polisen på eftermiddagen. Hennes man har ingen möjlighet att följa med, eftersom hon inte vill att barnen skall vara ensamma hemma. Erik som egentligen har ett annat åtagande prioriterar om och meddelar samtidigt Anna att han kommer att följa med Stina. De bestämmer därefter att de stämmer av med Martin genast efter mötet när Erik ändå befinner sig hos Anna.

Arbetet inom polisen

Anna vidarebefordrar anmälan som Stina och förhöret gjort till den grupp inom polismyndigheten som utför hot- och riskbedömningar. Hon redogör muntligt för de uppgifter hon fått av Stina och för de kontakter som de skall ha under eftermiddagen. Hon går snabbt igenom de redan gällande handlingsplaner för vad som gäller vid brott mot förtroendevalda och vem som skall ansvara för att gruppen får den information som krävs för att kunna utföra bedömningen.

Därefter tar Anna kontakt med Kurt som är åklagare. Hon redogör för vad som inträffat och för de uppgifter som lämnats och skickar över anmälan och förhöret.

Anna tar också kontakt med Klara som är den person inom polismyndigheten som har ansvaret för frågor om brott mot förtroendevalda och lämnar uppgifterna om Stina. Hon berättar också om mötet som skall hållas senare samma eftermiddag.

Inom hot- och riskbedömningsgruppen påbörjas genast arbetet med bedömningen av Stinas nuvarande situation. Denna bedömning utförs enligt de handlingsplaner som beslutats om för brott mot förtroendevalda och dokumenteras. Under tiden ringer Erik upp och lämnar information om Stinas politiska engagemang. Nu

görs också en första kontroll av den man som Stina namngett som gärningsman. Man kan konstatera att han är tidigare straffad vid ett flertal tillfällen för misshandel mot en närstående och vid ett tillfälle för upprepade ofredanden som bestått i att han förföljt en tjänsteman vid socialförvaltningen. Den personal som ingår i hot- och riskbedömningsgruppen har svårt att bedöma om mannens beteende tyder på att han åter kommer att upprepa det beteendet eller om händelserna på socialförvaltningen och telefonsamtalet till Stina är betingat av omständigheterna i det enskilda fallet. Gruppen tar därför kontakt med Säpo:s hot- och riskbedömnings funktion för att diskutera vidare. Det dokument som innehåller beskrivningen av en eventuell risk för att Stina åter skall utsättas för brott lämnas vidare till Anna, med ett förslag till vilka åtgärder som skall vidtas. Gruppen har därmed gjort bedömningen att risken för vidare angrepp på Stina i anledning av något annat än just den aktuella debatten är låg, medan det finns en förhöjd risk på grund av den särskilda politiska frågan. De föreslår emellertid inte att det skall vidtas några skyddsåtgärder i den nuvarande situationen. I stället bör Stina informeras om hur hon själv bör vara vaksam och vilka åtgärder hon själv kan vidta. Anna går därefter själv igenom materialet och fattar ett beslut som stämmer överens med förslaget.

Arbetet inom åklagarmyndigheten

Kurt tar emot anmälan och det förhör som Anna har hållit med Stina. Han går igenom handlingarna och skriver därefter direktiv till polisen. Av direktiven framgår att den man som Stina angett som misstänkt skall hämtas till förhör. Därefter skickas direktiven till polisen.

Polisens möte med Stina

Anna, Klara, Stina och Erik träffas på polishuset. Anna redogör för hotet och alla de åtgärder som polisen vidtagit under dagen. Hon går därefter igenom hot- och riskbedömningsgruppens bedömning och förslag. Hon förklarar för Stina att detta är vad som gäller just nu, men att bedömningen kommer att göras om det skulle hända något ytterligare.

Anna presenterar Klara som Stinas kontaktman hos polismyndigheten under det kommande förfarandet. Klara och Stina går där- efter igenom Stinas rutiner och hur hon bör tänka på sin och fam- iljens säkerhet under de kommande veckorna. Klara lämnar också över en kortfattad skrift som innehåller enkla och konkreta säker- hetsråd och uppmanar Stina att återkomma om hon har funder- ingar, frågor eller om hon har ett behov av att diskutera frågorna igen. Hon ger också Stina ett särskilt telefonnummer som hon kan ringa när som helst.

Klara och Stina går därefter igenom bestämmelserna i förunder- sökningskungörelsen om vilken information som Stina kommer att få, om bestämmelserna om besöksförbud och rätten till målsägan- debitråde och stödperson. Hon informerar också Stina om att den misstänkte mannen kommer att hämtas till förhör under kvällen eller nästkommande morgon.

All information som förmedlas vid mötet får Stina också skriftli- gen.

Kontakten mellan kontaktpersonerna inom partiet, landstinget och polisen

Efter mötet med Stina stannar Erik och Klara kvar hos Anna. Hon ringer upp Martin och ger honom kortfattat den information som lämnats till Stina. De stämmer av de åtgärder som vidtagits mot de handlingsplaner som gäller för brott mot förtroendevalda. Slutligen kommer de överens om att återkomma under slutet av veckan till varandra, under förutsättning att det inte inträffar något ytterligare. Anna delar också ut hot- och riskbedömningen till Erik och med- delar Martin att hon lägger den i posten samma dag.

9.4 Förbättrade möjligheter till stöd och skydd för förtroendevalda verksamma i Riksdagen

Bedömning: På samma sätt som gäller förtroendevalda inom kommuner och landsting bör det finnas en kontaktperson inom de politiska partierna och Riksdagen som har hand om förebyg- gande och uppföljande åtgärder bland annat i fråga om informa- tion, utbildning och kurativa insatser. Det bör också utarbetas handlingsplaner för hur frågor om brott mot förtroendevalda

bör hanteras i de avseenden som inte omfattas av personskyddet för den centrala statsledningen.

De politiska partierna bör ansvara för det kurativa stödet till förtroendevalda verksamma i Riksdagen och övriga förtroendevalda inom den centrala statsledningen på sätt motsvarar den föreslagna ordningen inom kommuner och landsting.

Av våra direktiv framgår att det i vårt uppdrag inte ingår att kartlägga och analysera regelverket och rutinerna för personskyddet för den centrala statsledningen. Som tidigare redogjorts för i avsnitt XX analyserades regelverket och rutinerna för personskyddet avseende den centrala statsledningen av Personskyddsutredningen under 2004.⁹ Att den centrala statsledningen undantagits från uppdraget innebär att strukturerna för personskyddet för riksdagsledamöterna inte kommer att diskuteras i betänkandet.

I personskyddsbetänkandet beskrivs hur rutinerna för hur information om den centrala statsledningen skall hämtas in och förmedlas till dem som har ett ansvar för bland annat riksdagsledamöternas säkerhet. Vi ansluter oss till de förslag som Personskyddsutredningen lämnat beträffande personskyddet för den centrala statsledningen och anser att det är av stor vikt att den struktur som nedan föreslås för förtroendevalda inom kommuner och landsting så långt som möjligt korresponderar med vad som kommer att gälla för förtroendevalda på statlig nivå.

Utanför den nu nämnda utredningens uppdrag faller emellertid hur de förtroendevalda som omfattas av begreppet den centrala statsledningen skall ges annat stöd än det som är hänförligt till personskyddet. Vad gäller säkerheten i lokalerna omfattas dessa frågor av en särskild lagstiftning i lagen (1983:953) om säkerhetsskydd i Riksdagen. Den nu nämnda lagstiftningen är för tillfället föremål för översyn inom Riksdagen. Därmed återstår frågor av mer kurativ karaktär och vem som bör bära ansvaret för dessa frågor.

Vad gäller förtroendevalda inom kommun och landsting har vi föreslagit att det bör finnas minst en kontaktperson inom varje parti med ansvar för frågor om brott mot förtroendevalda. Vilka ansvarsområden som de olika aktörerna bör ansvara för framgår av avsnittet ovan. Behovet av stöd och hjälp genom samtal och genom att komma i kontakt med andra förtroendevalda som utsatts för samma sak är naturligtvis lika stort oavsett om den förtroendevalde

⁹ Personskyddet för den centrala statsledningen (SOU 2004:108)

är verksam i kommun, landsting eller Riksdag. Samma möjligheter till utbildning, kurativt stöd och information bör därför också garanteras de förtroendevalda som omfattas av begreppet den centrala statsledningen.

I enlighet med vad som sagts nu bör den eller de kontaktpersoner som enligt våra förslag bör ha ansvaret för utbildning, inhämtande och spridning av information samt förmedling av kurativt stöd också ha ett sådant ansvar för förtroendevalda verksamma på statlig nivå.

I likhet med vad vi anser skall gälla för förtroendevalda inom kommun och landsting bör kontaktpersonen i anledning av brott som riktas mot riksdagsledamöterna utarbeta strukturer för hur information skall lämnas och hämtas in från Riksdagen och Säpo.

Beträffande kontakterna med Riksdagen bör dessa ske med Riksdagens säkerhetschef. Denna bedömning grundar sig på att det redan nu fungerar på detta sätt och att det inte framförts några synpunkter som visar på att det bör diskuteras en annan ordning.

10 Författningskommentar

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

29 kap. Om straffmätning och påföljdseftergift

2 §

Såsom försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet skall, vid sidan av vad som gäller för varje brottstyp särskilt beaktas

9. om brottet begåtts mot en förtroendevald eller dennes närstående på grund av förtroendeuppdraget.

Innebörden av begreppet förtroendevald ansluter sig till definitionen i 3 kap. 1 § och 6 kap. 1 § RF och 4 kap. 1 och 24 §§ kommunallagen. I enlighet med vad som sägs i bestämmelserna i regeringsformen avses med förtroendevalda på statlig nivå de 349 ledamöterna i riksdagen och deras ersättare samt statsministern och statsråden. I enlighet med bestämmelsen i kommunallagen avses med förtroendevalda ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar, revisorer och revisorsersättare, ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelse eller annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar, borgarråd samt revisorer och revisorsersättare i ett kommunalförbund.

Med närstående syftas på samma personkrets som omfattas av bestämmelsen i 4 kap. 4 a § brottsbalken. I första hand en person med vilken den förtroendevalde till exempel har eller har haft ett förhållande. Det kan till exempel vara någon som är eller har varit gift med den förtroendevalde eller sammanbor eller har samman-

bott med denne under äktenskapsliknande förhållanden. Begreppet omfattar också personer som är närstående på annat sätt, exempelvis den förtroendevaldes mamma eller pappa, syster eller bror, barn eller styvbarn.

Som nämnts ovan krävs att brottet dels begåtts mot en förtroendevald, dels begåtts på grund av förtroendeuppdraget. Om det kan visas att ett brott begåtts på grund av att en förtroendevald exempelvis fattat ett beslut, deltagit i en politisk debatt eller liknande arrangemang eller vidtagit andra sådana åtgärder kommer bestämmelsen att vara tillämplig. Som exempel kan nämnas hot som riktas mot förtroendevalda i samband med nedläggningar eller omdispositioner av skolor eller sjukhus, där det direkt av hoten framgår att dessa är kopplade till de politiska besluten i frågorna. Bestämmelsen skall däremot naturligtvis inte gälla brott som begåtts mot någon som är förtroendevald, men där det saknas en koppling till förtroendeuppdraget. Om en förtroendevald får sin cykel stulen, däckena på bilen sönderskurna, telefonpåringningar natttid eller utsätts för ofredande i en krogkö, utan att det finns ett samband med förtroendeuppdraget skall den föreslagna punkten i 29 kap. 2 § BrB inte tillämpas.

De nu redovisade principerna gäller också bedömningarna i de fall där förtroendevalda utsätts för personförföljelse. Om den förtroendevalde förföljs på grund av att han eller hon exempelvis fattat ett beslut eller deltagit i en debatt kommer straffskärpningsgrunden att vara tillämplig förutsatt att förföljelsen är brottslig. Är förföljelsen däremot resultatet av en tidigare relation mellan den förtroendevalde och den som förföljer, utan att detta har med förtroendeuppdraget att göra, är straffskärpningsbestämmelsen naturligtvis inte tillämplig. I de fall där det rör sig om personförföljelse kan det naturligtvis förekomma att förföljelsen inledningsvis sker på grund av förtroendeuppdraget för att sedan motiveras av andra hänsyn. Också i dessa fall måste det ske en bedömning av varje gärning utifrån omständigheterna kring denna.

11 Kostnadskonsekvensanalys

Bedömning: Kommitténs förslag torde leda till en viss kostnadsökning i ett initialskede, men kan i ett längre perspektiv inte antas leda till några ökade kostnader för det allmänna.

Grunden för våra förslag är att brott mot förtroendevalda visar på en demokratisk problematik som kan få allvarliga konsekvenser för vårt samhälle i olika avseenden. Vi har kontinuerligt i vårt arbete tagit hänsyn till de olika rutiner som redan nu finns för att hantera denna problematik. En stor del av vårt arbete har också bestått i att medvetande- och synliggöra problematiken för att därigenom få olika berörda myndigheter och organisationer att ta egna initiativ till förändringsarbeten. I den delen av vårt arbete som bestått i att se över hur frågorna om brott mot förtroendevalda handläggs för närvarande inom de politiska partierna, kommunerna, landstingen, Riksdagen, polismyndigheterna och Åklagarmyndigheten har vid genomgången utgått från de nu redan gällande strukturerna. Vi har valt denna utgångspunkt för att i största möjliga mån underlätta genomförandet av de av oss föreslagna förändringarna och för att undvika ökad ekonomisk belastning för de aktörer som berörs. Att våra förslag i denna del bör utformas så, har också varit ett ofta framfört krav från de politiska partierna.

I avsnitt 8, Ett förstärkt straffrättsligt skydd för rätten att utöva förtroendeuppdrag föreslår vi att det bör införas en ny straffskärpningsgrund för de brott som begås mot förtroendevalda på grund av förtroendeuppdraget. Att under förundersökningsstadiet beakta en sådan omständighet kan inte sägas medföra några ytterligare kostnader jämfört med vad som idag är fallet när en förtroendevald gör en anmälan om brott. Tillämpningen av en sådan bestämmelse kan inte antas skapa något merarbete jämfört med det som redan idag utförs i ärenden där det kan föreligga omständigheter som kan motivera en tillämpning av 29 kap. 2 § BrB.

I avsnitt 9, Ökade möjligheter till stöd och hjälp för förtroendevalda diskuterar vi en organisatorisk struktur för de politiska partierna, kommunerna, landstingen, Riksdagen, polismyndigheterna och Åklagarmyndigheten. Som nämnts redan inledningsvis har vi här haft som utgångspunkt att anpassa kommitténs resonemang till hur det ser ut i dag inom respektive organisation. Att arbetssätten inom organisationerna och myndigheterna bör ses över kan initialt komma att leda till en kostnadsökning. De reella förändringar som vi föreslår består dock i att ett mycket begränsat antal personer delvis tilldelas nya arbetsuppgifter. De tjänstemän som kommer att beröras har dessutom i de flesta fall redan nu kunskap och erfarenhet av frågorna, dock utan att det funnits system för att kanalisera information eller skapa intern och extern utbildning. Enligt vad kommittén erfarit består det nuvarande arbetet i mångt och mycket i att bygga upp och utnyttja personliga kontaktnät eller att skapa sådana. Att genomföra de av oss föreslagna åtgärderna skulle därmed kunna leda till att resurser frigörs på sikt genom att arbetet i stället struktureras upp genom att det skapas kontaktnät som kan utnyttjas av ett större antal personer. Samma sak gäller de resonemang som vi fört kring polisens arbete med hot- och riskbedömningar. Genom att införa klara rutiner för hur sådana bedömningar skall ske kan också bedömningarna i de ärenden som inte rör brott mot förtroendevalda underlättas och förenklas. Också detta kan på sikt leda till en mer effektiv resursfördelning.

Vad slutligen gäller inrättandet av en delegation som bevakar och följer upp kommitténs arbete så kommer inrättandet av en sådan delegation att leda till en viss ökad kostnad för det allmänna. Detta främst genom att delegationen bör bistås av ett sekretariat som kan bereda de frågor som delegationen bör hantera. De kostnader för löner och för eventuella resor som uppkommer i detta sammanhang bör enligt vår mening rymmas inom de befintliga ramar som finns för sådana frågor.

Litteratur och referenser

- Allmänheten om politiker, hot och mediernas roll, Opinionsinstitutet Temos undersökning T-111739, gjord på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting, publicerad i juni 2005.
- Amnå, Erik, red. (1999) *Politikens medialisering*, Demokratiutredningens forskarvolym III, Stockholm: Fritzes offentliga publikationer, SOU 1999:126.
- Andersson, Sus (2005) "Journalister och politiker drabbas av samma våld", i Blom, Agneta, red. *I mediernas våld?*
- Arbetsmiljöverkets föreskrifter om hot och våld på arbetsplatsen, AFS 1993:12
- Beckman Nils, (1990) Kommentarer till brottsbalken II, Brotten mot allmänheten och staten m.m. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Berg, Ulf, m.fl. (2000) *Brottsbalken, En kommentar, Kap. 25–38*, Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Bergstrand, Mats (2005) "Med Persbrandt mot år 2006", krönika på debattsidan i *Dagens Nyheter* den 24/12 2005.
- Blom, Agneta, red. (2005) *I mediernas våld?* En antologi från kommittén om hot och våld mot förtroendevalda, Stockholm: Fritzes offentliga publikationer. Boken finns även tillgänglig som Pdf-fil på adress <http://www.regeringen.se/content/1/c6/05/37/99/0a4fc0a5.pdf>
- Brännström, Bertholof (2005) "Demokratin måste försvaras med demokratiska medel", i Blom, Agneta, red. *I mediernas våld?*
- Cook, Timothy E. (1998) *Governing with the News. The News Media as a Political Institution*, Chicago: University of Chicago Press.

- Dahl, Robert (1994) "Demokrati som procedur", i *Idéer om demokrati*.
- Dalton, Russell, J. (1999) "Political Support in Advanced Industrial Democracies", i Norris, Pippa (ed), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*.
- Deltér, Sara (2004) *Ett hot mot demokratin, Förtroendevalda som utsätts för våld eller hot om våld*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Domstolsverket (2006) *Framtida riktlinjer för säkerhetsarbete i domstolsväsendet*, rapport 2002:06.
- Dovelius, Anna Mia, Holmberg, Stina & Öberg, Jonas (2006) *Stalkning i Sverige. Omfattning och åtgärder*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, rapport 2006:3. Rapporten finns även tillgänglig som Pdf-fil under adress http://www.bra.se/extra/measurepoint/?module_instance=4&name=Stalkning%20slutred.pdf&url=/dynamaster/file_archive/060228/377b043c69b0ab53145a6d8cfb91207/Stalkning%20slutred.pdf
- Ds 2002:48, *Sekretess för fotografier i offentliga register m.m.*, Justitiedepartementet.
- Economou, Konstantin & Forstorp, Per-Anders (1999) "Den medialiserade demokratin – ett slag om representationen", i Amnå, Erik (red) *Politikens medialisering*
- Edlund, Monica och Svanberg, Karin (2003) *Besöksförbud – En utvärdering av lagen och dess tillämpningsområde*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, rapport 2003:2. Rapporten finns även tillgänglig som Pdf-fil under adress http://www.bra.se/extra/measurepoint/?module_instance=4&name=03031823889.pdf&url=/dynamaster/file_archive/050118/dc2b9eed432a174798eb408d29ce9952/03031823889.pdf
- Einhorn, Stefan (2005) *Konsten att vara snäll*. Stockholm: Forum.
- Ekdal, Niklas (2005) "I journalistikens skyttegrav", ledarkrönika i *Dagens Nyheter* den 23/12 2005.
- Elwing, Carl M. (1960) *Tillräckliga skäl: studier över förutsättningarna för allmänt åtal*. Lund: Gleerup.

- Engström, Mats (2005) "Demokratien lever farligt – hot och våld mot politiker i andra Europeiska länder", i Blom, Agneta, red. *I mediernas våld?*
- Eriksson, Göran (2005) "Göbber å kärringar, huk er i bänkera' för nu laddar han öm!' Om TV, politiker som kändisar och en förändrad medborgarroll", i Blom, Agneta, red. *I mediernas våld?*
- Etiska vägmarken 1. Etik – en introduktion* (2002) Statens medicinsk-etiska råd. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Etiska vägmarken 4. Det svårfångade människovärdet – en debattskrift* (1993) Statens medicinsk-etiska råd. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Fitger, Peter *Rättegångsbalken 1*, Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Fitger, Peter *Rättegångsbalken 2*, Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Fitger, Peter *Rättegångsbalken 3*, Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Gidlund, Gullan & Möller, Tommy (1999) *Demokratins trotjänare*, Demokratiutredningens forskarvolym X, Stockholm: Fritzes offentliga publikationer, SOU 1999:130.
- Hadenius, Axel (2001) *Demokrati. En jämförande analys*, Stockholm: Liber.
- Hadenius, Stig & Weibull, Lennart (2005) *Massmedier*, Stockholm: Albert Bonniers förlag (8:e upplagan).
- Hansson, Sven Ove (1993) "Introduktion till John Rawls", i *Idéer om rättvisa*.
- Hermansson, Jörgen (1994) Introduktion till uppsatserna om "Varför demokrati?" i *Idéer om demokrati*.
- Hermerén, Göran (1993) "Det svårfångade människovärdet", i *Etiska vägmarken 4. Det svårfångade människovärdet – en debattskrift*.
- Holmberg, Carl, m.fl. (1995) *Kommentar till brottsbalken, Del I, 1–12 kap: brotten mot person och förmögenhetsbrott*, Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

- Holmberg, Sören (1999) "Down and Down We Go: Political Trust in Sweden", i Norris. Pippa (ed), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*.
- Holmberg, Sören & Weibull, Lennart red (2004) *Lyckan kommer, lyckan går*, SOM-institutet rapport nr 36, Göteborg: Göteborgs universitet.
- Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (2004) "Lyckan kommer, lyckan går" i Holmberg, Sören & Weibull, Lennart red. *Lyckan kommer, lyckan går*.
- Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (2004) "Rimligt förtroende?" i Holmberg, Sören & Weibull, Lennart red. *Lyckan kommer, lyckan går*.
- Idéer om demokrati* (1994) Volym 5 i Tidens idéserie, Stockholm: Tidens förlag.
- Idéer om rättvisa* (1993) Volym 1 i Tidens idéserie, Stockholm: Tidens förlag.
- Ingelhart, Ronald (1999) "Postmodernization Erodes for Authority, but Increases Support for Democracy", i Norris. Pippa (ed), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*.
- Jansson, Anna, Blom, Agneta & Forslind, Elisabeth (2005) *Etiska dilemman i vården. Hur skulle du ha gjort?*, Stockholm: Gothia.
- Johansson, Bengt (2005) "Vems är ansvaret? Journalistiskt ansvarsutkrävande och dess konsekvenser", i Blom, Agneta, red. *I mediernas våld?*
- JO:s ämbetsberättelse, 1984/85
- JO:s ämbetsberättelse, 1987/88
- JO:s ämbetsberättelse, 2001/02
- Konstitutionsutskottets betänkande 2005/06:KU15 *Författningsfrågor*.
- Kremenyuk, Victor A. ed. (1991) *International Negotiation. Analysis, Approaches, Issues*, San Francisco, California: Jossey-Bass.

- Lambertz, Göran (2005) "Svensk press kan vänta sig hårdare tryckfrihetslagar" debattartikel av Justitiekanslern i *Dagens Nyheter* den 30/12 2005.
- Lindqvist, Annika N (2005) "Inte bara makten behöver granskas", i Blom, Agneta, red. *I mediernas våld?*
- Motion till Riksdagen 2005/06:K455 *Demokrati* av Helena Höij, m.fl. (kd).
- Möller, Tommy (2000) *Politikens meningslöshet. Om misstro, cynism och utanförskap*, Malmö: Liber.
- Nordin, Henrik (1998) *Våld och hot i arbetet. Statistik över anmälda arbetsskador, utsatthet och besvär*, Arbetsmiljöverket, rapport 1998:2.
- Norris, Pippa, ed. (1999) *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, New York: Oxford University Press.
- Norris, Pippa (1999) "Introduction. The Growth of Critical Citizens?", i Norris, Pippa (ed), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*.
- Petersson, Olof, Djerf-Pierre, Monica, Strömbäck, Jesper och Weibull, Lennart (2005) *Mediernas integritet*. Demokratirådets rapport 2005, Stockholm: SNS förlag.
- "Politiker måste sluta kränka varandra", debattartikel i *Dagens Nyheter* den 3 oktober 2005.
- Prop. 1975:78 Om lagstiftning angående ansvar för funktioner i offentlig verksamhet, m.m.
- Prop. 1979/80:2 Förslag till sekretesslag, m.m.
- Prop. 1981/82:141 Om ändring i lagstiftningen om kriminalvård i anstalt, m.m.
- Prop. 1983/84:111 Förslag till polislag, m.m.
- Prop. 1987/88:107 Om målsägandebiträde.
- Prop. 1992/93:141 Om ändring i brottsbalken, m.m.
- Prop. 1993/94:143 Brottsoffren i blickpunkten – en brottsofferfond och andra åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning.

- Prop. 1994/95:23 Vissa ändringar i smittskyddslagen, m.m.
- Prop. 1997/98:9 Migration och asylpolitik.
- Rawls, John (1993) "Rättvisa som rent spel" i *Idéer om rättvisa*.
- Regner, Göran & Eliasson, Marianne (2001) *Offentlighet och sekretess. Kommentarer till sekretesslagen*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Rikspolisstyrelsen, Rikspolisstyrelsens redovisning av regeringens uppdrag om riktlinjer för Polisens hot- och riskbedömning i ärenden om våld i nära relationer samt rutiner och riktlinjer för Polisens arbete med ärenden om besöksförbud (POL-428-438-5584/03, JU 2003/88772KRIM)
- Rikspolisstyrelsen, Polislagen med kommentar, 1999
- Rikspolisstyrelsens föreskrifter, FAP 224-2, Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polisverksamhet rörande bevaknings- och säkerhetsarbete avseende den centrala statsledningen, statsbesök m.m.
- Riksåklagarens rapport 1995:2 *Säkerhet och skydd för bevispersoner*.
- Riksåklagaren, ÅFS 2005:09, *Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottsmål*.
- Rubin, Jeffrey Z. (1991) "Psychological Approach", i Kremenjuk, Victor A. (ed.) *International Negotiation. Analysis, Approaches, Issues*.
- Rubin, Jeffrey Z. & Brown, B. R. (1975) *The Social Psychology of Bargaining and Negotiation*, Orlando, Florida: Academic Press.
- Runesson, Eric M. (1993) *Förhandling för furstar, småfisk och deras ombud*, Stockholm: Juristförlaget
- Sannerstedt, Anders (1992) *Förhandlingar i Riksdagen*, Lund: Lund University Press.
- Singer, Peter (1996) *Praktisk etik* (2:a upplagan). Stockholm: Thales.
- SOU 1975:1 *Demokrati på arbetsplatsen*. Betänkande av arbetsrättskommittén.

- SOU 1987:72 *Juristkommissionens rapport om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 1988:18 *Rapport av Parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport, Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 1996:169 *Förnyelse av kommuner och landsting*. Betänkande från Kommunala förnyelsekommittén, Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2000:1 *En ut hållig demokrati*. Demokratiutredningens betänkande. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2001:3 *Offentlighetsprincipen och den nya tekniken*. Delbetänkande från Offentlighets- och sekretesskommittén. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2001:48 *Att vara med på riktigt*. Kommundemokratiutredningens betänkande, Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2002:97 *Ordning och reda bland allmänna handlingar*. Delbetänkande från Offentlighets- och sekretesskommittén. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2003:99 *Ny sekretesslag*. Huvudbetänkande från Offentlighets- och sekretesskommittén. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2004:75 *Insyn och sekretess – i statliga företag – i internationellt arbete*. Offentlighets- och sekretesskommittén. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2004:108, *Personskyddet för den centrala statsledningen*. Personskyddsutredningen. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Stjernquist, Nils (1999) "Land skall med lag byggas. Sveriges författningshistoria", i *Sveriges konstitutionella urkunder*
- Strömbäck, Jesper (2000) *Makt och medier*. Lund: Studentlitteratur.

- Syrén, Agneta (2005) *Smygande hot – en bok om stalkning*, Stockholm: Nätnavet (andra upplagan).
- Sveriges konstitutionella urkunder*(1999) Stockholm: SNS Förlag.
- Wallström, Karolin, Skinnari, Johanna och Korsell, Lars (2005) *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner*. BRÅ Rapport 2005:18. Rapporten finns även tillgänglig som Pdf-fil på adress http://www.bra.se/extra/measurepoint/?module_instance=4&name=Otillaten%20paverkan.pdf&url=/dynamaster/file_archive/051220/52d2499c7493c343d3ddd1a3867d646c/Otillaten%2520paverkan.pdf
- Westerhult, Bo (1980) *Straff- och disciplinansvar vid fel och försummelser i offentlig verksamhet*, FT 1980.
- Widestedt, Kristina (2005) ”Mediernas våld mot offentliga personer”, i Blom, Agneta, red. *I mediernas våld?*
- Åbom, Lars (2005) ”Politikerna har sig själva att skylla, eller som man bäddar...”, i Blom, Agneta, red. *I mediernas våld?*

Praxis

NJA 1948
NJÄ 1969
NJÄ 1980
NJÄ 1999
NJÄ II 1935
NJÄ II 1942
NJÄ II 1949
NJÄ II 1962
NJÄ II 1988
RH 1983:58
RH 1999:47
RÅ 1992 not 457

RÅ 1994 not 613

AD 2004:18



Beslut vid regeringssammanträde den 29 juli 2004

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté tillkallas med uppdrag att motverka och förebygga hot och våld mot förtroendevalda i stat, kommun och landsting.

Kommitténs ena huvuduppgift skall vara att kartlägga och analysera förekomsten av hot och våld mot förtroendevalda samt lämna förslag till åtgärder som motverkar och förebygger sådant hot och våld.

Kommitténs andra huvuduppgift skall vara att genom information och utbildning öka medvetenheten och beredskapen på statlig, kommunal och landstingskommunal nivå vad gäller frågor som rör hot och våld mot förtroendevalda.

Hot och våld mot förtroendevalda

Gällande ordning - brott och organisationen för brottsutredningar

I brottsbalken finns olika typer av brott som kan aktualiseras när det gäller hot och våld mot förtroendevalda. Bland dessa kan nämnas misshandel (3 kap. 5 §), olaga tvång och olaga hot (4 kap. 4 och 5 §§), ofredande (4 kap. 7 §), förtal och förolämpning (5 kap. 1–3 §§), skadegörelse och åverkan (12 kap. 1–3 §§) våld, hot och förgripelse mot tjänsteman (17 kap. 1–2 §§) och brott mot medborgerlig frihet (18 kap. 5 §).

Polisen och åklagarväsendet har ett gemensamt ansvar för att brott utreds. Den öppna polisen och Säkerhetspolisen har till stora delar olika ansvarsområden. Säkerhetspolisens verksamhet för författningsskydd har till uppgift att förebygga och avslöja hot mot rikets inre säkerhet. Med detta avses olaglig verksamhet som syftar

till att med våld, hot eller otillbörligt tvång ändra Sveriges statskicks, förmå politiska organ eller myndigheter att fatta beslut i en viss riktning eller hindra den enskilde medborgaren från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter, samt förhindrande av terrorismhandlingar, omstörtande eller subversiv verksamhet. I Säkerhetspolisens säkerhetsskyddsverksamhet ingår bl.a. personskyddsverksamhet vilken omfattar bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen, kungafamiljen och utländsk diplomatisk personal eller som har samband med statsbesök eller liknande händelser. När förtroendevalda utsätts för hot eller våld kopplas Säkerhetspolisen in så fort det gäller hot mot den centrala statsledningen även om det inte rör rikets inre säkerhet i strikt mening. I övrigt är det den öppna polisen som har ansvaret.

Svenska Kommunförbundets kartläggningar

Svenska Kommunförbundet genomförde under perioden november 2000–februari 2001 en kartläggning av förekomsten av hot och våld mot förtroendevalda. Inom ramen för kartläggningen genomfördes en enkätundersökning riktad till nämndordförandena i samtliga kommuner. Under våren 2004 har Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet samverkat kring en uppföljning av 2001 års kartläggning. 2004 års kartläggning har även omfattat presidier i styrelser och nämnder i samtliga landsting och regioner i Sverige.

Sammanfattningsvis visar de båda kartläggningarna att hot och våld mot förtroendevalda totalt sett inte har ökat, men att någon minskning inte heller har skett. För de förtroendevalda som besitter ledande positioner har utsattheten för hot eller våld ökat markant. Av den senaste kartläggningen framgår också att en större andel landstingspolitiker än kommunpolitiker uppger att de själva, eller någon dem närstående, har utsatts för hot eller våld på grund av det politiska uppdraget. Av de båda kartläggningarna framgår också att en stor del förtroendevalda som har utsatts för hot eller våld har övervägt att sluta sitt uppdrag.

2004 års kartläggning visar att förekomsten av hot och våld mot förtroendevalda fortfarande är störst i storstäderna. Det har dock skett en ökning i förortskommuner och större kommuner. Det bör också noteras att Stockholmsregionen numera är den mest utsatta delen av landet.

Vid båda undersökningstillfällena var de vanligaste formerna av hot verbala hot framförda via telefon eller vid annan personlig kontakt med den förtroendevalde. Även hot via brev eller e-post förekom. Det största antalet av hoten uppgavs i båda kartläggningarna komma från enskilda personer som var missnöjda med politiska beslut och från irrationellt agerande individer. Hot från rasistiska eller främlingsfientliga grupper var relativt vanligt förekommande vid undersökningstillfället 2001. Denna andel har minskat enligt 2004 års kartläggning.

En större andel kvinnor än män hade enligt 2001 års kartläggning blivit utsatta för hot eller våld. Detta mönster består enligt den senaste kartläggningen.

Åtgärder för att motverka hot och våld mot förtroendevalda

Regeringen har tagit flera initiativ till åtgärder för att analysera och förebygga detta problem.

Arbetsgrupp mot hot och våld

I propositionen Demokrati för det nya seklet (prop. 2001/02:80) lyftes förekomsten av våld och hot mot förtroendevalda i stat, kommun och landsting fram som ett allvarligt hot mot demokratin. Regeringen anförde att det är angeläget att medvetenheten och beredskapen på kommunal och landstingskommunal nivå förbättras när det gäller den här typen av brott. Regeringen tog i augusti 2001 initiativ till ett samråd mellan regeringen, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Brottsförebyggande rådet och ett antal enskilda politiker med egna erfarenheter av hot eller våld. Samrådet ledde till att en arbetsgrupp bildades med uppgift att förebygga och motverka hot och våld riktat mot förtroendevalda i kommuner och landsting.

Arbetsgruppen verkade i ett år och fungerade som ett forum för utbyte av kunskap och erfarenheter på området. Vid arbetsgruppens möten fördes bl.a. diskussioner om säkerhetsrutiner, lagstiftning på området, behovet av handledning och informationsmaterial, hur attityder och inställning till förekomsten av hot och våld kan bli bättre bland förtroendevalda och allmänhet, samt hur man

kan verka för att sådana händelser polisanmäls och inte bagatelliseras.

Arbetsgruppens huvudsakliga arbetsuppgift var att ta fram en handbok, som sedermera fick titeln *Ett hot mot demokratin*. I den redogörs för Svenska Kommunförbundets kartläggning om hot riktade mot förtroendevalda i kommuner. Handboken innehåller även definitioner av hot och våld, information om hur man gör en polisanmälan, tips och råd om hur man bör agera i en hotsituation samt en beskrivning av olika aktörer och deras roller i dessa sammanhang. Handboken har spridits till kommuner och landsting.

Arbetsgruppen tog även fram broschyren *Hot och våld mot politiker*, som framför allt riktar sig till nytillträdda förtroendevalda. Broschyren ger kort information om hot och i vilka former de kan förekomma samt tips och råd om hur man kan förebygga hot och våld. Broschyren skickades till ordföranden i fullmäktige och styrelsen i samtliga kommuner och landsting, för vidare spridning till de förtroendevalda. Broschyren skickades även till bl.a. socialnämnden eller motsvarande i kommunerna, säkerhetsansvariga i kommuner och landsting samt till riksdagsledamöter och länsstyrelserna.

Personsäkerhetsutredningen

I slutbetänkandet *Ett nationellt program om personsäkerhet* (SOU 2004:1) föreslår Personsäkerhetsutredningen att det skall införas ett nationellt program om personsäkerhet. Programmet föreslås regleras i en särskild lag. Programmet är enligt utredningens förslag i första hand tänkt att tillämpas beträffande bevispersoner som medverkar i en förundersökning eller rättegång rörande grov eller organiserad brottslighet, och deras närstående. Med bevispersoner avses målsägande och vittnen men även misstänkta och tilltalade. Härutöver får programmet tillämpas beträffande anställda inom rättsväsendet, t.ex. poliser och deras närstående. Programmet skall även kunna tillämpas beträffande andra personer, om det finns särskilda skäl. Det kan enligt utredningen handla om politiker, journalister och andra exponerade grupper. En grundläggande förutsättning för att en person skall beviljas inträde i programmet föreslås vara att det finns en påtaglig risk för brottslighet som riktar sig mot dennes eller en närståendes liv, hälsa, frihet eller frid. Utredningen anger vidare att det i huvudsak är en polisiär fråga att

skydda hotade personer och därför föreslås polisen få huvudansvaret för programmet. Utredningens förslag bereds för närvarande inom Justitiedepartementet.

Utvärdering av personskyddet för den centrala statsledningen

Som ett led i arbetet för att motverka hot och våld tillkallades den 23 oktober 2003 en särskild utredare för att kartlägga och analysera regelverket och rutinerna för personskyddet för den centrala statsledningen i vårt land (dir. 2003:132). Utredaren skall även undersöka hur systemet för personskydd har tillämpats i anslutning till mordet på utrikesminister Anna Lindh. Utredaren skall vidare undersöka hur personskyddet för den centrala statsledningen är ordnat i andra med Sverige jämförbara länder, särskilt de nordiska länderna och vissa länder inom EU. Utredaren skall även överväga om det finns behov av, och i så fall lämna förslag till, förändringar av systemet för personskyddet. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 31 oktober 2004 (dir. 2004:73).

En nationell psykiatrisamordnare

En nationell psykiatrisamordnare har tillkallats med uppgift att bl.a. se över frågor som rör arbetsformer, samverkan, samordning, resurser, personal och kompetens inom vård, social omsorg och rehabilitering av psykiskt sjuka och psykiskt funktionshindrade (dir. 2003:133). Samordnaren skall fortlöpande informera regeringen om resultatet av arbetet och vid behov ge förslag till författningsändringar och förtydliganden av gällande regelverk. Samordnaren har även i uppdrag att tillsammans med kommuner, landsting och berörda statliga myndigheter formulera strategier för kvalitetsutveckling för att samordna och stärka utvecklingsarbetet. Psykiatrisamordnarens uppdrag skall vara slutfört senast den 1 november 2006.

Övriga åtgärder

Under våren 2004 genomförde Svenska Kommunförbundet, i samverkan med Landstingsförbundet, seminarier för säkerhetsansvariga i kommuner och landsting på temat hot mot politiker. De frågor som diskuterades var bl.a. på vilket sätt man kan ha beredskap för att snabbt ge det stöd som är nödvändigt när någon förtroendevald drabbas av hot eller våld. Som ett resultat av seminarierna bildades ett nätverk som skall arbeta vidare med dessa frågor. Svenska Kommunförbundet har under våren 2004 även påbörjat uppbyggnaden av ett nätverk för hotade politiker.

Flera initiativ har tagits till samverkan mellan olika berörda aktörer såsom politiska partier, kommuner och landsting kring frågor som rör hot och våld mot politiker. Sådan samverkan har initierats i Västra Götalandsregionen och i Stockholms läns landsting, liksom i Skåne där länsstyrelsen samverkar med samtliga kommuner i regionen. I Östergötlands län har Socialdemokraterna, Miljöpartiet de Gröna, Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna, Kristdemokraterna, Centerpartiet och Vänsterpartiet valt att samverka i ett nätverk mot politiskt våld i länet. Verksamheten innefattar bl.a. information i skolor, studiecirkelar, samarbete med polis och andra myndigheter, samarbete med universitet, gemensamma motioner i riksdagen och en gemensam hemsida.

Polismyndigheten i Södermanlands län utsåg under 2003 en särskild kontaktperson som länets politiker kan vända sig till om de drabbas av hot. Enligt uppgift har myndigheten även för avsikt att ge länets förtroendevalda en årligen återkommande säkerhetsinformation som bl.a. är tänkt att omfatta förebyggande insatser och åtgärder i samband med hot.

Säkerhetspolisen har i samarbete med polismyndigheten i Skåne påbörjat ett projekt med syfte att öka säkerheten runt politiker och tjänstemän i kommuner. Inom ramen för projektet har besök i ett antal kommuner gjorts för att ge råd om vilka förbättringar som bör göras.

Säkerhetspolisen har tagit fram skriften *Säkerhet – säkerhetsrådgivning vid hot*. Skriften innehåller allmän information om skydd för den personliga säkerheten och vänder sig företrädesvis till personer i den offentliga sektorn som på grund av sin anställning utsatts för hot eller löper större risk än människor i allmänhet att utsättas för en sådan situation.

Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen genomför för närvarande ett gemensamt projekt om våld, hot och trakasserier mot personer i rättsväsendet. Det inledande målet med projektet är att beskriva det aktuella läget vad avser våld, hot och trakasserier mot anställda inom rättsväsendet. Målgruppen utgörs av domare, åklagare, poliser och nämndemän. En enkätundersökning skall sändas ut till ett urval av dessa grupper. Därefter kommer djupintervjuer att genomföras med ett antal särskilt utvalda personer. Eventuella förslag till åtgärder kommer att tas fram. Projektet beräknas vara avslutat under 2005.

Behovet av ytterligare åtgärder

Regeringen bedömer förekomsten av hot och våld mot de demokratiska institutionerna och dess företrädare i stat, kommun och landsting som mycket allvarlig. Det behövs mer kunskap om hur situationen beträffande hot och våld mot förtroendevalda på statlig nivå ser ut och hur den har förändrats över tiden. Därtill finns behov av att analysera hittills framkomna uppgifter om och erfarenheter av förekomsten av hot och våld mot förtroendevalda på kommunal- och landstingskommunal nivå. Det saknas också tillräcklig kunskap om i vilken utsträckning kön, ålder, sexuell läggning, funktionshinder, etnicitet eller religiös tillhörighet har betydelse när det gäller vilka förtroendevalda som drabbas eller riskerar att drabbas av hot och våld. Detta behöver därför undersökas närmare.

Förekomsten av hot och våld mot förtroendevalda ger en rad negativa effekter för demokratin och det representativa systemet. Det blir svårare att engagera medborgare att ta på sig ett förtroendeuppdrag samtidigt som en alltmer utsatt situation leder till att flera som i dag har ett förtroendeuppdrag överväger att avsäga sig sina politiska uppdrag. Det är också i ett demokratiskt samhälle oacceptabelt att människor som väljer att engagera sig politiskt därigenom utsätter sig själva och sina närstående för en reell risk att bli utsatta för hot eller våld. Det är dessutom allvarligt från arbetsmiljösynpunkt att förtroendevalda utsätts för svåra psykiska påfrestningar i sitt dagliga arbete.

Mot denna bakgrund behöver ytterligare åtgärder vidtas för att effektivt kunna förebygga och motverka hot och våld mot förtroendevalda.

De initiativ till samverkan mellan bl.a. polis, kommuner och landsting som hittills tagits för att förebygga och motverka hot och våld mot förtroendevalda är positiva. Det saknas dock en övergripande bild av de samlade erfarenheterna av dessa samverkansinitiativ. Det finns därför ett behov av att närmare undersöka om några särskilda åtgärder bör vidtas för att underlätta för fortsatt samverkan och om det finns några rättsliga hinder som försvårar en effektiv myndighetssamverkan.

Tidigare erfarenheter visar att medvetenheten och beredskapen på statlig, kommunal, och landstingskommunal nivå varierar när det gäller att förebygga uppkomsten av hot och våld, hur man bör hantera en hotsituation och hur man kan stödja en förtroendevald som utsatts för hot eller våld. Det finns därför ett behov av att genom olika åtgärder öka medvetenheten och beredskapen när det gäller denna typ av brott.

Det representativa systemet förutsätter en kontinuerlig och väl fungerande dialog mellan de förtroendevalda och de medborgare de förtroendevalda företräder. Brister i dialogen kan öka risken för politikermisstro, likgiltighet inför demokratin samt socialt och politiskt utanförskap. Det finns därför ett behov av att samla in information om hur dialogen mellan de förtroendevalda och medborgarna kan förbättras så att politiska beslut bättre kan förankras bland medborgarna.

Uppdraget

En parlamentarisk kommitté tillkallas med uppdrag att motverka och förebygga hot och våld mot förtroendevalda i stat, kommun och landsting. I uppdraget ingår dock inte att kartlägga och analysera regelverket och rutinerna för personskyddet för den centrala statsledningen i vårt land eller att överväga om det finns behov av förändringar av systemet för personskyddet, som ankommer på Personskyddsutredningen (se dir. 2003:132 och dir. 2004:73).

Kartlägga och analysera

Kommitténs ena huvuduppgift skall vara att kartlägga och analysera förekomsten av hot och våld mot förtroendevalda samt lämna förslag till åtgärder som förebygger och motverkar hot och våld.

Inom ramen för denna huvuduppgift skall kommittén dels genomföra en kartläggning av förekomsten av hot och våld som riktas mot förtroendevalda på statlig nivå, dels analysera hittills framkomna uppgifter om och erfarenheter av förekomsten av hot och våld mot förtroendevalda på kommunal- och landstingskommunal nivå. Syftet med detta är att få samlad information om hur situationen ser ut och hur den har förändrats över tiden. Såväl kartläggningen som analysen skall innefatta en genomgång av bakgrunden till hoten, vilka kategorier av personer som hotas och hotens karaktär. I uppgiften ingår även att undersöka i vilken utsträckning kön, ålder, sexuell läggning, funktionshinder, etnicitet eller religiös tillhörighet har betydelse när det gäller vilka förtroendevalda som drabbas eller riskerar att drabbas av hot och våld. Med utgångspunkt i kartläggningen och analysen skall kommittén göra en översyn av gällande rätt och analysera om den ger ett tillräckligt skydd för förtroendevalda som drabbas av hot och våld. I uppdraget ingår att överväga om det i något avseende finns behov av förändring av det straffrättsliga skyddet för förtroendevalda.

Kommittén skall också närmare undersöka om några särskilda åtgärder bör vidtas för att underlätta för fortsatt samverkan mellan bl.a. polis, kommuner och landsting när det gäller att förebygga och motverka hot och våld mot förtroendevalda. I denna uppgift ingår att identifiera eventuella hinder, rättsliga och andra, som försvårar en effektiv myndighetssamverkan när det gäller hantering av frågor som rör såväl gärningsmän som offer.

Öka medvetenheten och beredskapen

Kommitténs andra huvuduppgift skall vara att genom information och utbildning öka medvetenheten och beredskapen på statlig, kommunal och landstingskommunal nivå vad gäller frågor som rör hot och våld mot förtroendevalda.

Inom ramen för denna huvuduppgift skall kommittén dels inhämta information, kunskap och erfarenheter om hot och våld riktat mot förtroendevalda i stat, kommun och landsting, dels ta

fram en informations- och utbildningsstrategi riktad till förtroendevalda, tjänstemän och säkerhetsansvariga m.fl. för att öka medvetenheten och beredskapen när det gäller denna typ av brott.

Kommittén skall också undersöka olika former för dialog mellan de förtroendevalda och medborgarna samt möjliggöra att informationen om sådana former kan spridas med syfte att politiska beslut bättre skall kunna förankras bland medborgarna.

Övrigt

Kommittén skall vid genomförande av uppdraget samråda med Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Arbetsmiljöverket, Personskyddsutredningen (Ju 2003:11), Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, centrala fackförbund samt andra berörda organisationer och myndigheter. Med tillbörlig hänsyn till integritetsaspekterna skall kommittén också ta till vara förtroendevaldas erfarenheter om hot och våld.

Kommittén skall tillsätta en eller flera referensgrupper. Utgångspunkten för sådana referensgrupper och deras sammansättning bör vara hittills framkomna erfarenheter av upphoven till hoten och hotens karaktär, liksom medias roll. Referensgrupperna bör med kunskaper och erfarenheter på sina respektive områden stödja kommittén i dess arbete med att komma med förslag till åtgärder. En sådan referensgrupp skulle kunna bestå av bl.a. företrädare för psykiatrin och behandla olika gärningsmannaprofiler bland de som utövar hot eller våld mot förtroendevalda.

Det skall dessutom ingå i kommitténs uppgifter att följa utvecklingen inom andra områden med relevans för de aktuella frågorna, exempelvis utvärderingen av personskyddet för den centrala statsledningen (dir. 2003:132 och dir. 2004:73) och psykiatrisamordningsarbetet (dir. 2003:133).

Kommittén skall lämna fullständiga förslag till de författningsändringar som kan följa av uppdraget.

Kommittén skall i enlighet med 15 § kommittéförordningen (1998:1474) bl.a. ange lämnade förslags konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

När förslag lämnas skall kommittén ta hänsyn till vad som anges i 14 § kommittéförordningen (1998:1474) om kostnadsberäkningar och andra konsekvensberäkningar. Läger kommittén förslag som

innebär en kostnadsökning för staten, skall kommittén även föreslå en finansiering. Utgångspunkten skall vara att den samlade kostnaden för staten inte skall öka.

Redovisning

Kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 30 april 2006. Kommittén skall senast den 30 november 2005 lämna en delrapport med en redovisning av hur arbetet med informations- och utbildningsinsatserna har bedrivits.

(Justitiedepartementet)

Politiskt våld och politiskt missnöje i Sverige – en forskningsöversikt

Martin Kuremyr

Inledning

I en enkätundersökning utförd av Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet 2004 konstateras att nära en femtedel av samtliga ordförande i kommunala nämnder, under en tvåårsperiod, har utsatts för våld eller hot om våld gentemot dem själva eller någon anhörig p.g.a. sitt politiska uppdrag. I undersökningen påpekas att det inte är statistiskt säkerställt huruvida hoten mot förtroendevalda har ökat även om många åsikter uttryckts om att hot och våld är ett tilltagande fenomen. Däremot anses det vara säkerställt att misstroendet mot politiker har sett en reell ökning. I påståendet att "politiker är bara intresserade av folks röster men inte av deras åsikter" instämmer idag nästan 80 % av väljarna, andelen har under en tidsperiod på 30 år mer än fördubblats. I undersökningen förs ingen närmare diskussion kring sambandet mellan en faktisk politikermissstro och hot och/eller våld mot politiker. Det kan enligt utredningen röra sig om olika strukturella nivåer i samhället där politikermissstron rör sig på systemnivå medan hot är på individnivå, det kan också vara tvärt om.¹

Denna kunskapsöversikt syftar till att utifrån relevant litteratur presentera en historisk kontext till båda de strukturella nivåer som utpekats som möjliga förklaringsfaktorer för den aktuella hotbilden mot politiker och makthavare. Framställningen kommer att omfatta dels politiskt våld och dels misstro med det politiska systemet. Historiskt sett har individer i politisk ställning alltid varit utsatta för ett reellt hot, politiskt våld har också förekommit i alla tider och i alla samhällen.² En möjlig förklaring kan vara att det alltid har

¹ Deltér, Sara, Svenska Kommunförbundet (2004) *Ett hot mot demokratin – Förtroendevalda som utsätts för våld eller hot om våld*, andra omarbetade upplagan, s. 45 ff. Uppgifterna grundar sig på väljarundersökningar som genomförts vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs Universitet.

² Rystad, Göran (2004) *Politiska mord – det yttersta argumentet*, s. 7.

funnits och alltid kommer att finnas människor som anser det motiverat att ta till våld i syfte att förändra, påverka eller protestera mot rådande samhällsförhållanden. En mer ingående förklaring bör därmed sökas i de strukturella faktorer som kan anses utgöra en grogrund för det politiska våldet.

Det som vi idag betecknar som en misstro mot politiker och den representativa demokratis institutioner, betraktas däremot ofta som ett förhållandevis modernt fenomen. Samtidigt har utvecklingen delvis sett annorlunda ut i olika länder. I Sverige har förtroendet för det politiska systemet sjunkit mer eller mindre konstant de senaste trettio åren. Den svenska utvecklingen skiljer sig därmed från utvecklingen i exempelvis Danmark, Norge och Nederländerna där förtroendet steg förhållandevis kraftigt under 70- och 80-talen.³ På samma sätt som med det politiska våldet så bör det minskade förtroendet för det politiska systemet sökas i strukturella faktorer, här kommer särskilt att betonas förändringar i förhållandet mellan politiker, makthavare och allmänheten.

Med utgångspunkt från detta kommer den fortsatta framställningen att innefattar fyra delar. Inledningsvis ges en inblick i två, historiskt sett, frekvent förekommande former av politiskt våld – politiska mord och terrorism. Därefter diskuteras frågan om strukturella förutsättningar för ett tilltagande politiskt missnöje i Sverige och dess konsekvenser i form av ett minskat förtroende för det svenska politiska systemet. Tre syner på den svenska samhällsutvecklingen kommer att diskuteras som möjliga förklaringar till denna utveckling, där ”Den svenska modellen”, och dess förändrade former, spelar en central roll som sammanlänkande begrepp. Avslutningsvis kommer att diskuteras ett eventuellt samband mellan de strukturella faktorer som kan anses ligga bakom en tilltagande misstro med det politiska systemet och de faktorer som anses utgöra grogrunden för politiskt våld.

Politiskt våld – en historisk inblick

I detta kapitel ges en inblick i det politiska våldets historia. Här görs en distinktion mellan politiska mord respektive terrorism. Dessa fenomen bör emellertid inte ses som åtskilda. En mer ingående förklaring till de skilda motiv som kan anses prägla dessa for-

³ Holmberg, Sören (1999) ”Down and Down We Go: Political Trust in Sweden” i Norris, Pippa (ed.) (1999) *Critical Citizens – Global Support for Democratic Governance*, s. 105 f

mer av våldsytringar motiverar dock att de presenteras var för sig. Dessa inbördes skillnader formuleras närmare i en avslutande diskussion.

Politiska mord

I en nyutkommen bok med titeln *Politiska mord – det yttersta argumentet* behandlar Göran Rystad i huvudsak s.k. *assassinationer*. Detta fenomen innebär ”avsiktligt dödande av en speciell individ eller grupp av individer, verkställt på grund av vederbörandes offentliga betydelse och av politiska skäl”.⁴ Politiska mord har som sagt förekommit i alla tider och i alla samhällen. Rystad konstaterar dock att 1900-talet såg en massiv ökning av antalet mord och mordförsök. Under 1800-talet inträffade ett hundratal politiska attentat av vilka 60–70 procent ledde till att offret dödades. Under 1900-talet har antalet attentat uppskattats till långt över tusen varav ca 70 procent ledde till offrets död. Av attentaten med dödlig utgång gäller minst ett femtiotal individer på statschefs- eller premiärministernivå. Trots detta kan de politiska mordena enligt Rystad i stort sett uteslutande betraktas som misslyckanden. Orsaken är att i den mån mordena har varit ett medel för att uppnå något annat eftersträvat så har de i de allra flesta fall visat sig antingen verkningslösa eller rent av kontraproduktiva.⁵

Motiven för politiska mord betraktar Rystad ytterst som en vilja att påverka, att förändra rådande maktförhållanden. Med utgångspunkt från detta kan dock många mord ofta beskrivas som kontraproduktiva, i den meningen att resultatet blir det förvända. Det klart mest uppmärksammade politiska mordet, åtminstone i modern tid, inträffade i Dallas 1963 då den amerikanske presidenten John F Kennedy sköts till döds. Kennedys presidenttid präglades av det kalla krigets tänkesätt, bland annat till följd av det katastrofala utrikespolitiska bakslaget med Grisbuktinvasionen 1961 attackerades Kennedy av den hårda högern för att vara svag och opålitlig. Samtidigt innebar den amerikanska Vietnampolitiken att Kennedy kom att kritiseras av motsatta krafter. Det kanske mest spektakulära med Kennedy, utifrån det faktum att han kritiserades både från vänster och höger, är att han efter sin död kom att bli föremål för en kraftig idoldyrkan som under många decennier efter

⁴ Rystad (2004) s. 7

⁵ Rystad (2004) s. 263, 287 f

hans död effektivt kom att dölja samtidens kritik. För denna eftervärldens syn menar Rystad att ”skotten i Dallas” i november 1963 spelar en avgörande roll.⁶

Politiska mord kan också sägas innefatta personer med hög politisk profil, Rystad nämner exempelvis mordet på Martin Luther King. King var påverkad av Gandhis icke-våldsmetoder och propagerade för civil olydnad i syfte att stärka kampen mot segregation och rasdiskriminering. Detta gjorde honom till en känd gestalt inom den amerikanska medborgarrättsrörelsen som tog fart under 1950-talet. Kings metoder ledde inte bara till att han upprepade gånger hamnade i fängelse, han råkade också ut för ett mordförsök 1958. Sin internationella berömmelse fick King genom den fredliga marsch för jobb och frihet som han tillsammans med andra ledare för medborgarrättsrörelsen organiserade 1963. Martin Luther King sköts till döds 1968. Den utpekade mördaren hette James Earl Ray, en vit man med en ringaktande och föraktfull inställning till svarta. Mordet ledde till våldsamma kravaller i flera amerikanska städer. Dessa stämningar lugnades emellertid och Kings begravning blev istället en manifestation med hundratusentals deltagare, för frihet, fred och rättvisa.⁷ Mordet på Martin Luther King kan närmast beskrivas som kontraproduktivt, även om Kings bortfall innebar ett svårt bortfall för den amerikanska medborgarrättsrörelsen så kom mordet knappast att minska kravet på ökade rättigheter för den svarta befolkningen. För denna kamp utgjorde King även efter sin död en samlande kraft.

Även mordet på den svenske statsministern Olof Palme 1986, kan med Rystads termer betecknas som fruktlöst. Journalisterna Håkan Hermanson och Lars Wenanders presenterar i boken *Uppdrag: Olof Palme* en bild av personen och politikern Olof Palme som präglas av en förtalskampanj som förföljer Palme fram till hans död. Hit hör det så kallade Beckomberga-ryktet om att Palme var narkoman eller alternativt mentalt rubbad. Hit hör också den så kallade Harvardaffären, sommaren och hösten 1985. Palme anklagades då för att ha undanhållit ett arvode för en föreläsning vid John F. Kennedy skolan vid Harvard, samt för att ha utnyttjat sin ställning i syfte att ordna ett stipendium som täckte sonen Joakims utgifter på Kennedy-skolan. Hermansson och Wenander menar att Harvard-affären var det första exemplet på en kampanj som inte bara var riktad mot honom själv, hans personliga heder eller hälsa.

⁶ Rystad (2004) 194 f

⁷ Rystad (2004) s. 221 ff

Harvard rörde för första gången också hans familj. Detta kan vara den faktor som enligt Hermansson och Wenander förklarar varför Palme när han mördades i februari 1986 redan hade bestämt sig för att avgå innan den kommande valrörelsen. De konstaterar att om mördaren eller mördarna velat undanröja personen Palme ur svensk politik så var de för sent ute.⁸

Morden på John F. Kennedy, Martin Luther King och Olof Palme utgör alla exempel på att det i samband med politiska mord ofta talas om ett social-psykologiskt fenomen, ”behovet att tro” på en konspiration. Bakgrunden är motståndet mot att acceptera en simpel förklaring till en dramatisk och traumatisk händelse. Morden på John F Kennedy och Martin Luther King kom exempelvis att utredas av särskilda utskott inte minst för att undersöka de konspirationsteorier som morden givit upphov till. Även mordet på Olof Palme har givit upphov till en mängd konspiratoriska teorier. Teorierna kan anses ha ett gemensamt tema, nämligen försöken att koppla morden till ett större politiskt sammanhang, Rystad talar om behovet av att finna en balans mellan offret, gärningsmannen och gärningen.⁹

I övervägande fall pekas dock en ensam mördare ut som ansvarig för dådet. I fallet John F Kennedy förklarades Lee Harvey Oswald som skyldig till mordet. Han ansågs dock ha haft hjälp av en icke-identifierad person, mordet ansågs också vara följden av en konspiration vars omfattning man inte kunnat säkerställa. På samma sätt förklarades James Earl Ray som skyldig till mordet på Martin Luther King till följd av en konspiration. I båda fallen förklarades det uteslutet att varken amerikanska eller utländska myndigheter varit delaktiga i morden, konspirationerna ansågs vara av mindre omfattning. I fallet Olof Palme fälldes en misstänkt för mordet, Christer Pettersson, men domen överklagades och Svea hovrätt fann att bevisen inte höll för en fällande dom. Det faktum att ingen har kunnat knytas till mordet har dock inte inneburit att spekulationerna avstannat, snarare tvärt om. Bakgrunden kan vara svårigheten att slutgiltigt bevisa ”icke-existensen” av en konspiration, särskilt mot bakgrund av att konspirationen fyller viktiga psykologiska behov. I de allra flesta fall av assassinationer menar dock Rystad att det är frågan om en ensam gärningsman, alternativt en mycket liten grupp. Omfattande konspirationer menar han är

⁸ Hermansson, Håkan & Wenander, Lars (1987) *Uppdrag: Olof Palme*, s. 11, 17 f, 25 f, 38 ff

⁹ Rystad (2004) s. 282 f

ovanliga, i de fall det har förekommit har det också ofta stått klart omedelbart.¹⁰

Vilka lärdomar kan då dras av de politiska mordens historia? Den kanske viktigaste är det faktum att offentliga personer kan skapa sig en ryktbarhet vilket i sin tur ökar risken för att utsättas för våld eller hot. Detta gäller inte bara politiker utan även andra s.k. ”kändisskap”, därav en utsatthet. Denna utsatthet behöver emellertid inte leda till så drastiska konsekvenser som mord men det kan dock innebära ökade risker att drabbas av förföljelse eller trakasserier. Detta fenomen har kommit att benämnas stalking. Stalking, eller stalkning som det har översatts till svenska, beskrivs av psykologen J. Reid Maloy som ”the willful, malicious, and repeated following and harassing of another person that threatens his or her safety”¹¹. Detta är inget nytt beteende även om det först på senare tid kommit att uppmärksammas till följd av att det kriminaliserats i flera amerikanska delstater. Även i andra länder pågår idag ett arbete med att ta fram en lagstiftning som gör det straffbart att stalka personer, myndigheter eller organisationer. USA kan som sagt dock ses som ett föregångsland när det gäller lagstiftning mot stalking, fenomenet har där också ingående studerats av främst psykologer.

I en antologi med titeln *The Psychology of Stalking* listar J. Reid Maloy en rad fakta som forskningen hittills presenterat kring stalkning. Här kan nämnas att en majoritet av förövarna är män och att en majoritet av offren är kvinnor. Förövarna har också ofta en bakgrund av kriminalitet, psykisk sjukdom eller drogberoende. Ifråga om risken att den drabbade utsätts för fysiskt våld finns det enligt Maloy tillräckliga underlag för att inte underskatta detta hot. Det är emellertid inte bara den som utsätts för stalkningen som riskerar att utsättas för våld, det kan också drabba personer som av förövaren uppfattas som hinder för dennes kontakt med objektet. Maloy konstaterar att våldet bland stalkare i första hand är affektivt i den meningen att det sker impulsivt som en reaktion på ett reellt eller upplevt hot – ofta i form av en avvisning. Detta skiljer sig från vad Maloy kallar ”predatory violence” som hon definierar som planerat, målmedvetet och känslökallt. I de fall denna form av våld sker i samband med stalkning är syftet främst att kontrollera, skrämja eller bryta ned offret. Genom att de flesta fall av våld i samband med stalkning inte resulterar i allvarligare skador för off-

¹⁰ Rystad (2004) s. 23 f, 208 ff, 232 ff, Hermansson & Wenander (1987) s. 185–201

¹¹ Maloy, J. Reid (1998) ”The Psychology of Stalking” i Maloy, J. Reid (ed.) (1998) *The Psychology of Stalking, Clinical and Forensic Perspectives*, s. 2.

ret, andelen mordfall utgör mindre än 2 % anser Maloy vara bevis för att det affektiva våldet är dominerande.¹²

Politisk terrorism

Det finns anledning att skilja mellan politiska mord, i form av assassinationer, och terrorism. Terrorn skiljer sig främst genom att den inte enbart riktar sig mot de direkta offren. Det hör till terrorn att den riktar sig mot slumpmässigt utvalda offer och mot symboliska mål. Terrorismen beskrivs ofta förenklat som den svages krigsföring. Den skulle därmed främst användas av personer, grupper eller organisationer som befinner sig i, eller upplever att de befinner sig i, ett underläge. Tanken är att marginaliserade grupper som uttömt alla legala medel kan "tvingas" ta till illegala metoder som våld. Björn Kumm exemplifierar detta med den kamp för nationell befrielse som inletts av nationer så svaga och bräckliga att de inte ens existerar, han nämner Palestina som ett tydligt exempel.¹³ I brist på stridsfartyg eller F-16 plan har den Palestinska befrielseörelsen kommit att använda mänskliga sprängladdningar i kampen mot den israeliska ockupationsmakten.¹⁴ Sett som den svages rätt att föra krig mot en dominerande fiende så kan den svage också anses ha gett sig rätten till en egen moral. Kumm konstaterar att terrorismen också ofta kommit att betecknas som en frihetskamp. Genom att terroristerna är övertygade om rättfärdigheten i den egna saken så har de funnit det väldigt lätt att se motståndaren så moraliskt ond att den förtjänar att dödas. Terroriströrelser betraktar också sig själva i praktiken som krigförande, därmed utförs aktionerna utan hänsyn till civila. Mot bakgrund av att terrorister anser det omöjligt att förhålla sig neutral i en politisk maktkamp så betraktas de civila heller inte som oskyldiga, den passive åskådaren gynnar med detta synsätt motståndaren, förtryckaren.¹⁵

¹² Maloy (1998) i Maloy ed. (1998) s. 4 ff, 14 ff.

¹³ Kumm, Björn (2002) *Terrorismens historia*, s. 23 ff, Jervas, Gunnar (2003) *Terrorismens tid*, s. 22

¹⁴ Reuter, Christopher (2003) *Med livet som vapen – En bok om självmordsbombare*, s. 121 ff. Reuter konstaterar att självmordsattentat vänder upp och ner på krigets och maktens spelregler, detta till följd av att konventionella medel för att bekämpa dem blir verkningslösa. För den som ser martyriet som en utväg ur en förment värdelös jordisk existens har nämligen döden förlorat all sin skräck – och därmed har även maktens yttersta logik förlorat sin betydelse, eftersom den ju inte kan hota med mer än döden. (Reuter (2003) s. 17).

¹⁵ Kumm (2002) s. 28 f

Att anspela på rätten till en egen moral anser Kumm även vara kännetecknande för de nationalstater som använder terrorismen som en form av politikens förlängda arm. Mot bakgrund av detta anser han det också vara missvisande att se statsterrorismen som ett fenomen avgränsat till mellanöstern eller delar av Tredje världen. Utövandet av makt genom att skrämman motståndaren anser han i stor utsträckning vara förekommande även i demokratiserade industriländer. Franska agenter sprängde exempelvis 1985 fartyget Rainbow Warrior i luften i syfte att förhindra Greenpeace-aktivisternas protester mot Frankrikes kärnvapenprov i Stilla havet. Genom att demokratiskt accepterade metoder av olika skäl inte har använts betraktar Kumm även denna form av statsterrorism som ett tecken på svaghet.¹⁶

Gunnar Jervas påpekar att även om alla terrorister kan anses ha vissa gemensamma egenskaper så finns det viktiga skiljelinjer, inte minst ifråga om politiska mål och metoder. Den moderna vänsterterrorismen som tog fart mot slutet av 1960-talet menar han utgör ett tydligt exempel på en ideologiskt motiverad rörelse. Jervas ser dess framväxt som en förlängning av en tilltagande radikal studentrörelse. Inledningsvis sökte sig dessa radikaler till etablerade vänsterpartier och ungdomsförbund. Dessa etablerade krafter kom emellertid att överges för betydligt radikalare riktningar till följd av att många ungdomar ansåg att det inte skett någon egentlig brytning med de gamla auktoritära strukturerna.¹⁷ Den så kallade Röda Armé-fraktionen (RAF) sökte på detta sätt sin egen legitimitet i det egna landets historia. Övertygade om de fredliga demonstrationers lönlöshet kom RAF eller Baader-Meinhof-gruppen, som den kallades i tysk media, att propagera för skapandet av en stadsgerilla. I syfte att rationellt motivera våldsanvändning framhöll de att det västtyska politiska systemet skulle kunna förändras genom punktaktioner mot nyckelpersoner inom den politiska klassen och näringslivet. Som reaktion på dessa aktioner förväntades staten förvandlas till en förtryckarstat, då skulle även den naiva västtyska arbetarklassen skulle resa sig mot denna öppet fascistiska stat. Kumm menar att Baader-Meinhof-gruppen, mer än ett kvartssekel för sent försökte genomföra den antifascistiska kamp som föregående generation inte mäktat.¹⁸

¹⁶ Kumm (2002) s. 29 ff, Jervas m.fl. (2003), s. 22

¹⁷ Jervas m.fl. (2003), s. 24

¹⁸ Kumm (2002) s. 175–183

RAF använde sig också av kidnappning för att tvinga fram frigivning av fängslade medlemmar. Mest uppmärksammas var kidnappningen av den tyska arbetsgivarförningens ordförande Hanns-Martin Schleyer 1977. För svenskt vidkommande utgör ambassadockupationen i Stockholm 1975 och den efterföljande "Operation Leo" de kanske mest påtagliga exemplen på terroraktioner i vårt land. Ockupationen av Västtysklands ambassad i Stockholm genomfördes i syfte att kräva omedelbar frigivning av sammanlagt 26 fängslade västtyska terrorister, främst Baader-Meinhof-gruppens ledning. Operationen misslyckades dock och terroristerna kunde gripas av svensk polis. Svensk regering fattade därpå beslut om utvisning av samtliga överlevande terrorister trots att läkare motsatte sig transport av två av de svårast skadade. Beslutet kom att innebära konsekvenser, inte minst för det ansvariga statsrådet, Anna-Greta Leijon. En av de skadade terroristerna, Siegfried Hauser dog kort efter ankomsten till Västtyskland och i april 1977 greps ett stort antal personer i Stockholm vars avsikt var att under "Operation Leo" kidnappa Leijon som uppfattades som ansvarig för Hausers död.¹⁹

Vänsterterrorismen hade enligt Gunnar Jervas sin största utbredning under 1960- och 70-talen även om den existerade i Europa även under 80-talet. Berlinmurens fall 1989 betraktar han som den symboliskt sett mest avgörande knäcken. Därigenom försvann enligt Jervas möjligheten för vänsterterrorister att söka skydd i öst, som han menar också bidrog med ett betydande ekonomiskt stöd. Till följd av detta gick beryktade grupper som RAF i Tyskland, Action Direct i Frankrike och Röda Brigaderna i Italien i graven. Idag finns enligt Jervas en del extrema vänstergrupper vanligen med anarkistisk prägel som blandar sig i större demonstrationer där huvuddelen av deltagarna är anhängare av demokratiska arbetsmetoder. Han nämner de grupper som stod för förstörelsen vid EU-toppmötet i Göteborg som exempel på dagens våldsamma vänstergrupper. Huruvida dessa grupper skall betecknas som terrorister anser han dock vara omtvistat.²⁰

Högerextrema motsvarigheter till 60- och 70-talens vänsterterrorism existerade inte i Europa förrän på 1980-talet. Två då utförda av högerextrema grupper 1980, mot Oktoberfesten i München och mot Bolognas järnvägsstation var enligt Gunnar Jervas tillräckligt omfattande för att oron skulle börja sprida sig om att högerterro-

¹⁹ Kumm (2002) s. 185–192

²⁰ Jervas m.fl. (2003), s. 26

rismen var på väg att ta över vänsterterrorismens roll. Han menar dock att detta var en förhastad slutsats, högerterrorismen hade visserligen återetablerat sig i Västeuropa men dess växtkraft och dynamik kunde inte jämföras med de extrema vänstergrupper som agerade under 60- och 70-talen. Drivkrafterna för högerterrorismen menar Jervas har gått från ett ensidigt betonande av den egna nationens intressen, till att mer inrikta sig på ett samarbete över nationsgränserna. Orsaken är att till följd av internationalisering och globalisering så har så kallad spontaninvandring i högre grad kommit att uppfattas som ett gemensamt problem. Rasen har därmed blivit viktigare än den egna staten, samtidigt som en modifierad form av nationalismen fortfarande lever kvar.²¹

För att hitta en välutvecklad och aktiv högerterrorism kan man söka sig till USA. I april 1995 förstördes Albert Murrah Federal Building i Oklahoma av en kraftig bilbomb, attentatet som dödade 168 människor utfördes av den 27 årige krigsveteranen Timothy McVeigh. Denne visade sig ha nära kontakter med den amerikanska miliströrelsen som åren före attentatet växt lavinartat. På kort tid skaffade den sig tiotusentals medlemmar runt om i USA. I över trettio av nationens femtio delstater visade det sig plötsligt finnas beväpnade vita amerikanska män som börjat tränade skytte, klä sig i kamouflageuniform och bereda sig på en slutstrid mot USA:s federala regering som de såg som sin huvudfiende. I miliströrelsens ögon var USA på väg mot sin nationella undergång, i den mening att amerikanska män berövades sina vapen och sin frihet. Grunden för denna tes var en konspiration som förutspådde att den amerikanska regeringen underornat sig en hemlig judisk världsregering kallad ZOG, Zionists Occupation Government. Rörelsens föreställningar byggde till stor del på William L Pierces roman *The Turner Diaries*, som beskriver hur en vit arisk motståndsrörelse utför ett bombdåd av den typ som utfördes i Oklahoma, boken också innefattar en beskrivning av hur bomber av denna typ tillverkas. I en senare bok på samma tema, *Hunter*, argumenterar Pierce också för att genomförandet av ett antal politiska mord är nödvändigt för att rädda den vita rasen.²²

Gunnar Jervas anser att även om de många milismännen i USA inte är stöpta i samma form så kan de utan svårighet placeras under rubriken högerterrorism. Någon motsvarighet till denna rörelse anser han heller inte finnas i Västeuropa. I Sverige är begreppet hö-

²¹ Jervas m.fl. (2003), s. 27 f

²² Kumm (2002) s. 226 ff, Jervas m.fl. (2003) s. 43 ff

gerextremism också förhållandevis omfattande och uppmärksamheten är stor, inte minst i media, för vad som sker på högerkanten. Jervas menar att man därav lätt kan få uppfattningen om att högerterrorismen är utbredd och på kraftig tillväxt, han menar dock att så knappast är fallet. Den främsta förklaringen anser han vara att de extrema rörelserna som finns i Sverige haft svårt att samordna sin verksamhet.²³

Avslutande diskussion

Redogörelsen för motiv och drivkrafter bakom politiska mord i form av assassinationer och terroraktioner visar att politiska våldshandlingar kan utföras av individer såväl som av kollektiv. Samtidigt finns indikationer på att utgångspunkterna för en analys av individuellt respektive kollektivt våld delvis kan skilja sig åt. Ifråga om s.k. assassinationer konstaterar Rystad som sagt att de till allra största del utförs av individer eller möjligen mindre grupper. Motivet betraktar Rystad ytterst som en vilja att påverka, förändra eller protestera mot rådande maktförhållanden. Han gör också ett försök att särskilja olika kategorier av förövare av politiska mord eller mordförsök, gränserna förblir dock otydliga och kategorierna flyter ofta samman. Inte minst på grund av att motiven för mänskligt handlande är ett komplicerat område som påverkas av ett flertal faktorer.²⁴

Även när det gäller de terrororganisationer som utifrån ideologiska utgångspunkter utfört aktioner mot en reell eller föreställd fiende framstår motiven som i hög grad påverkade av rådande samhällsförhållanden. Samtidigt visar det faktum att vänsterterrorismen hade sitt starkaste fäste under det radikala 60- och 70-talen, liksom högerterrorismens framväxt under 80-talet, möjligen som en reaktion på en ökad internationalisering, att denna form av våldsyttningar är starkt påverkad av sociala rörelser och dess möjlighet att göra sin röst på en etablerad politisk arena. Samhällsvetaren Charles Tilly hävdar i sin bok *The politics of collective violence* att "Although regularities that determine individual aggression against persons and objects surely apply within complex interactions as well, collective violence is not simply individual aggression

²³ Jervas m.fl. (2003), s. 44 f

²⁴ Rystad (2004), s. 25 f.

writ large”²⁵. Han menar att en analys av kollektivt våld kräver att uppmärksamheten riktas mot hur olika former av våldsytringar påverkas av sociala band, strukturer och processer.²⁶

I den svenska forskningen får man lätt intrycket att det politiska våld som historiskt sett drabbat oss hårdast har handlat om politiska mord i egentlig mening, s.k. assassinationer, medan vi varit förhållandevis förskonade från kollektiva våldsytringar. Morden på Olof Palme och Anna Lindh är för evigt inskrivna i den svenska historien och gör oss ständigt påmind om det demokratiska systemets sårbarhet. Det är främst dessa händelser som kommit att betraktas som hot mot bilden av det svenska samhällets neutralitet, samförstånd och politisk stabilitet. Frågan är dock om det historiskt sett är en korrekt bild av den svenska samhällsutvecklingen? Nedan diskuteras förekomsten av kollektiva våldsytringar i Sverige från medeltiden och framåt.

Kollektiva våldsytringar i Sverige

Politiskt våld såväl som våldsbrottslighet har som sagt förekommit i alla tider och i alla samhällen, detta utesluter dock inte att våldet som företeelse har olika orsaker, olika former och fått olika verkningar inom olika samhällen. Svenska forskare har exempelvis argumenterat för att våldets långsiktiga förändringar måste studeras utifrån skilda tidsperspektiv beroende på det egna landets förutsättningar. För Frankrikes del utgör exempelvis franska revolutionen en vattendelare, det finns emellertid ingenting i den svenska historien som gör upplysningstiden till en självklar vattendelare ifråga om våldets långsiktiga förändringar. Svenska forskare har också problematiserat den förenklade uppdelningen av socialt och politiskt våld som präglade den äldre historieskrivningen.²⁷

I en antologi med namnet ”Socialt och politiskt våld – Perspektiv på svensk historia” konstaterar en grupp forskare från Lunds Universitet under ledning av Eva Österberg att den tidigare forskningen är enig gällande tendensen i den svenska våldsfrekvensen över tid men att förklaringarna till våldets fluktuationer och synen på våldets betydelse, socialt och kulturellt, varierar. I framställningen behandlas det svenska våldets historia från 1500-tal till

²⁵ Tilly, Charles (2003) *The Politics of Collective Violence*, s. 4

²⁶ Tilly (2003), s. 4

²⁷ Österberg, Eva (red.) (2002) *Socialt och politiskt våld, ett perspektiv på svensk historia.*, 7 f

1900-tal. Under perioden från 1500 till 1700-tal betraktas relationen mellan centralmakt och bönder, liksom den mellan adel och bönder som en grund för resningar i form av bondeuppror och påföljande repressalier från statsmakten. Förekomsten av dessa uppror härleds dock främst till vissa speciellt dramatiska decennier: kring mitten av 1500-talet med bland annat Dackefejden, det tidiga 1600-talet såg också flera mindre konflikter mellan bönder och kronans ämbetsmän, vid mitten av 1700-talet skedde så åter ett stort bondeuppror, det s.k. Dalaupproret där många protesterande bönder dödades och skadades i konfrontationer med utkommenderade soldater. Mellan dessa perioder menar Österberg och hennes medforskare att relationen mellan centralmakt och bönder, liksom den mellan adel och bönder, i allmänhet utformats i samförstånd eller ”oblodig, vardaglig opposition”. Österberg har förklarat denna förhandlingskultur som ett resultat av att svenska bönder hade tillgång till en kombination av arenor där förhandlingar och kompromisser kunde ske. De svenska bönderna var i många fall självägande och hade alltid representation i riksdagen. Denna dialog mellan centralmakt och folk menar hon existerade även på lokala politiska arenor där båda parter förband sig att följa gemensamt uppdragna beslut.²⁸

Börje Harnesk har emellertid kritiserat bilden av den svenska politiska kulturen som präglad av samförstånd. Han menar att framställningen av det fredliga och harmoniska förhållandet mellan den svenska staten och allmogen har utvecklats till en allmänt vedertagen ”sanning” utan att den byggts på en tillräcklig empirisk grund. Den stora självägande bondeklassen och representationen i riksdagen är visserligen i det närmaste unik, detta förhållande bör också ha påverkat utformningen av den politiska kulturen. Harnesk menar dock att detta inte räcker som underlag för påståendet att den svenska bondeklassen var mer fredlig än den i andra länder. Han anser det också vara möjligt att det även i andra länder funnits legala kanaler för bönder att framställa och få gehör för sina krav på överheten. För att klarlägga dessa förhållanden efterlyser Harnesk studier av det tidigmoderna Sveriges politiska kultur i ett internationellt, jämförande perspektiv.²⁹

Före 1800-talet kan det kollektiva våldet från allmogen beskrivas som protester inför statens ökade tryck mot självägande bönder i

²⁸ Österberg (red.) (2002) s. 21 ff

²⁹ Harnesk, Börje (2002) ”Den svenska modellen tidigmoderna rötter?” i *Historisk Tidskrift*, 2002, s. 78 ff, 90

form av nya skatter, utskrivningar till krig eller kungliga fogdar som gick alltför hårdhänt fram. I denna dynamik, spänningarna mellan statens krav och kontroll å ena sidan och allmogens frustration å den andra, ligger alltså den främsta förklaringen till de flesta större bondeupproren i Sverige. I övergången till 1800-talet kom dock händelsernas centrum efter hand att förflyttas från landsbygden till staden. "Dalaupproret" kännetecknades av att allmogen valde att tåga till Stockholm för att visa sitt missnöje. Det blir också i städerna som upploppen och oroligheterna fortsätter under 1800-talet även om oron på landsbygden i viss mån bestod. Förekomsten av urbant politiskt och socialt våld i samband med massupplopp i Sverige visar därmed en tidsmässig eftersläpning jämfört med de centrala västeuropeiska länderna, Frankrike, England och Tyskland. De främsta skälen till detta är den relativt sena industrialiseringen i Sverige och dess åtföljande konsekvenser i form av en tilltagande urbanisering, denna utveckling tar inte fart i Sverige förrän under 1800-talets senare hälft. "Massan" var på intet sätt osynlig i de svenska städerna, de låga befolkningstalen i städerna innebar dock att massupploppen oftast var begränsade och att våldsnivån, i en internationell jämförelse, var relativt låg.³⁰

I sin bok "Hungerupplopp och strejker 1793–1867" har Rolf Karlbom genomfört systematiska jämförelser av över hundratalet hungerupplopp och strejker som präglade den svenska samhällsutvecklingen. Han konstaterar att den främsta orsaken bakom upploppen var de höga levnadsomkostnaderna, detta ensamt förklarar dock inte det faktum att upploppen utvecklades till massaktioner. Han menar att det medborgerliga missnöjet med exempelvis en tilltagande arbetslöshet och höga skatter, i kombination med tidningarnas agitation och ryktesspridning kom att bestämma upploppens omfattning. De flesta upploppen organiserades också i förhand på mötes- eller arbetsplatser. I vissa fall kallades också massorna genom affischering eller offentliga möten. En annan viktig förutsättning för upploppens omfattning menar Karlbom var det faktum att lantarbetare i många fall deltog i de urbana upploppen.³¹ Det faktum att Karlbom i sin framställning belyser s.k. hungerupplopp och strejker gör att han bortser från flera betydande folkresningar. Karlbom bortser exempelvis i stort sett helt från det Fersenska upploppet i Stockholm 1810. Det faktum att en överhetsperson, riksmarskalk Axel Von Fersen, dödades av uppretade

³⁰ Österberg (2002) s. 23 ff

³¹ Karlbom (1967) s. 222–250, 267

folkmassor under dramatiska och brutala former har gjort att det Fersenska upploppet kommit att betraktas som unikt i den svenska erfarenheten.³²

Lars Hultman har använt det Fersenska upploppet som exempel för att pröva tesen om massan som populär politisk plattform i övergången mellan det tidigmoderna och moderna samhället årtiondena kring år 1800. Huvudlinjen i denna analys, som tar sin inspiration från den moderna massupploppsforskningen, utgörs av frågor om orsaker till och innebörden av det våld som förekom vid olika former av massframträdanden.³³ Traditionellt brukar forskningen, som påpekats ovan, göra en åtskillnad mellan socialt och politiskt våld. Det sociala våldet anses höra hemma på individnivå, det tillordnas en hög grad av spontanitet och förläggs gärna till förindustriell tid. Det politiska våldet har med detta synsätt mer förknippats med kollektivet, det anses kopplat till samhällets styrning och hushållning och ges därmed karaktären av att vara medvetet, planerat och organiserat vilket i utvecklingsoptimistisk anda gjort att det ansetts tillhöra det moderna samhället.

Den moderna massupploppsforskningen har emellertid visat att det politiska, mer offentliga, våldet ofta imiterar den mer privata sfärens sociala dito. Hultman lyfter därför fram möjligheten att se sambandet mellan socialt och politiskt våld på ett nytt sätt där man inte låter sig styras av utvecklingsperspektivet över tid utan i stället betonar kontinuitet och samspel mellan privat och offentligt, socialt och politiskt. Utifrån detta perspektiv anlägger han en hypotes om att man i varje massupplopp under förindustriell tid kan hitta en inre utveckling där sociala krav stegvis blir alltmer politiska och det sociala våldet därmed övergår i politiskt våld. I sin analys av Fersenupploppet menar Hultman exempelvis att det våld som utövades inte kan anses präglad av spontana, omedvetna impulser. Han menar tvärtom att "massan" hade en klar bild av vem eller vilka som kunde hållas ansvariga för det som inträffat. Med utgångspunkt från detta ställde man krav på att ställa till ansvar och straffa de som utpekats som skyldiga, och med de metoder man kände till försökte man också uppnå dessa specifika mål. Detta ser han som bevis för att det i massans agerande fanns klara inslag av mål, mening och medvetenhet. Därmed anser han det också svårt att i särskiljande syfte använda beteckningarna socialt respektive

³² Österberg (red.) (2002) s. 27

³³ Hultman, Lars (2002) "En besynnerlig jäsning fortfor bland folket..." i Österberg (red.) (2002) s. 73 f

politiskt våld. Hultman anser det omöjligt att beskriva människors krav och det våld som utövas i en upplevd samhällelig felsituation som mer eller mindre genomtänkt och därmed mer eller mindre politiskt. Han anser att det i båda fallen måste handla om politiska krav och politiskt våld.³⁴

I samband med arbetarrörelsens framväxt kom konflikterna mellan överhet och folk att ta sig nya former. Eva Österberg karakteriserar perioden 1880–1905 som ett uppbyggnadsskede och hela perioden 1880–1932/38 som ett anmärkningsvärt pendlande mellan samarbete och konflikt i förhållandet mellan arbetare och arbetsgivare. Åren 1908–1917 innebar en markant period av konflikter, direkt fysiskt våld användes från arbetarnas sida exempelvis vid det s.k. Amaltheadådet i Malmö 1908 och under de soldatdemonstrationer, hunger och rösträttsdemonstrationer som inträffade 1917. Denorstrejck som genomfördes 1909 vilken omfattade cirka 330 000 arbetare i hela landet genomfördes dock utan våldsanvändning. Under 1920- och början av 1930-talet hade Sverige den högsta strejckfrekvensen i Europa, Konflikter med dödlig utgång eller skottlossning mellan strejkande och strejkbrytare inträffade också på ett flertal platser. Men det faktum att Sverige också hade de mest organiserade arbetarna och arbetsgivarna i Europa är något som ofta lyfts fram som en förklaring till att konflikterna, trots sitt stora antal, i regel inte innefattade dödligt våld. Den svenska arbetarrörelsen betraktas som en del i en större folkrörelsetradition som fostrade till egna ställningstaganden och kritiskt engagemang men även till skötsamhet och samarbetsanda.³⁵

Betoningen av samförstånd över klassgränserna i folkhemstankens anda har också kommit att präglade historieskrivningen både inom arbetarrörelsen och inom den akademiska forskningen. Ett undantag som fått stor symbolisk betydelse är de händelser som utspelade sig i Ådalen 1931, då fyra män och en kvinna sköts till döds och fem andra sårades av utkommenderad militär. Roger Johansson har använt Ådalshändelserna som underlag för en diskussion om konstruktionen av historia. Johansson pekar på att varje historisk händelse visserligen är unik i den meningen att den inte kan upprepas, detta behöver dock inte innebära att händelser saknar samband och förklaringar. Johansson presenterar flera bilder av händelserna i Ådalen som varit dominerande under skilda tidsperioder. Detta menar han har sin bakgrund i att historieskrivningen

³⁴ Hultman (2002) i Österberg (red.) (2002) s. 86–102

³⁵ Österberg (red.) (2002) s. 28 f

vid olika tidpunkter pendlat mellan att poängtera antingen det fredliga eller det konfliktfyllda i det svenska 1930-talet. Ådalshändelserna nämndes knappast alls under folkhemsåren, först efter valförlusten 1976 lyfts Ådalen åter fram i den politiska debatten.³⁶ Johansson efterlyser därför undersökningar av andra konfliktvärldar både i Sverige och utomlands, detta för att fördjupa studien av hur sociala konflikter påverkar och uttrycks i nationella historiekulturer, i det kollektiva minnet liksom i det individuella medvetandet.³⁷

Avslutande diskussion

Forskningen kring kollektiva våldsytringar i Sverige kan sammantaget sägas bygga på ett samförståndsperspektiv där den svenska samhällsutvecklingen ur ett internationellt perspektiv genomgående kommit att beskrivas som relativt fredlig och oblodig. Samtidigt har kritiska röster höjts mot denna bild som man anser måste underbyggas med internationella jämförelser både av den faktiska våldsfrekvensen och av hur våldet kommit att framställas i historiskskrivningen. Den samförståndsdiskurs som präglar synen på Sveriges moderna historia skulle också kunna vara en förklaring till den påtagliga bristen på forskning kring medborgerliga protester i det moderna svenska samhället. Under perioden efter de turbulenta åren kring den allmänna rösträttens genomförande utgör som sagt Ådalshändelserna ett undantag i den moderna svenska historiskskrivningen. Behovet av internationella jämförelser mellan konfliktvärldar visar också på behovet av att problematisera bilden av den moderna svenska historien som präglad av klassarbete i den svenska modellens anda. De förvånade röster som höjdes i Sverige efter Göteborgshändelserna 2001 är ett tydligt exempel på vår oförmåga att beskriva eller ge en heltäckande bild av vilka protester som förekommit i Sverige under modern tid – vi anser oss helt enkelt inte ha någonting att jämföra med. Frågan är då om Göteborgskravellerna i framtiden kommer att betraktas ett undantag från en i övrigt fredlig samhällsutveckling eller som en del i en internationell utveckling där det kollektiva våldet – på gott och ont – måste ses som en del av den politiska arenan?

³⁶ Johansson, Roger (2002) "Folkhemmet tröskel – Ådalen 1931" i Österberg (red.) (2002) s. 103 f, 141

³⁷ Johansson, Roger (2002) "Bilden av Ådalshändelserna 1931 – 70 år av kamp om historien" i *Historisk Tidskrift*, 2002, s. 268 f

Den teoretiska utgångspunkt som idag kan anses ledande ifråga om protester och våld är det amerikanska forskningsfält som arbetar med begreppet Contentious Politics. I boken "Dynamics of Contention" förklarar Doug McAdam, Sidney Tarrow och Charles Tilly att en definition av begreppet förenklat kan anses syfta till studier kring kollektiv politisk kamp.³⁸ De utgångspunkter som präglar arbetet inom detta fält handlar om att protester måste ses som en del av den politiska arenan. Med detta synsätt framstår det som högst problematiskt att avfärda den utomparlamentariska politik som visade sig i Göteborg. Att betrakta dessa former av medborgerliga protester som "opassande för en demokrati", eller att anklaga de som demonstrerar och använder våld för att inte vara politiskt medvetna, vore med detta synsätt en kraftig generalisering av verkligheten. Även om kollektiva aktioner och kollektivt våld tenderar att minska i en demokrati till följd av det ökade utrymmet för politisk interaktion så medför det inte att protester och våld försvinner från den politiska arenan. Genom att betrakta kollektiva aktioner och kollektivt våld som en del av det politiska fältet kan huvudfrågan snarare sägas vara varför våld tenderar att öka vid en given tidpunkt inom ramen för en demokrati?

I den fortsatta framställningen kommer tyngdpunkten att ligga på förekomsten av politiskt missnöje i Sverige och dess kopplingar till det svenska samhällets strukturella utveckling. Tanken är främst att göra en genomgång av de samhällsliga förändringar som kan anses ha skapat ett politiskt missnöje i Sverige och därmed ett minskat förtroende för politiker och den representativa demokratis institutioner.

Strukturella förutsättningar för politiskt missnöje i Sverige

Det kan ses som en allmän uppfattning att klyftan mellan medborgare och politiker ökar med en anmärkningsvärd hastighet. Utvecklingen kan skönjas i alla etablerade demokratier, men den tycks vara särskilt tydlig i Sverige.³⁹ En möjlig förklaring till det minskade förtroendet för politiker och politiska institutioner skulle kunna hämtas i de sociala, politiska och ekonomiska förändringsprocesser som präglade det svenska samhället under efterkrigstiden. Under decennierna efter andra världskriget blev en utbyggd välfärdsstat

³⁸ McAdam, Doug & Tarrow, Sidney & Tilly, Charles (2001) *Dynamics of Contention*, s. 5

³⁹ Möller, Tommy (2000) *Politikens meningslöshet – Om misstro, cynism och utanförskap*, s. 7

något av en symbol för Sverige, den svenska välfärdsmodellen hade också ett utbrett folkligt och politiskt stöd. I början av 2000-talet är dock den svenska välfärdsstatens situation helt förändrad. Under nittiotalets svåra ekonomiska kris steg arbetslösheten dramatiskt, samtidigt som de offentliga budgetunderskotten och statsskulden ökade. Debatten om den svenska välfärdspolitiken bytte också karaktär. Från att ha varit en nationalsymbol har välfärdsstaten mer och mer kommit att betraktas som en problemhärd.

Walter Korpi och Klas Åmark har studerat välfärdsstatens omvandling i Sverige, de menar att oavsett våra värderingar måste uppbyggnaden av den svenska välfärdsstaten under efterkrigstiden och dess nuvarande kris ses som grundläggande förändringar i det svenska samhället. De menar att i Sverige liksom i övriga västländer är välfärdsstaten inne i en brytningsperiod. Brytningsperioder av annorlunda slag kan också urskiljas under tidigare skeden av välfärdsstatens utveckling. Brytningsperioder och jämförelser mellan olika skeden skapar också goda möjligheter att belysa grundläggande samhälleliga förändringsprocesser. Att studera perioder av markerade sociala, politiska och ekonomiska förändringar ur ett jämförande perspektiv menar Korpi och Åmark ger förbättrade möjligheter att belysa vilken roll olika typer av aktörer, strukturer och processer spelar i samhällets omvandling.⁴⁰

”Den svenska modellen” har ofta tjänat som ett sammanfattande begrepp i syfte att fånga det specifikt svenska i samhällsutvecklingen under 1900-talet. Sverige framställs som unikt i sin snabba men lugna utveckling från ett fattigt agrarsamhälle till en avancerad industristat med hög levnadsstandard. Även om begreppet ”Den svenska modellen” inte kan anses vara ett klart vetenskapligt definierat så kan man urskilja tre huvudsakliga beståndsdelar: För det första innefattar det den moderna svenska välfärdsstaten. För det andra det institutionaliserade samarbetet mellan arbetsmarknadens parter. För det tredje, formerna för det politiska beslutsfattandet där det socialdemokratiska partiet intagit en central position men där formerna ändå syftat till samförstånd och kompromiss. Genom att begreppet givits olika innebörd har forskarna som en naturlig följd varit oeniga om tidpunkten för den svenska modellens uppkomst. Samtidigt är enigheten påfallande stor när det gäller att peka ut dess höjdpunkt. 1950- och 60-talen betraktas allmänt som mo-

⁴⁰ Korpi, Walter & Åmark, Klas (2000) *Välfärdsstat i brytningstid – Ett historiskt-samhällsvetenskapligt forskningsprogram om välfärdsstatens utveckling i Sverige och OECD-länderna*, s. 44

dellens verkliga blomstringsperiod. Den starka ekonomiska efterkrigsboomen skapade då unika förutsättningar för genomförandet av ett omfattande socialt reformprogram. Det långvariga socialdemokratiska regeringsinnehavet gav också intryck av en unik parlamentarisk stabilitet. Det faktum att olika intresseorganisationer var aktivt deltagande i beslutsprocessen rörande väsentliga samhällsfrågor förstärkte intrycket av samförstånd och enighet. Detta visade sig inte minst genom att arbetsmarknadens parter kunde enas om avtal utan att strejker och lockouter behövde tillgripas.⁴¹

Mot slutet av 1960-talet syns emellertid flera tecken på att den svenska modellen börjar vackla. Arbetarrörelsen radikaliseras och kräver en rad reformer på arbetsrättens område i form av lagar om medbestämmande, anställningsskydd och framförallt löntagarfonder. När den ekonomiska tillväxten avtar i början av 1970-talet resulterar detta i en kombination av inflation och ekonomisk stagnation, s.k. stagflation. Konsekvensen blir att välfärdsstatens gränser blir föremål för en intensiv debatt. Överhuvudtaget sker en skärpning av det politiska klimatet. När Socialdemokraterna förlorar valet 1976 blir detta ett av många uttryck för en genomgripande förändring av den svenska samhällsstrukturen.⁴² Sedan början av 1980-talet är också den generella bilden av den svenska demokratin tämligen annorlunda. Det förtroendefulla samarbetet mellan de stora intresseorganisationerna på arbetsmarknaden upphörde i slutet på 1980-talet. Förtroendet för demokratis representativa institutioner har sjunkit till vad som kommit att betecknas som besvärande låga nivåer vilket särskilt avspeglar sig i ett sjunkande valdeltagande.⁴³ Både riksdagen och regeringen tappar i förtroende långsiktigt; en internationell trend som dock är extra tydlig i Sverige.⁴⁴ Nedan diskuteras möjligheten att förklara det minskade förtroendet som en konsekvens av de förändrade formerna för ”den svenska modellen”.

⁴¹ Thullenberg, Per & Östberg, Kjell (1994) ”Inledning”, i Thullenberg, Per & Östberg, Kjell (red.) *Den svenska modellen*, s. 5 f

⁴² Thullenberg & Östberg (1994) s. 6 f

⁴³ Rothstein, Bo (2003) *Sociala fällor och tillitens problem*, s. 120 f

⁴⁴ Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (2002) ”Förtroendefall?” i Holmberg, Sören & Weibull Lennart (red.) *Land, Du välsignade?*, SOM-undersökningen 2000, SOM-rapport 26, s. 34

Välfärdsstaten och det hegemoniska kontraktet

Relationen mellan politiker och allmänheten kan under den svenska modellens blomstringsperiod ses som ett förhållande där den välfärdsbyggande politikern anspelade på ett ansvarstagande för medborgarnas intressen. Därigenom lyckades politikerna också upprätthålla en hegemoni dvs. en norm för tänkandet och handlandet som gjorde att det politiska beslutsfattandet sällan kom att ifrågasättas av den breda allmänheten. Begreppet hegemoni härstammar från den italienske marxisten Antonio Gramsci som sökte en förklaring till varför arbetarna i Italien inte gjorde revolution utan i stället valde att stödja den italienska fascismen. Gramscis slutsats var att den fascistiska borgerligheten lyckades upprätthålla en hegemoni – det vill säga en norm för tänkandet och handlandet. Gramsci definierar samhällelig hegemoni som ekonomiskt, politiskt, etiskt, kulturellt och intellektuellt ledande och gestaltande inflytande.⁴⁵

Flera svenska forskare har använt Gramscis hegemonibegrepp, främst för att karaktärisera den särställning som det socialdemokratiska partiet intagit i svensk inrikespolitik. Ekonomhistorikern Jenny Andersson översätter begreppet hegemoni till ”makten över tanken”, eller makten att tolka verkligheten och tala om hur den ser ut. Hon menar att den ideologiska kampen handlar om kampen om denna hegemoni och om de tolkningar som under en viss tid blir styrande för våra föreställningar om hur världen är beskaffad. Andersson pekar på att socialdemokratins långa regeringsinnehav, åren 1932–1976 kan anses känneteckna en hegemoni, men att tiden innan och efter i högre grad kännetecknas av ideologisk kamp.⁴⁶

Historikern Werner Schmidt har undersökt varför kommunismen i många länder, inte minst Sverige, kom att framställas som ett hot mot den rådande samhällsordningen. I sin analys bygger Schmidt på hegemonibegreppet. Han menar att hegemoniala processer visserligen kan ha mycket medvetet organiserade subjekt men betonar att hegemonin inte bör betraktas som enbart skapad av, eller utgående från, en bestämd hegemon, en hegemonisk grupp eller klass. Samhällelig hegemoni, i Gramscis mening, menar

⁴⁵ Worsley, Peter (2002) *Marx and Marxism, revised edition*, s. 55 f, Schmidt, Werner (2002) *Antikommunism och kommunism under det korta nittonhundratalet*, s. 31

⁴⁶ Andersson, Jenny (2005) *Mellan tillväxt och (o)trygghet – Idéer om tillväxt och socialpolitik i socialdemokratisk ideologi*, s. 3, [http://www.conference.slu.se/historiker2005/program/Ekhist%201/p19_jandersson.pdf], hämtad: 050503

Schmidt måste främst förstås som en effekt av kampen mellan olika samhälleliga aktörer på olika samhälleliga fält om hegemoni.⁴⁷

Genom att bygga vidare på Schmidts syn på hegemonibegreppet konstaterar historikern Björn Horgby att begreppet *hegemoni* är tvådelat och består av ett *gemensamt innehåll* och en *hegemonisk relation*. Den hegemoniska relationen formas av en överordnad och en underordnad part, i detta fall politikern och allmänheten. Dessa parter utformar tillsammans ett oskrivet kontrakt som reglerar det inbördes förhållandet. Den överordnade parten har enligt Horgby tolkningsföreträde men kan inte ensidigt utforma villkoren, därigenom måste spelreglerna utformas på ett sätt att den underordnade parten inte bryter kontraktet. Villkoren för detta hegemoniska kontrakt blir därefter föremål för en ständigt pågående förhandling om hur villkoren skall tolkas och förändras. Även i denna förhandling anser Horgby den överordnade parten ha större maktresurser och därmed en starkare förhandlingsposition i förhållande till den underordnade. Horgby betonar att både den överordnade och underordnade parten hotar att bryta kontraktet men att detta sällan sker. Orsaken är att ett antagonistiskt förhållande saknar kalkylerbara villkor. Rädslan för det okända hindrar därmed parterna från att bryta kontraktet men gör samtidigt att förhandlingsmomentet blir allt viktigare.⁴⁸

Horgby menar att hegemonibegreppet ofta kritiserats för att vara ett konsensusbegrepp genom att parterna tenderar att sträva åt samma håll. Han menar dock att denna uppfattning är missvisande. Den hegemoniska relationen förutsätter som en maktrelation att parterna har egna och avvikande intressen. Samtidigt påpekar han att parterna under specifika tids- och rumsmässiga förhållanden kan ha sammanfallande intressen, dock utan att för den skull ha samma intressen. När denna intressegemenskap försvinner återuppstår den konfliktrelation som hegemonin försöker dölja.⁴⁹

Förutsättningen för utbyggnaden av den svenska välfärdsstaten, samförståndspolitiken och dess förändrade förutsättningar, betraktar Horgby som ett resultat av det socialdemokratiska partiets dubbla hegemonier. Dessa karakteriserar han som två maktpooler med olika agenda och maktresurser. En maktpool var knuten till arbetarrörelsens facklig-politiska samverkan, vars interna relationer styrdes av arbetarrörelsens hegemoni. Samtidigt fanns en maktpool

⁴⁷ Schmidt (2002) s. 31 f

⁴⁸ Horgby, Björn (pågående forskning)

⁴⁹ Ibid.

som var knuten till storföretagsamheten och högborgerligheten. Här styrdes relationerna av en borgerlig hegemoni vilket medförde att marknadens krav var normerande. Den konkreta politiken betraktar Horgby som resultatet av en förhandling mellan dessa maktpooler. Under perioden från sent 1940-tal fram till det tidiga 1970-talet kan de båda maktpoolerna sägas ha ett gemensamt intresse av en produktiv välfärdspolitik. På den politiska dagordningen stod utbyggnaden av välfärdsstaten, en förutsättning för detta var att industrin rationaliserades. Den solidariska lönepolitiken fungerade som produktiv välfärdspolitik på arbetsmarknaden, detta kombinerades med "flyttlasspolitiken" och den reforminriktade välfärdspolitik. Så länge denna välfärdspolitik baserades på ekonomisk tillväxt kunde alltså de båda maktpoolerna bedriva välfärdspolitik i samförstånd.⁵⁰

Samtidigt är forskningen relativt ense om att det inte kan anses korrekt att beskriva den svenska modellen bara som en samförstånds lösning. Ekonomihistorikern Urban Herlitz har exempelvis påpekat att modellen visserligen hade inslag av uttalad samhällsgemenskap men hävdar också att den inneslöt samhälleliga motsättningar som i viss mån doldes av den goda ekonomiska tillväxten. Han tar den fulla sysselsättningen som exempel på ett kontroversiellt mål där det alltid funnits ett motstånd från arbetsgivarsidan genom att den fulla sysselsättningen riskerar att eliminera arbetslöshetens disciplinerande effekt.⁵¹

Ett liknande perspektiv kan anläggas på socialpolitiken, som utgör en viktig del av den svenska modellen. Utifrån en neoklassisk ekonomisk teoriansats är synen på socialpolitiken övervägande negativ. Bakgrunden är grundantagandet att den fria marknaden leder till optimala lösningar för alla parter. Ur detta perspektiv får socialpolitiska och andra politiska åtgärder karaktären av intrång i marknadskrafternas spel, vilket bör begränsas så mycket som möjligt. Genom att socialpolitiska åtgärder antas minska den ekonomiska effektiviteten så ställs medborgarna, enligt den neoklassiska skolan inför ett oundvikligt val mellan effektivitet och jämlikhet.⁵² Inom den svenska socialdemokratin skapades dock en alternativ tolkning av socialpolitiken. Denna tolkning byggde till stor del på Gunnar

⁵⁰ Gustafsson, Bo (1983) *The Causes of the Expansion of the public Sector in Sweden during the 20th Century*, s. 39 f, Magnusson, Lars (2002) *Sveriges ekonomiska historia*, s. 455 ff

⁵¹ Herlitz, Urban (1989) *Om den offentliga sektorns framväxt*, s. 29

⁵² Korpi, Walter & Palme, Joakim (1993) *Socialpolitik, kris och reformer: Sverige i internationell belysning*, s. 139

Myrdals argumentation kring socialpolitiken som spelade en positiv roll för ekonomisk tillväxt och effektivitet.

Socialpolitikens uppgift var enligt Myrdal inte bara att skapa trygghet, utan också skapa tillväxt och ekonomisk utveckling. Därför borde den inte betraktas som en kostnad utan som en produktiv investering. Jenny Andersson hävdar att den socialdemokratiska ideologin därmed kom att innefatta en tolkningsram kring socialpolitiken som produktiv och som ett medel för tillväxt. Ett betraktelsesätt som sedan kom att kvarstå under efterkrigstiden som en specifikt socialdemokratisk tolkningsram kring socialpolitikens plats i den framväxande välfärdsstaten. Genom att definiera socialpolitiken som produktiv kringgick den svenska socialdemokratin också det så kallade jämlikhet-effektivitetsdilemmat. Genom att se socialpolitik som ett medel för social jämlikhet, rättvisa och trygghet blev social och ekonomisk utveckling mål i samklang, och inte i konflikt som i liberala ideologier.⁵³

Andersson påtalar dock att samtidigt som produktivitetsargumenten i 1930-talets socialpolitik motiverade en socialpolitisk ambitionshöjning så har föreställningar om behovet att skapa tillväxt och ekonomisk effektivitet i senare perioder istället lett till ifrågasättanden av socialpolitiken och dess koppling till ekonomisk kris. Under 1980- och 90-talen har den så kallade tredje vägens socialdemokratiska ideologi, med marknadslösningar, privatisering, konkurrensättning och besparingar, inte utgått från att se socialpolitiken som en investering, utan som en kostnad. Målsättningen att både skapa tillväxt och skapa trygghet blev därmed enligt Andersson djupt motsättningsfyllda ideologiska mål.⁵⁴

Den svenska modellens förändrade former

Förutsättningarna kom emellertid att förändras till följd av den ekonomiska krisen i början på 1970-talet, det mest konkreta resultatet var att ekonomin inte längre växte. Den naturliga följden blev att industrin inte längre hade ett behov av fortsatta rationaliseringar utan istället inriktade sig på att hålla löner och priser nere. Detta gjorde att det inte längre fanns ekonomiskt utrymme för en fortsatt välfärdsutbyggnad utan ett högre skatteuttag. Högre skatter riskerade dock att inverka negativt på industrins möjligheter att på

⁵³ Andersson (2005) s. 1 f

⁵⁴ Andersson (2005) s. 3

lång sikt finansiera rationaliseringar, förutom att det på kort sikt ledde till en inflationsdrivande politik, vilket försvagade industrins internationella konkurrenskraft och drev upp lönerna. Till följd av detta försvann den borgerliga industrimaktpoolens intresse av samarbete. När maktpoolerna inte längre hade sammanfallande intressen växte så konflikterna mellan parterna. Detta resulterade i att de sociala reformer som genomfördes under 1970-talet inte kom att byggas på överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter utan genomfördes istället lagstiftningsvägen. De borgerliga regeringarna under 1970-talet fortsatte som sagt den socialdemokratiska välfärdspolitiken vilket ytterligare ökade de statliga kostnaderna och resulterade i allt sämre statsfinanser och en fortsatt stagflation. När socialdemokraterna återkom till makten 1982 valde de istället att följa den borgerliga hegemonin. Genom att föra en marknadsliberal politik som förespråkade avregleringar minskade också behovet av att förhandla mellan maktpoolerna. Orsaken är enligt Horgby att förhandlingsmomentet i stor utsträckning byggde på att ekonomin och politiken var sammanflätade. Under 1980-talet emanciperades marknaden från politiken vilket öppnade vägen för en extremt marknadsliberal borgerlig regering 1991–1994. Strukturkrisen ledde under dessa år till en valuta- och fastighetskris som i sin tur resulterade i ekonomisk depression.

Synen på marknadens emancipation kom även att dela arbetarrörelsen och låg bakom rosornas krig. Inom de fackliga leden hade missnöjet visat sig redan under 70-talet då man, pressade av vilda strejker och en alltmer kritisk syn på arbetslivets och arbetsmarknadens villkor och en stegrad arbetslöshet, inte längre var intresserade av att fortsätta den reformpolitik som baserades på den solidariska lönepolitiken. Med marknadens emancipation följde ett minskat behov av att upprätthålla arbetarrörelsens egen hegemoni. Konsekvensen blev att maktpoolerna försköts i industrins favör vilket enligt Horgby förändrade politikens förutsättningar både mellan de politiska blocken och inom arbetarrörelsen.

Den finanskris som i början av 1990-talet blev följd av marknadens avreglering, i kombination med den strukturella krisen, bidrog till en mycket snabb industriell nedgång. Samtidigt innebar det växande beroendet av den internationella marknaden att förutsättningen för en inhemsk svensk tillväxtpolitik reducerades kraftigt. De ekonomiska lösningarna kom istället att bli övernationella vilket resulterade i att fackföreningsrörelsen blev ett särintresse. Förutsättningarna för arbetarrörelsens hegemoni hade därmed i

grunden förändrats och löstes upp, LO och det socialdemokratiska partiet hade helt enkelt inte längre sammanfallande intressen av en gemensam välfärdspolitik. Samtidigt kom den borgerliga hegemonins extrema marknadsanpassning, som den tog sig uttryck under den nyliberala regeringen Bildt, att råka i politiskt vanrykte. Resultatet kan sägas vara att både den socialdemokratiska regeringen och den borgerliga hegemonin förflyttat sina positioner från nyliberalism till en kombination mellan avreglerad marknad, stimulanter av industrin och försvar av en något bantad välfärdsstat.

Hur har då den svenska välfärdsstatens förändrade utseende påverkat förhållandet mellan politiker och allmänhet? Jon Pierre och Bo Rothstein menar att trots det faktum att 1990-talets nedskärningar av välfärdspolitiken sannolikt har punkterat idén om en svensk folklig identitet skapad kring stoltheten över ett svenskt välfärdsprojekt så har den svenska välfärdspolitiken inte tappat sitt folkliga stöd. Tvärtom så menar de att bland allmänheten är stödet för de centrala delarna i den svenska modellen kanske större än någonsin. Den avgörande förändringen utgörs av att marknaden och inte politiken kommit att utgöra den sociala trygghetens grundval. Det som därmed har gått förlorat är grundtanken om ”det starka samhället”, välfärdsprojektet utgör inte längre en enhetlig nationell reformprocess. Denna idé menar de har utmanats inte minst av minskade ekonomiska resurser. Därmed är det allt svårare att tala om välfärdspolitik som en grund för skapandet av nationell politisk identitet.⁵⁵ Med utgångspunkt från Björn Horgbys syn på hegemonin som oskrivet kontrakt så kan utvecklingen från 70-talet beskrivas som politikerna frånsagt sig sitt ansvar som garant för välfärden. Politikerna kan därmed sägas ha brutit sin del av det oskrivna hegemoniska kontraktet, kvar står den konfliktrelation som hegemonin försökt dölja.

Det sociala kapitalet

Det är svårt att övervärdera den betydelse som den amerikanske statsvetaren Robert Putnams studier av det demokratiska systemets variationer fått i den internationella samhällsvetenskapliga debatten. Till skillnad från gängse förklaringar som pekar på ekonomiska

⁵⁵ Pierre, Jon & Rothstein, Bo (2003) ”Välfärdsstat i otakt – Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter” i Pierre, Jon & Rothstein, Bo (red.) (2003) Välfärdsstat i otakt – Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter, s. 6 f

eller sociala förhållanden som utslagsgivande så har Putnams studier visat att den avgörande faktorn består av tätheten och tyngden i det lokala organisationsväsendet. Förklaringen är enligt Putnam att deltagandet i organisationsväsendet skapar ett socialt kapital som gör att medborgarnas mellanhavanden kan bygga på förtroende för andra människor. Åtskilliga reservationer har samtidigt riktats mot Putnams teser, inte minst från svenska forskare. De flesta är dock överens om att de teorier som Putnam presenterar är fascinerande, den efterföljande debatten kan också sägas komplettera den ursprungliga teorin på ett värdefullt sätt.

Vad är socialt kapital?

Enligt teorin har ett samhälle tre typer av tillgångar, fysiskt kapital, humankapital och socialt kapital. Av dessa har det sociala kapitalet länge varit ett försummat område i analyserna och villkoren för demokrati och ekonomisk tillväxt. I motsats till de etablerade kapitalbegreppen så härstammar dock inte socialt kapital från ekonomiämnet utan har istället sina rötter i sociologin. Den som ursprungligen kan sägas ha gjort begreppet känt var Pierre Bourdieu som vid sidan av det mer kända begreppet kulturellt kapital även lanserade begreppet socialt kapital. Bourdieu betraktar socialt kapital som en resurs som tillkommer individer genom deltagandet i varaktiga nätverk. Här kommer dock främst Robert D. Putnams definition och användande av begreppet socialt kapital att diskuteras. Till skillnad från Bourdieu så menar Putnam att socialt kapital bör betraktas som en allmän nytthet som bör skiljas från privata resurser.⁵⁶

Enligt Robert D. Putnams definition betyder socialt kapital ”in-
slag i samhällsorganisationen, till exempel förtroende, normer och nätverk, som kan förbättra samhällseffektiviteten genom att underlätta samordnande operationer”⁵⁷. Deltagandet i organisationsväsendet kan därmed sägas skapa ett socialt kapital som innebär att medborgarnas mellanhavanden kan bygga på förtroende för andra människor i samhället. Man vågar samarbeta för att man hyser förtroende för att den andre också kommer att samarbeta. Teorin bygger på att i det fria organisationslivet uppstår ett sammanhål-

⁵⁶ Westlund, Hans, *Är socialt kapital alltid positivt?*, <http://www.kooperativutveckling.org/tidningen/HW3.html> 050403

⁵⁷ Putnam (1996) s. 201

lande kitt i form av starka sociala normer om tillit och ömsesidighet som möjliggör eller underlättar det den typ av samarbete som demokratin bygger på.⁵⁸ Genom att använda begreppet socialt kapital för denna form av tillit hävdar Bo Rothstein att den också bör betraktas som en tillgång som kan byggas upp och förnyas, men som också kan förbrukas.⁵⁹

Liksom med konventionellt kapital tenderar de som har socialt kapital enligt Putnam att ackumulera mer. Samtidigt poängterar han att de flesta former av socialt kapital som förtroende, sociala normer och nätverk är s.k. ”moraliska resurser”. Med detta menas att de ökar och inte minskar med användning och töms helt om de inte används. Socialt kapital är i vanliga fall också en allmän nytthet, det skiljer sig därmed från konventionellt kapital som i vanliga fall är en privat tillgång. Samtidigt är det sociala kapitalet i likhet med andra allmänna nyttheter undervärderat och ställs inte till förfogande i tillräckligt stora mängder av privata aktörer. Putnam konstaterar därför att socialt kapital i motsats till andra typer av kapital ofta måste skapas som en biprodukt av andra sociala aktiviteter.⁶⁰

Förtroende utgör som sagt en avgörande komponent i det sociala kapitalet. Putnam konstaterar att ju högre graden av förtroende är inom ett samhälle desto sannolikare är det att det råder ett samarbete, och samarbetet i sig föder förtroende. I komplicerade moderna miljöer menar han att detta sociala förtroende kan uppstå ur två närbesläktade källor, *normer för ömsesidighet och nätverk av medborgerligt engagemang*. Putnam talar om ”den generaliserade reciprocitetens norm” som en starkt produktiv beståndsdel i det sociala kapitalet. Bakgrunden är att han betraktar ömsesidigheten som den viktigaste normen för att förstärka det sociala förtroendet och därmed underlätta samarbete. Samtidigt menar han att en effektiv norm för generaliserande reciprocitet sannolikt är förknippad med täta nätverk av socialt utbyte. Putnam talar om att nätverk av formell och informell kommunikation som kännetecknande för alla samhällen. Dessa kan vara ”horisontella” i den meningen att de för samman personer med likvärdig status och makt. De kan också vara ”vertikala”, bestående av ojämlika personer i hierarki- eller beroenderelationer, de flesta nätverk är dock i regel en kombination

⁵⁸ Kumlin, Staffan & Rothstein, Bo (2003) ”Staten och det sociala kapitalet” i Pierre & Rothstein (2003) s. 147

⁵⁹ Rothstein, Bo (1999) *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*, s. 102

⁶⁰ Putnam (1996) s. 204 f

av dessa ytterligheter. De nätverk som Putnam betraktar som särskilt främjande för det sociala kapitalet kallar han ”samhällsengagerande”, dessa kännetecknas av en intensiv horisontell kontakt.⁶¹

Putnams syn på socialt kapital har mötts av flera invändningar. Han har bland annat kritiserats för att endast fokusera på de positiva effekterna av socialt kapital utan att överväga de negativa. Socialekonomen Hans Westlund påpekar dock att flera amerikanska forskare, hävdad förekomsten av ”negativt” socialt kapital. Detta tar sig uttryck i att nätverk av olika slag även tenderar att ha en utestängande funktion.⁶² Bo Rothstein menar att Putnams definition av socialt kapital är alltför bred i den meningen att den innehåller en funktionell del där tillgången på socialt kapital både utgör förklaringen till deras samarbete och det samarbete som skall förklaras. För att göra definitionen teoretiskt användbar menar Rothstein att den funktionella delen bör uteslutas. Rothstein riktar en liknande kritik mot Putnams ambition att bygga in den sociala normen om ömsesidighet i begreppet socialt kapital. De delar som Rothstein menar bör bevaras av Putnams definition är aktiviteten i frivilliga sociala nätverk och frågan om mellanmännisklig tillit. Samtidigt poängterar han att dessa delar bör hållas analytiskt skilda åt genom att de kan vara kausalt kopplade, de kan på olika sätt orsaka varandra. Rothstein anser också att frågan om mellanmännisklig tillit bör ges en större betydelse än deltagandet i nätverk. Han nämner det s.k. Hells Angels syndromet, dvs. att alla typer av nätverk inte skapar tillit. Många nätverk har tvärtom som sin huvudsakliga funktion att skapa motsatsen – misstro och hat mot det omgivande samhället. Det andra argumentet för att betrakta tilliten som grundstenen i definitionen av socialt kapital menar Rothstein utgår från det faktum att utan någon form av tillit deltagarna emellan är det osannolikt att frivilliga organisationer alls kommer till stånd.⁶³

Förändringar i det sociala kapitalet

I sin bok *Bowling alone* (på svenska *Den ensamme bowlaren*), lägger Robert D. Putnam fram belegg för att det civila samhället i USA är i kris till följd av att amerikanen i mindre grad är medlem eller aktiv i frivilliga organisationer och även deltar allt mer sällan i

⁶¹ Putnam (1996) s. 206 ff

⁶² Westlund, Hans, *Är socialt kapital alltid positivt?*, <http://www.kooperativutveckling.org/tidningen/HW3.html> 050403

⁶³ Rothstein (2003) s. 97 f

olika slags sociala nätverk. Putnam menar att alla indikationer sedan mitten av 1970-talet pekar åt fel håll. Det sociala kapitalet, som Putnam menar är demokratins grundbult, är på väg att erodera i USA. Amerikanerna är i allt mindre grad delaktiga i frivilliga organisationer och deltar också mera sällan i olika slags informella nätverk. Utvecklingen innehåller enligt Putnam samtidigt både vågtoppar och vågdalar. Han konstaterar exempelvis att de sammanhållande banden bland amerikanerna särskilt under 60-talet blev påtagligt starkare. Putnam hävdar också att möjligheterna finns att vända de senaste årtiondenas nedgång i uppgång. För att åstadkomma detta krävs det enligt Putnam ett intensivt arbete för att öka det sociala kapitalet i det amerikanska samhället.⁶⁴

Med utgångspunkt från detta finns det, som påpekats i inledningen, ett principiellt intresse av att undersöka det sociala kapitalets betydelse för den svenska utvecklingen. Bo Rothstein visar på tre avgörande skäl: För det första pekar han på vikten av att undersöka förhållandet mellan de offentliga utgifternas höga nivå och det civila samhällets hälsotillstånd. Hit hör frågan om de omfattande välfärdsprogrammen gjort frivilliga organisationer och andra informella sociala relationer mellan individer obehövligen och därmed framkallat social isolering? Det andra skälet rör den politiska korporatismens betydelse. Vilken verkan har det nära samarbetet mellan staten och de stora nationella intresseorganisationerna haft på föreningslivets och det civila samhällets livskraft? Ett vanligt antagande inom forskningen är enligt Rothstein att statens stöd för, och samarbete med, intresseorganisationerna skulle göra organisationernas ledningar mer professionella och därmed mindre ansvarstagande i förhållande till sina medlemmar. Detta skulle i förlängningen leda till en minskad medlemsaktivitet. Samtidigt pekar han på att stöd från staten har visat sig öka intresseorganisationernas förmåga att dra till sig nya medlemmar. För det tredje frågar han sig hur ser den långsiktiga utvecklingen ut för det sociala kapitalet i den socialdemokratiska staten? Som påtalats ovan har Robert Putnam konstaterat en brant nedgång för alla väsentliga former av socialt kapital i USA sedan 1970-talet. Rothstein konstaterar att till följd av skillnaderna mellan Sverige i USA inte bara i storlek och demografi utan också i politiska och ekonomiska aspekter så kan jämförelsen leda till två skilda resultat. Om tenden-

⁶⁴ Kumlin & Rothstein (2003) i Pierre & Rothstein (red.) (2003) s. 147 f, Putnam, Robert D. (2000) *Den ensamme bowlaren – Den amerikanska medborgarandans upplösning och förnyelse*, s. 25 f, 422 ff

serna för det sociala kapitalet överrensstämmer mellan USA och Sverige så menar han att detta pekar på en global ideologisk förändring medan om det skulle finnas stora skillnader i det sociala kapitalets utveckling så kan den nationella politiken utgöra en viktig förklaringsfaktor.⁶⁵

Forskningen om det sociala kapitalet som grund för demokrati och ekonomisk tillväxt har fått stort genomslag även i svensk politik. Staffan Kumlin och Bo Rothstein pekar särskilt på den svenska demokratiutredningen, (SOU 2000:1), som i sitt betänkande bland annat hävdar att förutsättningarna för ett demokratiskt styrelse-skick bygger på en medborgaranda av ömsesidig respekt och tillit. Den svenska demokratin brister anses till stor del också vara en konsekvens av att människor inte i tillräcklig grad aktiverar sig i partier och folkrörelser. Kumlin och Rothstein pekar dock på att internationella studier visat att Putnams resultat i form av en kraftig nedgång för mellanmänsklig tillit och deltagande i frivilliga organisationer och nätverk som skett i USA inte har någon motsvarighet i de europeiska länder som undersökts, däribland Sverige. De SOM-undersökningar som genomförs av Göteborgs universitet har sedan 1981 undersökt graden av förtroende mellan människor bosatta i Sverige. Fram till 2001 har dessa inte visat någon nedgång av graden av tillit, utan snarare en svag ökning. Tillsammans med de övriga skandinaviska länderna ligger Sverige för övrigt högst i internationellt jämförbara mätningar av den mellanmänskliga tilliten. Kumlin och Rothstein drar slutsatsen att även om det finns många brister i den svenska demokratin så kan de inte förklaras av ett minskat socialt kapital, de påpekar dock att det sociala kapitalet är ett synnerligen svårfångat fenomen.⁶⁶

Kumlin och Rothstein frågar sig därmed också om det för demokratin så centrala sociala kapitalet i form av mellanmänskligt förtroende verkligen genereras av aktivitet i frivilliga organisationer eller sociala nätverk? De konstaterar inledningsvis att teorin är väldigt stark på makronivå. Ett land, en kommun eller en region med ett livligt frivilligt organisationsväsende och en hög social interaktion mellan medborgarna har i regel välfungerande demokrati och en växande ekonomi. Samtidigt konstaterar de att dessa samband på aggregerad nivå inte är tillräckliga för att kunna dra några slutsatser om orsakssambanden på individnivå. Kumlin och Rothstein hävdar också att flera forskare ifrågasatt det kausala sambandet

⁶⁵ Rothstein (2003) s. 118 f

⁶⁶ Kumlin & Rothstein (2003) i Pierre & Rothstein (red.) (2003) s. 148 ff

mellan deltagande i organisationer/nätverk och en ökad benägenhet att lita på andra människor, de resultat som framförts har inte visat på något sådant samband. Deltagandet i frivilliga organisationer och nätverk verkar alltså inte öka tilliten mellan människor, det existerande sambandet mellan högt organisationsdeltagande och hög tillit beror snarare på att de som engagerar sig redan har en hög tillit. Samtidigt visar det ovan nämnda Hells-Angels fenomenet på att många sociala nätverk är uppbyggda kring att skapa misstroende mot medlemmarna i andra organisationer, dessa kan knappast sägas skapa en ökad mellanmänsklig tillit. I syfte att komplettera Putnams mer sociologiska förklaringar utvecklar därför Kumlin och Rothstein ett embryo till en teoribildning om (välfärds)staten och det sociala kapitalet. Utgångspunkten är att staten både kan skapa och förstöra socialt kapital förtroendekapital genom sin organisation av de offentliga institutionerna.⁶⁷

Välfärdsstaten och det sociala kapitalet

Kumlin och Rothstein konstaterar att medborgare i utvecklade välfärdsstater ofta kommer i kontakt med offentliga verksamheter, de nämner socialförsäkringar, barnomsorg, offentlig sjukvård, äldreomsorg och utbildning som några sådana exempel. Utifrån detta formulerar de en hypotes om att människors syn på det omgivande samhället och andra medborgare i hög grad formas i kontakt med sådana välfärdsinstitutioner. Utgångspunkten för teorin är kraven på likabehandling som åligger offentliga verksamheter och förbjuder diskriminering, partiskhet, godtycke och liknande. Därmed ser de möjligheten att undersöka i vilken utsträckning de individer som haft personliga kontakter med offentliga institutioner anser sig rättvist behandlade. Mot bakgrund av tidigare forskningsresultat som pekat på ett samband mellan uppfattningar om rättvis behandling i kontakter med välfärdsstatens institutioner och generellt politiskt förtroende riktar Kumlin och Rothstein sitt intresse mot hur förtroendet mellan medborgarna påverkas av i vilken utsträckning de anser sig rättvist behandlade.⁶⁸

Efter att empiriskt ha prövat hypotesen konstaterar Kumlin och Rothstein att erfarenheter av selektiva, behovsprövande välfärdsinstitutioner ofta reducerar mellanmänsklig tillit. Erfarenheter av

⁶⁷ Kumlin & Rothstein (2003) i Pierre & Rothstein (red.) (2003) s. 149 ff

⁶⁸ Kumlin & Rothstein (2003) i Pierre & Rothstein (red.) (2003) s. 153 f

universella institutioner tenderar på motsvarande sätt att bygga upp densamma. Med utgångspunkt från att deras teoretiska tolkningar är riktiga så anser de att förklaringen till att Sverige är ett land med hög mellanmänsklig tillit är att relativt få svenskar har erfarenhet av selektivt distribuerad offentlig välfärd och service, samtidigt som många möter universella verksamheter. Dessa resultat är särskilt intressanta mot bakgrund av förändringsprocesser i många europeiska välfärdsstater. Till följd av påtryckningar från externa globaliserade marknader och interna demografiska befolkningsförändringar har selektiva välfärdslösningar långsamt blivit allt vanligare. Sverige är enligt Kumlin och Rothstein ett exempel på denna trend. Om teorin skulle visa sig hålla för mer omfattande empiriska prövningar menar Kumlin och Rothstein att detta kan visa på hur tillit kan skapas på andra sätt än genom det svårdefinierade organisationsdeltagandet. Det skulle också innebära att för att skapa en bättre fungerande demokrati och ökad ekonomisk tillväxt så skall politiken inte stödja frivilliga organisationer eller informella nätverk utan istället öka kvalitén i de politiska institutionerna, särskilt de som ansvarar för offentliga uppgifter.⁶⁹

Avslutande diskussion

Tidigare har förhållandet mellan politiker och allmänhet diskuterats i termer av en hegemonisk relation där förhållandet fram till 1970-talet kan sägas bygga på en gemensam strävan att bygga ett välfärdssamhälle. Till följd av minskade ekonomiska resurser kombinerat med en utmaning "uppifrån" av den ökade betydelse som internationaliseringen och EU fått så har denna strävan kommit att utmanas.⁷⁰ Konsekvensen av detta kan sägas vara att den tidigare intressegemenskapen mellan politiker och allmänhet har försvunnit och parterna kan istället sägas befinna sig i en konfliktrelation. Detta kan illustreras av att allmänheten visar ett fortsatt stöd för existerande välfärdssystem⁷¹, medan både en socialdemokratisk och borgerlig hegemoni kan sägas pendla mellan ett stöd för en nyliberal politik i form av en avreglerad marknad och ett försvar av en bantad välfärdsstat.

⁶⁹ Kumlin & Rothstein (2003) i Pierre & Rothstein (red.) (2003) s. 166

⁷⁰ Pierre & Rothstein (2003) i Pierre & Rothstein (red.) (2003) s. 7

⁷¹ Blomqvist, Paula & Rothstein, Bo (2000) *Välfärdsstatens nya ansikte. Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*, s. 48

Den redogörelse för välfärdsstaten och det sociala kapitalet som presenterats av Staffan Kumlin och Bo Rothstein kan sägas utgöra ett konkret exempel på hur denna konfliktrelation kan ta sig uttryck. Deras teori säger att den mellanmännsliga tilliten i moderna välfärdsstater formas i kontakterna med offentliga välfärdsinstitutioner såsom barnomsorg, sjukvård, äldreomsorg och utbildning. Intresset för skapandet av tillit härleds till Rothsteins betoning av den mellanmännsliga tilliten som den mest betydelsefulla beståndsdelen i det sociala kapitalet. Det sociala kapitalet som Putnam utpekat som en allmän nytthet med sådan betydelse att mängden av det kan utgöra skillnaden mellan en fungerande och en icke-fungerande demokrati. Putnam har argumenterat för att det sociala kapitalet skapas genom människors deltagande i organisationer och mer informella nätverk. Putnams teori har fått ett kraftigt genomslag både hos politiker och hos den breda allmänheten, vilket kan förklaras av den starka efterfrågan på en förklaring till den västerländska demokratins problem, såsom bristande engagemang, sjunkande valdeltagande och en ökad misstro mot politiker. Putnams teser har också fått en stark effekt på svensk politik. Inte minst hos de många svenska politiker med en ideologisk och organisatorisk bas i de traditionella folkrörelserna har Putnams tolkning funnit ett kraftigt stöd.⁷²

Tvärt emot den utbredda uppfattningen att en omfattande välfärdsstat skulle undergräva det sociala kapitalet kan de resultat som presenterats av Kumlin och Rothstein sägas visa att ju mer universella de offentliga välfärdsinstitutionerna är, desto högre är den mellanmännsliga tilliten och därmed det sociala kapitalet. Förklaringen till att tilliten liksom det frivilliga organisationsväsendet är starkast i de skandinaviska länderna kan alltså sökas i det traditionellt sett utbredda systemet av universella välfärdsinstitutioner. Men kanske ännu viktigare, teorin ger också en möjlig förklaring till det minskade förtroendet för den representativa demokratins institutioner – nämligen införandet av selektiva välfärdslösningar.

⁷² Pettersson, Olof & Rothstein, Bo (2001) "Förord" i Putnam (2001) s. 9

Förändringar i det sociala landskapet

Inom sociologin talar man ofta om värdeförändring, med detta menas en ständig om- och nybildning av kulturella former och värden. Eftersom tunga värdeförändringar oftast samspelar med grundläggande sociala förändringar har detta kommit att benämnas sociokulturell förändring. I boken "Det sociala landskapet" konstaterar Göran Ahrne, Christine Roman och Mats Franzén att sociokulturella förändringar är sammansatta processer som teoretiskt är svåra att fånga i en enda formel. I en redogörelse för det sociala landskapets förändring i Sverige från 50-talet till 90-talet gör de därför en distinktion mellan å ena sidan vardagen, och å andra sidan ekonomi och politik. Genom att ta fasta på de två senare försöker de visa att kulturen verkar som en förmedlingsinstans mellan vardagslivet och de ekonomiska villkoren i det sociala landskapet. Detta förhållande menar de ger en mer konkret uppfattning om hur sociokulturell förändring går till.⁷³

Jag kommer här att komplettera detta sociokulturella perspektiv med en redogörelse för sociala rörelser. Detta svårfångade fenomen beskriver den italienske sociologen Mario Diani som en kedja av mer eller mindre sammanhängande händelser spridda över tid och rum där aktörerna består av grupper eller organisationer som sammanlänkas i mönster av interaktion. Sociala rörelser menar han därmed utgörs av komplexa och väldigt heterogena nätverksstrukturer. Fenomenet har sedan 1970-talet undersökts i syfte att klargöra dessa strukturer och dess inre dynamik. Dessa studier har visat att kollektivt handlande i hög grad skapas av sociala band mellan deltagare.⁷⁴ Den svenske sociologen Håkan Thörn pekar på att sociala rörelser inte per definition är demokratiska, de syftar heller inte med nödvändighet till demokratisering. Trots att menar han att de historiska mobiliseringar som resulterat i ett ökat medborgerligt inflytande över samhälleliga beslutsprocesser ofta har drivits av sociala rörelser.⁷⁵

Genom att koppla samman sociokulturella förändringar och sociala rörelser i det svenska samhället under efterkrigstiden så är det möjligt att visa dels hur samhällsförändringarna konkret påverkat

⁷³ Ahrne, Göran & Roman, Christine & Franzén, Mats (1996) *Det sociala landskapet – En sociologisk beskrivning av Sverige från 50-tal till 90-tal*, s. 32 f

⁷⁴ Diani, Mario (2003) "Introduction: Social Movements, Contentious Actions, and Social Networks: 'From Metaphor to Substance?'" i Diani, Marion and McAdam, Doug (ed.) (2003) *Social Movements and Networks, Relational Approaches to Collective Action*, s. 1

⁷⁵ Thörn, Håkan (2002) *Globaliseringens dimensioner – nationalstat, världssamhälle, demokrati och sociala rörelser*, s. 156

medborgarna dels hur medborgarna reagerat på dessa förändringar. Tanken är alltså att mer konkret visa hur ett samband mellan samhällsförändring och politiskt missnöje skulle kunna se ut.

Det kan tilläggas att ovan nämnda perspektiv har flera kopplingar till forskningsfältet kring begreppet Contentious Politics. Sidney Tarrow hävdar exempelvis i boken "Power in Movement" att: "When backed by dense social networks and galvanized by culturally resonant, action-orientated symbols, contentious politics leads to sustained interaction with opponents. The result is the social movement."⁷⁶ Tarrow menar alltså att framväxten av sociala rörelser i det moderna samhället förändrat möjligheten att upprätthålla och koordinera kollektiva aktioner. Därför bör också kollektiva aktioner och kollektivt våld ses som en del av det politiska fältet.

60-talet – välfärdsexpansion, radikalisering och en ökad medvetenhet

Vid mitten av 1950-talet kan det svenska samhället beskrivas som ekonomiskt och politiskt stabilt. Sverige hade en intakt produktionsapparat och återuppbyggnadsbehoven i Europa gjorde att exportmarknaden var närmast omätlig. De grundläggande välfärdsreformerna hade också genomförts eller beslutats under 1940-talets andra hälft. Kulturellt kom framtidstron att breda ut sig och bli alltmer hegemonisk, trots detta blev inte välfärden allmän förrän en bra bit in på 1960-talet. Den främsta orsaken kan sägas vara att vardagens villkor inte förändrades i samma takt som den allmänna framtidstron. I och med välfärdssamhällets intåg informaliseras de sociala relationerna och människors möten blev mindre formbundna. Under sextioalet kom också många traditionella värden att omdebatteras, du-reformen var ett av flera kulturella uttryck för denna sociokulturella förändring. Även könsrollerna kom under sextioalet att debatteras och många idéer lyftes fram som hjälpte till att ifrågasätta traditionella mönster mellan män och kvinnor. Informaliseringen kan sammantaget sägas verka nedbrytande på givna kulturella former och öppnade dörren för alternativa vanor. Samtidigt höjdes en första kritik av välfärdssamhället.⁷⁷

⁷⁶ Tarrow, Sidney (1998) *Power in Movement – Social Movements and Contentious Politics*, s. 2

⁷⁷ Ahrne & Roman & Franzén (1996) s. 37 f

Historikern Klas Östberg betraktar i sin bok *1968 – när allting var i rörelse*, 1960-talet som en radikaliseringsprocess med ett ovanligt långt förlopp. Upptakten kallar han det liberala 60-talet, präglad av förskjutningar i tankar och perspektiv ofta influerade av internationella sociala och politiska motsättningar. Kring mitten av sextioåret menar Östberg att politiska öppningar möjliggjorde en intensifierad fas av radikaliseringsprocessen, han kallar denna period det röda 60-talet. Denna period symboliseras internationellt av Vietnamkriget och i Sverige av diskussionen kring sprickorna i folkhemmet och negativa konsekvenser av den svenska modellen. Under perioden menar Östberg att en ny social rörelse formerades, denna fick ett kraftigt och omedelbart genomslag. Inledningsvis utgjordes denna rörelse av en ny generation radikaliserade ungdomar vilka skapade sin egen identitet – socialt, organisatoriskt och ideologiskt. Östberg menar att motsättningarna mellan dessa aktionsgrupper, solidaritetsorganisationer och politiska vänsterströmningar stundtals kunde vara stora men betraktar de ändå som en social rörelse. En rörelse som kom att utgöra motorn i den process som politiserade alla delar av samhällslivet, från utrikesfrågor till privata relationer. Åren kring 1968 utgör enligt Östberg kulmen på denna fas. Under 1970-talet skapades nya uttryck för radikaliseringsprocessen genom den framväxande kvinnorörelsen, musikrörelsen och miljöförändringen. Den medborgerliga anslutningen blev enligt Östberg med all säkerhet större jämfört med 60-talet, samtidigt som den sociala och åldersmässiga sammansättningen blev bredare. Under 1970-talet kom radikaliseringsprocessen också att innebära omfattande politiska reformer, här kan nämnas steriliseringslagens avskaffande, medbestämmandelagen och den kraftigt utvidgade offentliga sektorn. Samtidigt menar Östberg att 70-talet utgjorde den sociala rörelsens nedgångsfas.⁷⁸

Flera av de sociala rörelser som växte fram under 70-talet kom så småningom att integreras i existerande strukturer. Östberg exemplifierar detta med Miljöförändringen som stod nära flera politiska partier och så småningom bildade ett eget. Den tidigare starkt centrerade kvinnorörelsen omformades till självständiga sammanslutningar för bland annat kvinnokultur, kvinnojourer och kvinnoforskning. Rörelsens sammanhållande beståndsdelar, dess organisationer och gemensamma världsbild började enligt Östberg också att lösas upp. Rörelsernas breddade ålderssammansättning gjorde att det inte

⁷⁸ Östberg (2002), s. 175 f

längre gick att tala om en enhetlig 68-generation. Vietnamkrigets slut gjorde att rörelsens viktigaste internationella symbol försvann. Samtidigt menar Östberg att en tilltagande dogmatisering skedde inom den politiska vänstern, förlusten av tron på att ett annat samhälle var möjligt betraktar han som en avgörande orsak till rörelsens försvagning.⁷⁹

Ifrågasättandet av det etablerade var från början alltså främst ett kulturellt fenomen, men i början av 1970-talet politiserades det allt mer. Den stora gruvstrejken i Kiruna 1969–70 tillsammans med den samtida kritiken av miljonprogrammets bostadsområden i olika förorter visade på sprickor i välfärdsbygget. Med oljekrisen 1974 inleds också efterkrigstidens första krisfas. ”Den gröna vågen” kom sedan att vända det kulturella ifrågasättandet direkt mot välfärds-samhället och dess företrädare, särskilt socialdemokratin. Mitten av sjuttioalet kan ses som slutfasen av den svenska moderniseringen. Från den nya kvinnorörelsen ställdes krav på ett ökat samhällligt jämställdhetsarbete genom exempelvis utbyggnaden av daghem. Det sena sjuttioalet kan ses som en brytningstid både politiskt, ekonomiskt och kulturellt. De centrala dragen utgjordes av kvinnorörelsens genombrott på olika samhällliga plan – ekonomiskt genom en ökad kvinnlig sysselsättning, politiskt genom olika reformer som avskaffandet av sambeskattningen. Även vardagslivet genomgick en förändring under sjuttioalet. Efterkrigstidens välfärdsutveckling bestod i viss mån, förändringen innebar snarare att välfärdssamhället stabiliserades i vardagens livsmönster.⁸⁰

80-talet – individualisering, globalisering och ett groende missnöje

Skiftet från sjuttio- till åttiotalet kan politiskt beskrivas som närmast motsägelsefullt. Den borgerliga regering som erövrade makten 1976 fortsatte välfärdspolitiken, när socialdemokratin åter tog makten 1982 ledde detta till en politik med nyliberala inslag, främst i form av avregleringar. Sammanfattningsvis kan man säga att det sociala landskapet sedan mitten av sjuttioalet präglades av att ekonomi och politik befann sig i otakt. Från åttiotalet kom framtiden heller inte att förknippas med folkhemmet, åtminstone inte på ett trovärdigt sätt. Nya moderna värden kom istället att spela stor roll,

⁷⁹ Östberg (2002), s. 176 f

⁸⁰ Ahrne & Roman & Franzén (1996) s. 38 ff

framförallt en ny typ av individualism. Detta kan exemplifieras med den s.k. yupprien som kombinerade individuell yrkesmässig framgång med en utmanande konsumtion. Denna kombination var nydanande, men utan den föregående informaliseringen hade den nya individualismen knappast varit möjlig. En kollektiv perspektivförändring kan sägas ha flyttat fokus från framtiden till nuet.

Den starka ekonomiska högkonjunktur som präglade särskilt den andra hälften av åttiotalet kom sociokulturellt att skilja sig från efterkrigstidens välfärdsutveckling. Påtagligt är att under denna högkonjunktur fördjupades sprickorna i den svenska modellen. Av stor vikt är det statliga budgetunderskott som sjuttioalet efterlämnade sig och som kom att destabilisera den svenska modellen. Samtidigt globaliserades stora delar av världsekonomin vilket tvingade fram flera politiska avregleringar. Dessa regleringar har inte sällan varit centrala delar av det svenska välfärdsbygget. Globaliseringen medförde också en ökad utomeuropeisk flyktinginvandring. Till skillnad från den tidigare arbetskraftsinvandringen så kom dessa människor att få det svårt på den svenska arbetsmarknaden. I kombination med ökade ekonomiska svårigheter ledde detta till en ökad främlingsfientlighet. Detta kan exemplifieras med utvecklingen i Sjöbo där kommunen helt sonika vägrade att administrera den statliga flyktingpolitiken, ett beslut som förankrades genom en lokal folkomröstning. De ökade främlingsfientliga stämningarna kom senare också att kanaliseras politiskt genom Ny Demokrati.⁸¹

Under åttiotalet sker samtidigt en framväxt av en ny militant rasideologisk rörelse, denna utveckling har bland annat beskrivits av historikern Helene Löow i sin bok *Nazismen i Sverige 1980–1999*. Löow menar att från 1980 sker den hittills mest expansiva fasen i utvecklingen av efterkrigstidens nationalsocialistiska och rasideologiska grupper. Denna nya rörelse beskriver hon som en undergroundkultur, marknadsförd genom musik och öppna demonstrationer. Förmågan att samordna verksamheten mellan dessa grupper, exempelvis genom skapandet av ett traditionellt politiskt parti har dock inneburit uppenbara svårigheter. Löow menar att samtliga försök, med undantag av det senaste, Nationalsocialistisk Front (NSF), har misslyckats. Det intensiva utvecklingsskedet för denna grupp sammanföll dock med färdigställandet av Löows bok vilket gjort att hon inte i detalj har kunnat följa organisationens

⁸¹ Ahrne & Roman & Franzén (1996) s. 40 f

utveckling.⁸² I ett senare tillägg till boken diskuteras dock ställningen hos de nationalsocialistiska grupperna i slutet av 90-talet, detta tillägg behandlas nedan.

Sammantaget kan man konstatera att från mitten på åttiotalet och fram till valet 1991 skedde påtagliga förändringar i den svenska väljarkårens beteende. Sverige sågs länge som ett mönster av parlamentarisk stabilitet, detta mot bakgrund av att Socialdemokratin under perioden 1936 till 1988, i nio riksdagsval erhöll 45,5 % av rösterna \pm 1 %. Från mitten av 80-talet sker dock ett antal händelser som kan sägas leda till en systemförändring både på lokal och på central nivå. Den första händelsen är lokalvalet i Malmö 1985 där socialdemokraterna förlorade makten efter 66 års oavbrutet regeringsinnehav. Resultatet kan förklaras av Skånepartiets valframgångar som till stor del byggde på intensiv kritik av den svenska modellen och mot socialdemokratin som ansvariga för systemets utformning. Ett andra förändringstecken utgörs av Miljöpartiets inbrytning bland traditionella och socialdemokratiska väljare i 1988 års val. På central nivå kom systemförändringen 1991 med Ny Demokrati och Kristdemokratiska Samlingspartiets representation i riksdagen.⁸³

90-talet – missnöjet politiseras

Den kris som oväntat infann sig kring 1990 fördjupade den ekonomiska och politiska obalansen. Med krisen steg arbetslösheten rekordsnabbt till nivåer som endast har sin motsvarighet på 1930-talet. Till skillnad från då skedde utvecklingen från en närmast fullständig sysselsättning vilket ledde till en chockupplevelse. Till följd av ekonomins internationalisering och avreglering var det inte heller möjligt att likt 1930-talet bemöta krisen med en expansiv ekonomisk politik för att stimulera efterfrågan. Försöken att komma tillrätta med krisen inriktade sig istället på en radikal bantning av statsutgifterna, konsekvensen blev att arbetslösheten närvaro i vardagen blev ännu mera påtaglig. Nittioalet kom också alltmer att präglas av en växande klyfta mellan å ena sidan de ekonomiskt och politiskt ledande och stora delar av allmänheten å den andra. Medan eliten påtalade vikten av nedskärningar och lyfte fram EU-medlem-

⁸² Löw, Helene (2000) *Nazismen i Sverige 1980–1999. Den rasistiska undergroundrörelsen: musiken, myterna, riterna*, s. 9 f, 138

⁸³ Bjurulf, Bo & Fryklund, Björn (red.) *Det politiska missnöjets Sverige, statsvetare och sociologer ser på valet 1991*.

skapet som en lösning på krisen förblev välfärdsstatens folkliga stöd intakt och i viss mån ännu starkare. Konsekvensen blev en karaktäristisk politisk låsning där de lösningar som förespråkas av eliten blivit allt svårare att genomföra under den politiska demokratins villkor, samtidigt har välfärdsstatens prestationer på allt fler områden blivit svår att hålla på vad många anser vara en rimlig nivå. En minskad folklig tilltro till det politiska systemet grundar sig emellertid inte bara i politikens svårigheter att upprätthålla berättigade välfärdsprestationer. En serie kritiska händelser har också alltsedan Palmemordet fördjupat klyftan och tillsammans med arbetslösheten bidragit till en slags kulturell chock. Till dessa händelser hör den akuta ekonomiska krisen under hösten 1992 och Riksbankens kraftiga räntehöjningar vilket sågs som en bekräftelse på det politiska systemets oförmåga. Flera skandaler avslöjades i bland annat Motala där kommunpolitiker skaffat sig fördelar på det allmännas bekostnad samtidigt som välfärden stod under fortsatt press.⁸⁴

I en debattartikel frågar sig Urban Lundberg och Klas Åmark vad 60-talets ”nya vänster” har haft för betydelse för samtidens syn på den svenska krisen under 1990-talet? De konstaterar att delar av det aktivistiska arvet från 1960-talet överlevt i form av att medborgarna blivit aktivare på många områden i politiken vilket de betraktar som en viktig förändring av politisk kultur i Sverige. Den nya vänsterns politiska arv utgörs således av människors handlingsberedskap, ”deras vilja och vana att vara aktiva har överlevt trots att de politiska alternativ och utopier som då engagerade så starkt nu är avsomnade”⁸⁵. Samtidigt konstaterar de att arvet från 1960-talet främst kommit att förvaltas av den välutbildade medelklassen. Konsekvensen blir att en direktdemokratisk kritik mot folkrörelsetraditionens representativa demokrati smälter samman med nyliberala ambitioner att bryta den maktapparat som skyddat den svenska modellen och den svenska välfärdsstaten. Lundberg och Åmark konstaterar att ”en vilja att protestera överlevde samtidigt som politikens innehåll, målet för protesterna, försvann”.⁸⁶

Försök har också gjorts att jämföra 60-talets nyvänster med dagens autonoma vänstergrupper. Irena Turonska har exempelvis analyserat hur anarkismen sedan 60-talets återuppväckts av olika grupper. Hon menar att för nyvänstern under 60-talet låg anarkis-

⁸⁴ Ahrne & Roman & Franzén (1996) s. 42 f

⁸⁵ Lundberg & Åmark (1997) s. 63

⁸⁶ Lundberg & Åmark (1997) s. 64

mens värde i en förändringsstrategi som syftade till individens frigörelse. För 70-talets alternativa rörelser praktiserades anarkismen snarare apolitiskt, i syfte att främja engagemang i sociokulturella projekt med en underliggande målsättning att omvandla världen. Den autonoma vänstern som växte fram på 90-talet har enligt Turonska snarast anammat nyvänsterns ståndpunkter, dock i en förenklad form. Hon menar att de endast betraktar anarkismen som en kampdoktrin som föreskriver våld.⁸⁷

Turonska beskriver uppkomsten av 90-talets autonoma vänster som ett resultat av desillusionerade erfarenheter av välfärdssamhällets ekonomiska kris i kombination med trovärdighetsproblem hos den representativa demokratis institutioner. Hon pekar på det faktum att ungdomar i flera europeiska länder drabbats av arbetslöshet, genom att ungdomar utgör de autonoma gruppernas sociala bas har detta varit en särskilt viktig faktor för dess framväxt. Turonska menar att den autonomvänster som på 90-talet etablerade sig i Sverige erkänner sin förankring i en socialistisk-anarkistisk tradition. Hon beskriver målet att bekämpa extremhögern som den minsta gemensamma nämnaren mellan dessa grupper som kan anses bilda en antirasistisk front. Utöver detta betraktar Turonska fronten som mycket splittrad, de autonoma står till vänster om den politiskt etablerade vänstern. Avståndstagandet från den politiskt etablerade vänstern utgör också en viktig komponent, de autonoma är emot att organisera sig i ett politiskt parti utan ser sig själva som ett nätverk av självstyrda grupper som mobiliserar sina sympatisörer när händelserna kräver det. Samtidigt menar hon att mot detta frihetliga inslag ställs ett konspiratoriskt, en metod att organisera sig i ett slags hemligt sällskap byggt på disciplin och effektivitet.⁸⁸

Turonska nämner inga särskilda organisationer i sin diskussion om den nya autonoma vänstern, en grupp som dock stämmer väl in på hennes beskrivning är Anti-fascistisk aktion (AFA). AFA bildades 1993 och ser sig själva som ett landsomfattande nätverk med uppgift att bekämpa fascismen både ideologiskt och fysiskt. I Häftet för kritiska studiers temanummer kring sociala rörelser diskuterar Abby Peterson bland annat AFA utifrån begreppet *neosekterism*. Peterson betraktar neosekten som ”en synnerligen exklusiv och exkluderande kollektiv identitetskonstruktion”, som karaktäriseras av en kompromisslös hållning i de politiska kraven på det tra-

⁸⁷ Turonska, Irena (1997) Anarkism idag. Politiskt våld från nyvänstern till de autonoma” *Häftet för kritiska studier*, nr. 2, 1997, s. 33 f

⁸⁸ Turonska (1997) s. 43 f

ditionella politiska systemet.⁸⁹ Enligt Peterson bygger en del av neosektens aktioner på våld – mot andra eller mot egendom. Den politiska neosekten utgör därmed en typ av högriskaktivism, denna verksamhet kräver enligt Peterson ett visst mått av hemlighetsmakeri.⁹⁰

AFA beskriver Peterson som ett nätverk av militanta, anarkistiska och antirasistiska aktionsgrupper som tillämpar den våldsamma konfrontationens strategi. Hon menar att rekryteringen av nya medlemmar främst sker genom personliga kontakter – detta för att försäkra sig om att de nya medlemmarna delar gruppens mål och medel. Organisationen är uppbyggd som ett handlingsnätverk bestående av informella vänstergrupper. Bortsett från det allmänna målet, att bekämpa fascismen, är AFA:s aktionsinriktade aspekter enligt Peterson mer eller mindre hemliga. Samtidigt innebär det faktum att de flesta aktionerna sker i form av direkta konfrontationer att tiden och platsen för aktionerna är förutsägbara. AFA:s konfrontationer med olika rasistiska och nyfascistiska grupper markerar ett starkt, ofta våldsamt, ställningstagande mot att det offentliga rummet upplåts åt dessa grupper. Konkret tar sig aktionerna enligt Peterson uttryck i ett öppet våld, i form av stenkastning eller verbal förolämpning. Detta sker inte bara i direkt protest mot de rasistiska grupperna utan också mot samhällets våldsmakt, som anses skydda de rasistiska gruppernas säkerhet. Det faktum att AFA-aktivisterna under sina aktioner bär maskering förklaras också med att masken skyddar mot såväl polisens som de rasistiska/fascistiska gruppernas registrering.⁹¹

Helene Löow diskuterar som sagt också ställningen hos de nationalsocialistiska och rasideologiska grupperna vid slutet av 90-talet. Hon konstaterar att exempelvis den rasistiska brottsligheten sett en faktisk ökning dels när det gäller olika former av misshandel, dels grövre brottslighet. Löow nämner polismorden i Malexander, mordet på syndikalisten Björn Söderberg och bilbomben i Nacka mot två journalister. Hon konstaterar att det fortfarande saknas en kontinuitet i såväl debatt som i åtgärder, debatten tenderar att ta sitt avstamp i nuet och blundar därmed för tidigare händelser. Händelserna i Malexander betraktades exempelvis som ett trendbrott trots att Vitt Ariskt Motstånd redan 1991

⁸⁹ Peterson, Abby (2002) "Hemlighetsmakeriets roll i militant politisk strategi", i *Häftet för kritiska studier*, nr 1, 2002, s. 14, se även Peterson, Abby (2001) *Contemporary Political Protest – Essays on political militancy*.

⁹⁰ Peterson (2002) s. 14 f.

⁹¹ Peterson (2002) s. 17 ff

gjorde sig kända som bankrånande aktivister. Under senare år konstaterar Löow ett ökat tryck mot "Vit Makt-världen" – från polis och det övriga rättsväsendet, från politiker, kommuner och debattörer och från anti-rasister. Trots detta menar hon att de högerextrema gruppernas verksamhet inte har minskat i någon betydande utsträckning. Samtidigt som vissa medlemmar lämnat rörelsen på grund av omvärldens tryck och en tilltagande radikalism så tilldrar den sig också nya militanta individer. Löow tycker sig kunna urskilja ett mönster med grovt kriminellt belastade som delar med sig av sina speciella kunskaper – ett mönster som känns igen från andra länder och som där fött terroristgrupper. Oavsett hur utvecklingen för de högerextrema grupperna ser ut så konstaterar hon att nya grupper sannolikt kommer att uppstå med nya serier av våld som följd. Till följd av detta betonar Löow vikten av att debatten inte stannar vid manifestationer och utlovade krafttag. Istället bör frågan om hur det var möjligt för denna rörelse att blomma upp.⁹²

2000-talet – "nya" sociala rörelser?

Kjell Östberg konstaterar att det finns tecken på att vi idag kan stå inför en ny period av radikaliserings liknande den som skapades av 1960-talets sociala rörelser. Han menar att den i så fall skulle ha sina rötter i tredje världen och hos de sociala rörelser som kritiserar globaliseringens negativa effekter.⁹³ Sociologen Håkan Thörn menar dock att den sociala rörelse som etablerade sig i Seattle, Washington och Prag under 1999–2000 utgör en unikt global, och mycket heterogen rörelse – bestående av fackföreningar, miljö- och solidaritetsorganisationer, kyrkor och nya rörelser som exempelvis Attac. Thörn menar att den gemensamma nämnaren för dessa organisationer består i kritiken av den ekonomiska globaliseringen med utgångspunkt i ett ställningstagande för global rättvisa och ett ekologiskt hållbart världssamhälle.⁹⁴

Mycket av det som sägs och görs idag på det ekonomiska planet utgår ifrån existensen av globaliseringen som en omvälvande kraft. Lars Magnusson konstaterar emellertid att det är oklart vad vi mer exakt menar med begreppet globalisering, vilka krafter som styr

⁹² Löow (2000) s. 480, 486

⁹³ Östberg (2002) s. 179 f

⁹⁴ Thörn, Håkan (2002) "EU-toppmötet och den globala rättviserörelsen" i Löfgren, Mikael & Vatankah, Masoud (red.) (2002) *Vad hände med Sverige i Göteborg?*, s. 227 f

och hur fenomenet skall förstås. Han menar att det som gör att globaliseringen väcker så starka reaktioner har att göra med ett nytt sätt att betrakta tid och rum. Vi blir mer och mer medvetna om att det vi gör också har konsekvenser för andra. Detta innebär att det lokala skeendet inte kan ses utanför ett globalt sammanhang. Det moderna samhället kännetecknas också av en ökad intensifiering av globala sociala relationer som gör att vi upplever oss närmare varandra än tidigare. Magnusson menar att detta utgör bakgrunden till att vi diskuterar legitimiteten och trovärdigheten hos internationella organ som IMF och Världsbanken och talar om motkrafter mot en snabbt expanderande marknadsekonomi.⁹⁵

De händelser som utspelade sig i Göteborg sommaren 2001 gjorde i synnerhet oss svenskar påtagligt medvetna om vår del i en global utveckling. Detta trots att Göteborg inte hyste några av de globala organisationer eller institutioner – IMF, WTO, Världsbanken eller G8 som på andra platser varit föremål för den nya sociala rörelsens protester. EU-toppmötet blev likväl ett tillfälle att kritisera den ekonomiska och politiska världsordningen, bakgrunden är enligt Håkan Thörn att EU kommit att betraktas som en företrädare för den nyliberala politik som präglat globaliseringens senaste fas. I ett försök att förstå det som hände i Göteborg pekar han på det faktum att Göteborg blev en världspolitisk scen som bevakades av journalister från hela världen. De konsekvenser som detta kom att leda till betraktar han som kännetecknande för globaliseringens processer.⁹⁶

Det faktum att våldet kom att hamna i centrum för medias rapportering från Göteborg tar Thörn som utgångspunkt för en diskussion kring vad han kallar ”medialiseringsmyten”. Denna myt kan sammanfattas som en kraftig övervärdering av mediernas betydelse vilket lett till föreställningen att graden av synlighet i media motsvarar samhälleligt inflytande. Thörn menar att inte minst de politiska partierna omfamnat denna myt, samtidigt påpekar han att politikens medialisering i tid sammanfaller med politikens minskade makt. Han menar sig också se en samverkan mellan de etablerade mediernas kommersiella jakt på spektakulära nyheter och olika aktionsgruppers önskan att bli sedda. Det faktum att det svarta blocket av militanta aktivister dominerade rapporteringen från Göteborg förklarar Thörn med att de genom sina handlingar uppfyllde de mediekommersiella krav som de själva kritiserar. Detta

⁹⁵ Magnusson, Lars (2002) *Teorier om imperialism och globalisering*, s. 208, 214

⁹⁶ Thörn (2002) i Löfgren & Vatankah (2002) s. 227 f

innebar samtidigt att de tre stora fredliga demonstrationerna som genomfördes i Göteborg fick marginell uppmärksamhet i media. Thörn påpekar därmed det problematiska med att analysera och värdera den nya sociala rörelsen utifrån den bild som förmedlas i medierna. Detta innebär dels att man bortser från de aktiviteter som sker utanför medias bevakning, dels att rörelsens offentliga manifestationer betraktas isolerat och inte sätts i relation till det demokratiska vardagsarbete som enligt Thörn är kärnverksamheten för de flesta organisationer som verkade i Göteborg.⁹⁷

Avslutande diskussion

Vilket samband finns det då mellan de sociokulturella förändringar och sociala rörelser som präglade det svenska samhället och tilltagande misstro med det politiska systemet? Man kan först och främst konstatera att även om ett politiskt missnöje kan anses vara ett ständigt existerande fenomen så tar det sig olika uttryck vid olika tider.

Redan under den svenska välfärdsstatens blomstringstid i mitten på 1960-talet höjdes den första kritiken av välfärdssamhället. Jenny Andersson som undersökt idéutvecklingen i den svenska socialpolitiken menar att under denna period utmanades det starka samhällets verklighetsbild av en ökad trygghet i tillväxtsamhället av nya verklighetsbilder, som istället visade på stora sociala problem. Mot det starka samhällets syn på en harmonisk social och ekonomisk utveckling ställdes från sent 60-tal en problemformulering om ”utslagning” som istället betonade det sociala problemet som en fråga om systematisk utslagning av individer från tillväxtsamhället och produktionen. Därmed utvecklades en alternativ tolkningsram som menade att den sociala utslagningen var ett direkt resultat av efterkrigstidens tillväxtinriktning.⁹⁸

Misstron med det politiska systemet, eller ifrågasättandet av det etablerade politiserades som sagt allt mer under 1970-talet. Under denna period kom också en del av de krav som den sociala rörelse som grundlades i slutet på 60-talet att omsättas politiskt, kanske främst karakteriserat genom kvinnorörelsens genombrott. Under 1970-talet skedde enligt Jenny Andersson också att en gradvis omsvängning skedde inom socialpolitiken, en omsvängning som hon

⁹⁷ Thörn (2002) i Löfgren & Vatankah (2002) s. 228 ff

⁹⁸ Andersson (2005) s. 6 ff

betecknar som en ideologisk omformuleringsprocess, där socialdemokratin gradvis tog in kritiken och bröt med det starka samhällets tolkningsramar kring tillväxten. Samhällsutvecklingen kom också att beskrivas som djupt föränderlig – den skapade hela tiden nya risker för människorna, risker som politiken hade svårt att förutse. Efterkrigstidens produktionsvinster hade lett till social utslagning, en utslagning som gruppen betraktade som tillväxtens förstörelse av människoresurser. Med dessa formuleringar menar Andersson att socialdemokratin etablerade en ny tolkningsram som utgick från kritiken och tog in formuleringar om ”utslagning” som negativa effekter av tillväxt. I socialdemokratins tolkning handlade samtidigt de sociala målen om att utveckla socialpolitikens roll och att föra fram trygghet bredvid tillväxtmålet, inte om att ersätta tillväxtmålet. Därmed uteslöt man enligt Andersson vänsterkritikens mest radikala tolkningsram.⁹⁹

Efter den radikala vänsterrörelsen under 1960- och 70-talen några sociala rörelser knappast kommit att utgöra en reell påverkan på den etablerade politiska arenan. Man kan fråga sig vad som orsakat denna minskade möjlighet till effektiv påverkan? Urban Lundberg och Klas Åmark kan sägas ge en möjlig förklaring i sin artikel kring arvet av 60-talets politiska kultur. Under 1960-talet beskriver de SAP:s ledning som mottagliga och i viss mån anpassningsbara till den kritik som riktades från den nya vänstern. Fram till slutet av 1990-talet menar de dock att utrymmet har minskat kraftigt, ”Aktivismen fångas inte längre upp av en statsbärande socialdemokrati som arbetar i trygg förvisning om möjligheten att med offentliga ingripanden och politiska åtgärder förändra olyckliga eller orättvisa drag i det kapitalistiska samhället”¹⁰⁰. Detta minskade utrymme skulle kunna förklara varför de politiska grupperingar som bildats både på vänster- och högerkanten, utanför den etablerade politiska arenan, inte kommit att växa till breda sociala rörelser. Samtidigt visar som sagt flera forskare på att se de sociala rörelser som av olika anledningar kritiserar globaliseringens negativa konsekvenser som en möjlig grund för en ny radikaliseringsliknande den som skapades under 1960-talet.

Det finns tecken på att den svenska samhällsstrukturen under 60- och 70-talen kan ha verkat dämpande på den radikala vänstern. Under 60-talet kom anarkismen som sagt också främst att användas för individens frigörelse, inte i syfte att legitimera våld mot

⁹⁹ Andersson (2005) s. 8 ff

¹⁰⁰ Lundberg & Åmark (1997) s. 64

samhälleliga institutioner. Samtidigt finns alltså tecken på att denna syn har förändrats. De våldsamma vänstergrupperingar som var verksamma i Göteborg kan sägas tillhöra en ny autonom vänster utan direkt kontakt med den etablerade vänsterrörelsen. Bland dessa grupper, här har AFA nämnts som exempel, ofta organiserade i nätverk av självstyrda grupper har våldet kommit att utgöra en del av en kompromisslös hållning i sina krav på det traditionella politiska systemet. Samtidigt finns tecken på att särskilt händelserna i Göteborg 2001 kan betraktas som en samverkan mellan en sensationshungrig journalistkår och olika aktionsgruppers önskan att bli sedda och möjligen nå ut med ett budskap.

Inte heller den svenska högerextremismen som växte fram på 1980-talet, som ett led i en internationell utveckling, kan anses ha utgjort något potentiellt hot. Detta kan kanske främst förklaras av ett intensivt arbete, på flera samhälleliga plan, för att förhindra dessa gruppers framväxt. Gunnar Jervas påpekar också att den samhälleliga toleransnivån för högerextremism i Sverige är betydligt lägre än för vänsterextremism. Frågan är dock om detta kommer att leda till att högerextremismen mer eller mindre försvinner eller om det i stället ökar kvarvarande terroristers benägenhet att ta till våld?¹⁰¹ Enligt Helene Lööv har omvärldens tryck visserligen lett till många avhopp, samtidigt ser hon en tendens till att redan kriminellt belastade individer dras till de högerextrema rörelserna. Mot bakgrund av detta kan de högerextrema rörelserna betraktas som ett minst lika stort hot som de vänsterextrema grupperna, om inte större.

Sammanfattande diskussion

Inledningsvis konstaterades att det finns tydliga bevis för ett minskat förtroende för det politiska systemet i Sverige under de senaste trettio åren. Samtidigt finns indikationer på att våld och hot om våld mot politiker är ett tilltagande fenomen. En logisk förklaring vore att det finns ett samband mellan dessa fenomen. Verkligheten kan dock anses mer komplicerad än så. Förhoppningen är att denna kunskapsöversikt visat att politiskt våld inte existerar isolerat utan bör ses som ett resultat av samhällets strukturella utveckling. Det politiska våldets historia visar att viljan att förändra, påverka eller protestera mot rådande samhällsförhållanden har gjort att både in-

¹⁰¹ Jervas m.fl. (2003) s. 29

divider och kollektiv tagit till utomparlamentariska metoder. En mer ingående förklaring till dessa våldsytringar visar dock att det våld som utförs av individer är intimt sammankopplade med motiv för mänskligt handlande. Konsekvensen av detta blir exempelvis att förövare av politiska mord svårigen går att dela in i skilda kategorier. Dessa svårigheter visar sig även ifråga om kollektivt våld, samtidigt har forskningen visat att det kollektiva våldet är intimt sammankopplat med sociala strukturer.

Under 1960-talet lades grunden till en kritisk hållning till samhällets politiska institutioner. Bakgrunden var de sociokulturella förändringar som tillsammans med en existerande framtidstro bidrog till en tilltagande politisering av samhällslivet. Det faktum att denna radikaliseringskomponent omfattade hela samhällslivet skulle kunna ge en möjlig förklaring till att det svenska samhället inte har sett någon motsvarighet till den vänsterterrorism som fanns i exempelvis Tyskland, Italien och Frankrike. De aktionsgrupper, solidaritetsorganisationer och politiska vänsterströmningar som utgjorde den radikala sociala rörelsen i Sverige kom därmed inte att utestängas från den politiska arenan. Särskilt under 1970-talet kom radikaliseringskomponenterna också att resultera i omfattande politiska reformer. Man skulle förenklat kunna säga att politiskt våld på strukturell nivå förutsätter att det saknas politiska vägar att få ut sitt budskap. I Sverige har institutionella förutsättningar funnits vilket kan förklara varför vi klarat oss från terrorism.

Bilden av den svenska politiska kulturen har också generellt sett präglats av ett perspektiv där konflikter genomgående tonats ned till förmån för framhävandet av ett fredligt och harmoniskt förhållande. Under tidigmodern tid betecknas relationen mellan centralmakten och allmogen som utformad i samförstånd eller åtminstone fredlig opposition. På samma sätt betecknas förekomsten av massupplopp i Sverige under övergången mellan tidigmodern och modern tid som påtagligt begränsade och med låga nivåer av våld. Under modern tid lyser forskningen kring kollektiva våldsytringar närmast helt med sin frånvaro. Samtidigt har flera forskare påtalat vikten av bilden av den svenska politiska kulturen bör problematiseras ytterligare. En genomgång av den svenska samhällsutvecklingen under modern tid visar också på flera strukturella förutsättningar för ett tilltagande politiskt missnöje.

Fram till 1970-talet ger historien i allmänhet en förhållandevis ljus bild av den svenska samhällsutvecklingen. Den svenska modellen har traditionellt angetts som förklaring till den stabila svenska

efterkrigstiden med en hög ekonomisk tillväxt som i sin tur skapade förutsättningar för genomförandet av ett omfattande socialt reformprogram. Det faktum att hela det politiska blocket liksom olika intresseorganisationer var aktivt deltagande i beslutsprocessen har gjort att den svenska välfärdsmodellen kommit att betecknas som unik i sin parlamentariska stabilitet. Utvecklingen från 1970-talet har dock kommit att beskrivas i helt andra termer. När den ekonomiska tillväxten avtog i början av 70-talet följde istället en kombination av inflation och ekonomisk stagnation. Till följd av detta fanns det heller inte ekonomiskt utrymme för en fortsatt välfärdsuppbyggnad. En fortsatt ekonomisk nedgång gjorde så att ekonomin under 1980-talet kom att frigöras från politiken vilket öppnade vägen för en extremt marknadsliberal borgerlig regering 1991–94. Under denna period kom dock den redan existerande strukturkrisen spådas på ytterligare vilket resulterade i ekonomisk depression. Det samlade resultatet har därmed blivit att dagens politik kan sägas utgöra en mix mellan avreglerad marknad, stimulanser av industrin och försvar av en något bantad välfärdsstat.

Även bilden av den svenska demokratin har kommit att förändras. Förtroendet för demokratins representativa institutioner har som sagt oavbrutet tappat i stöd. Detta är en internationell trend som dock visat sig extra tydlig i Sverige. Till följd av detta har många forskare åter riktat sitt intresse mot den svenska modellen, utgångspunkten kan sägas vara att samarbetet mellan staten och de stora nationella intresseorganisationerna haft en negativ inverkan på föreningslivet och det civila samhällets livskraft. Den amerikanske statsvetaren Robert Putnam hade i sin analys av förutsättningarna för en fungerande demokrati betonat vikten av människors engagemang i frivilliga organisationer. Detta skulle enligt Putnam skapa ett socialt kapital som gör att medborgarnas mellanhavanden kan bygga på ett förtroende för andra människor. Utgångspunkten för den svenska diskussionen om socialt kapital var alltså att välfärdsstatens institutioner hade en negativ inverkan på det mellanmänniska förtroendet och det medborgerliga engagemanget. Denna hypotes har dock tillbakavisas, tillsammans med de övriga skandinaviska länderna visade sig Sverige ha världens högsta nivåer av tillit. Liksom många andra europeiska länder har Sverige inte heller haft någon dramatisk nedgång i deltagandet i frivilliga organisationer liknande den utveckling som Putnam funnit i USA. Problemen med det minskade förtroendet för den svenska demokratin kan därmed inte förklaras med ett minskat socialt kapital.

De studier som gjorts av svenska forskare kring välfärdsstaten och det sociala kapitalet har istället hävdats att den mellanmänniska tilliten utformas i medborgarnas kontakter med offentliga verksamheter. Utgångspunkten är indikationer på att sambandet mellan medborgarnas uppfattningar om en rättvis behandling i kontakter med dessa välfärdsinstitutioner och ett generellt politiskt förtroende. Efter att ha undersökt detta samband har forskarna konstaterat att erfarenheter av selektiva välfärdsinstitutioner tenderar att reducera den mellanmänniska tilliten samtidigt som erfarenheter av universella välfärdsinstitutioner bygger upp densamma. Förklaringen till det minskade förtroendet för den representativa demokratis institutioner skulle därmed kunna förklaras med införandet av selektiva välfärdsinstitutioner. Det arbete som gjorts för att stärka den svenska demokratin genom stöd till frivilliga organisationer skulle alltså kunna betecknas som lönlöst, arbetet skulle istället inriktas på att öka kvalitén i de politiska institutionerna.

Avslutningsvis, vad kan man då säga om ett eventuellt samband mellan det minskade förtroendet för det politiska systemet och en tilltagande tendens av våld och hot mot politiker. En utbredd uppfattning inom forskningen säger att de strukturella förändringar som skett inom det svenska välfärdssystemet, där marknaden istället för politiken kommit att utgöra trygghetens grundval, har inneburit en kraftig förändring av förhållandet mellan politiker och medborgare. Bland medborgarna finns ett fortsatt stöd för den svenska välfärdsstaten. Inom politiken har dock de minskade ekonomiska resurserna liksom påtryckningar från globaliserade ekonomiska marknader liksom interna demografiska förändringar kommit att innebära ett långsamt införande av alternativa välfärdslösningar. De nedskärningar som skett i välfärdspolitikerna kan därmed sägas ha punkterat synen på välfärdsprojektet som en enhetlig nationell reformprocess. Förutom att detta riskerar att innebära en ytterligare minskad mellanmännisklig tillit så kan det också innebära att den svenska samhällstrukturen inte längre kan anses ha en dämpande effekt på det kollektiva våldet. Tendenser finns bland radikala autonoma vänstergrupperingar, liksom bland högerextrema grupper, att legitimera användandet av våld för att uppnå politiska förändringar. För att kunna förstå och förklara denna utveckling måste dock kollektiva aktioner och kollektivt våld, på gott och ont, ses som en del av det politiska fältet. En förutsättning för detta är att vi lyfter fram och analyserar de protester som förekommit i Sverige under modern tid.

Litteratur

- Ahrne, Göran & Roman, Christine & Franzén, Mats (1996) *Det sociala landskapet, en sociologisk beskrivning av Sverige från 50-tal till 90-tal*, Göteborg: Bokförlaget Korpen
- Andersson, Jenny (2005) *Mellan tillväxt och (o)trygghet – Idéer om tillväxt och socialpolitik i socialdemokratisk ideologi*, Elektronisk källa:
http://www.conference.slu.se/historiker2005/program/Ekhist%201/p19_Jandersson.pdf, hämtad: 050503
- Bjurulf, Bo & Fryklund, Björn (red.) *Det politiska missnöjets Sverige*, statsvetare och sociologer ser på valet 1991, Lund: Lund University Press
- Blomqvist, Paula & Rothstein, Bo (2000) *Välfärdsstatens nya ansikte. Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*, Stockholm: Agora
- Deltér, Sara, Svenska Kommunförbundet (2004) *Ett hot mot demokratin – Förtroendevalda som utsätts för våld eller hot om våld*, andra omarbetade upplagan, Stockholm: Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet
- Deth, Jan W. van, Maraffi, Marco, Newton, Ken and Whiteley, Paul F. (red.) (1999) *Social Capital and European Democracy*, London: Routledge
- Diani, Marion and McAdam, Doug (ed.) (2003) *Social Movements and Networks, Relational Approaches to Collective Action*, Oxford: Oxford University Press
- Franzén, Mats (2002) "Mitt i gatan. Stadspolitiska vridpunkter" i *Häftet för kritiska studier*, nr. 1, 2002
- Gustafsson, Bo (1983) *The Causes of the Expansion of the public Sector in Sweden during the 20th Century*, Uppsala Papers in Economic History, Research Report No 1, Uppsala: Department of Economic History
- Harnesk, Börje (2002) "Den svenska modellens tidigmoderna rötter?" i *Historisk Tidskrift*, 2002
- Herlitz, Urban (1989) *Om den offentliga sektorns framväxt*, Lund: Studentlitteratur
- Hermansson, Håkan & Wenander, Lars (1987) *Uppdrag: Olof Palme*, Stockholm: Tidens Förlag
- Holmberg, Sören & Weibull Lennart (red.) *Land, Du välsignade?*, SOM-undersökningen 2000, SOM-rapport 26, Göteborg: SOM-institutet

- Jervas, Gunnar m.fl. (2003) *Terrorismens tid*, Stockholm: SNS Förlag
- Johansson, Roger (2002) "Bilden av Ådalshändelserna 1931 – 70 år av kamp om historien" i *Historisk Tidskrift*, 2002
- Karlbom, Rolf (1967) *Hungerupplopp och strejker 1793–1867 – En studie i den svenska arbetarrörelsens uppkomst*, Gleerups
- Korpi, Walter & Palme, Joakim (1993) *Socialpolitik, kris och reformer: Sverige i internationell belysning*, Institutet för social forskning, särtrycksserie nr. 389
- Korpi, Walter & Åmark, Klas (2000) *Välfärdsstat i brytningstid – Ett historiskt-samhällsvetenskapligt forskningsprogram om välfärdsstatens utveckling i Sverige och OECD-länderna*, Stockholm: Institutet för social forskning, Stockholms Universitet
- Kumm, Björn (2002) *Terrorismens historia*, Lund: Historisk media
- Lindberg, Ingemar (2005) *Den globala kapitalismen – och det nya motståndet*, Stockholm: Atlas
- Lundberg, Urban & Åmark, Klas (1997) "En vänster i takt med tiden? 60-talets politiska kultur i 90-talets självförståelse", i *Häften för kritiska studier*, nr. 2, 1997.
- Löw, Helene (2000) *Nazismen i Sverige 1980–1990, den rasistiska undergroundrörelsen: musiken, myterna, riterna*, Stockholm: Ordfront
- Magnusson, Lars (2002a) *Teorier om imperialism och globalisering*, Stockholm: Prisma
- Magnusson, Lars (2002b) *Sveriges ekonomiska historia*, Stockholm: Prisma
- Maloy, J. Reid (1998) *The Psychology of Stalking, Clinical and Forensic Perspectives*, San Diego: Academic Press
- McAdam, Doug & Tarrow, Sidney & Tilly, Charles (2001) *Dynamics of Contention*, Cambridge: Cambridge University Press
- Möller, Tommy (2000) *Politikens meningslöshet – Om misstro, cynism och utanförskap*, Malmö: Liber
- Norris, Pippa (ed.) (1999) *Critical Citizens – Global Support for Democratic Governance*, Oxford: Oxford University Press
- Peterson, Abby (2002) "Hemlighetsmakeriets roll i militant politisk strategi" i *Häften för kritiska studier*, nr. 1, 2002.
- Pierre, Jon & Rothstein, Bo (red.) (2003) *Välfärdsstat i otakt – Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter*, Malmö: Liber

- Putnam, Robert D. (1996) *Den fungerande demokratin, medborgarandans rötter I Italien*, Stockholm: SNS Förlag
- Putnam, Robert D. (2001) *Den ensamme bowlaren, den amerikanska medborgarandans upplösning och förnyelse*, Stockholm: SNS Förlag
- Reuter, Christopher (2003) *Med livet som vapen – En bok om självmordsbombare*, Lund: Historisk Media
- Rothstein, Bo & Bergström, Jonas (1999) *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*, Stockholm: SNS Förlag
- Rothstein, Bo (2003) *Sociala fällor och tillitens problem*, Stockholm: SNS Förlag
- Rystad, Göran (2004) *Politiska mord – det yttersta argumentet*, Lund: Historisk Media
- Schmidt, Werner (2002) *Antikommunism och kommunism under det korta nittonhundratalet*, Lund: Nordic Academic Press
- Sörbom, Adrienne (2002) "Generation, klass och politik. Om engagemangets förändringar" i *Häftan för kritiska studier*, nr. 1, 2002.
- Syrén, Agneta (2004) *Smygande hot, en bok om stalkning*, Stockholm: Nätnavet
- Tarrow, Sidney (1998) *Power in Movement – Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge: Cambridge University Press
- Thullenberg, Per & Östberg, Kjell (red.) (1994) *Den svenska modellen*, Lund: Studentlitteratur
- Thörn, Håkan (2002a) *Globaliseringens dimensioner – nationalstat, världssambälle, demokrati och sociala rörelser*, Stockholm: Atlas
- Thörn, Håkan (2002b) "EU-toppmötet och den globala rättviserörelsen" i Löfgren, Mikael & Vatankah, Masoud (2002) *Vad hände med Sverige i Göteborg?*, Stockholm: Ordfront
- Tilly, Charles (2003) *The Politics of Collective Violence*, Cambridge Studies in Contentious Politics, Cambridge: Cambridge University Press
- Turonska, Irena (1997) "Anarkism idag. Politiskt våld från nyväns-tern till de autonoma" *Häftan för kritiska studier*, nr. 2, 1997.
- Westlund, Hans, *Är socialt kapital alltid positivt?* Elektronisk källa: <http://www.kooperativutveckling.org/tidningen/HW3.html>. Hämtad 2005-04-03
- Worsley, Peter (2002) *Marx and Marxism, revisted edition*, London and New York: Routledge
- Österberg, Eva (red.) (2002) *Socialt och politiskt våld, ett perspektiv på svensk historia*

Östberg, Kjell (2002) *1968 – när allting var i rörelse*, Stockholm:
Prisma

Gemensamma riktlinjer för riksdagspartiernas arbete mot hot och våld mot förtroendevalda

Hot och våld mot förtroendevalda är något som inte accepteras av de politiska partierna i Riksdagen. I denna fråga råder en nolltolerans inom samtliga partier. Ingen politisk företrädare ska behöva utstå trakasserier eller hot om våld i fullgörandet av sitt uppdrag eller i sitt arbets- och privatliv. Utgångspunkten bör vara att alla former av hot och trakasserier polisanmäls.

Gemensamt ansvar

Partierna har ett gemensamt ansvar för att agera mot alla förekomster av hot och våld. Partierna ansvarar givetvis för det interna arbetet inom respektive partiorganisation, men bör också sträva efter samverkan i denna typ av frågor.

Arbetsformer

Den konkreta utformningen av arbetet inom detta område skiljer sig av naturliga skäl mellan partierna och de olika förutsättningar som råder för respektive parti. Partierna är olika stora, är olika organiserade och har därmed olika resurser för detta arbete.

Några gemensamma utgångspunkter bör dock gälla som riktlinjer för samtliga partier:

Kontaktpersoner

Förtroendevalda på alla nivåer bör ha en given person inom sitt eget parti att kontakta vid fall av trakasserier och hot. Kontaktpersonen kan finnas på lokal, regional eller central nivå beroende på respektive partis organisationsstruktur. Särskilda journalnummer kan också vara en form att överväga.

Nätverk

Partierna bör eftersträva att bygga nätverk för kontaktpersonerna, såväl partiinternt som mellan partierna. Nätverket kan vara ett forum för erfarenhetsutbyte och en möjlighet för gemensam utbildning. Ett för samtliga partier gemensamt nätverk kan också vara en kontaktyta gentemot polismyndigheterna.

Utbildning

Det finns behov av utbildningsinsatser om kontaktpersonerna inom partierna ska kunna fullgöra sin uppgift. Utbildningen kan med fördel genomföras regionalt och vara gemensam för partierna. Givna inslag bör vara medverkan av polisen för råd till kontaktpersonerna samt något avsnitt om hur man för samtal med personer i kris.

Stockholm i januari 2006

Arbetarepartiet Socialdemokraterna

Marita Ulvskog

Folkpartiet Liberalerna

Johan Jakobsson

Miljöpartiet de gröna

Håkan Wåhlstedt

Vänsterpartiet

Anki Ahlsten

Centerpartiet

Jöran Högglund

Kristdemokraterna

Urban Svensson

Moderata samlingspartiet

Sven Otto Littorin

Studiematerial

Detta studiematerial tar sin utgångspunkt i de material som framställts inom ramen för Kommittén om hot och våld mot förtroendevaldas arbete. Utgångspunkten i studiematerialet tas i filmen *Vem fan vill bli politiker?* som omnämns i betänkandets kapitel 6 (i fortsättningen hänvisad till som "filmen") och i de fallstudier som redovisas i betänkandets kapitel 1. Enkätundersökningen redovisas i betänkandets kapitel 3, och hänvisas i studiematerialet som "enkäten". När det i instuderingsmaterialet står enbart "betänkandet" är det Kommittén om hot och våld mot förtroendevaldas betänkande som åsyftas

Studiematerialet är en idébank med diskussionsfrågor och förslag på aktiviteter och litteratur för vidare läsning. Materialet är skrivet så att det i första hand vänder sig till partiaktiva och politiskt förtroendevalda i kommuner och landsting. Med enkla modifikationer av frågornas utformning går det utmärkt att använda också av andra än förtroendevalda, till exempel säkerhetsansvariga och andra tjänstemän i landsting och kommuner. Studiematerialet kan även användas som utgångspunkt för projekt och temaarbeten kring demokrati och politik för elever i grund- och gymnasieskolan.

För att kunna täcka in allt det som Kommittén om hot och våld mot förtroendevalda har arbetat med, så är studiematerialet ganska omfattande. Tanken är att den som vill diskutera ämnet hot och våld mot förtroendevalda kan plocka de delar som uppfattas som särskilt angelägna eller intressanta för just dem och göra aktiviteter kring det. Studiematerialet kan användas för studiecirklar, seminarier, kurser eller andra former av möten och sammankomster. Det lämpar sig mycket väl för att ta upp till exempel som en del i utbildningen av nya förtroendevalda, i kurser för aktiva i partier och ungdomsförbund, som en utbildningsdel för ledamöter kommunala nämnder, vid partiernas medlemsmöten och många andra sammanhang.

Olika sätt att bli utsatt

Stalkning

En av de förtroendevalda som framträder i filmen *Vem fan vill bli politiker?* är sedan flera år utsatt för en så kalla stalkare (från engelskans *stalking*) – en person som förföljer henne. Hon berättar om vilket obehag hon känner inför detta, och hur det på olika sätt påverkat hennes och även hennes anhörigas liv. Också berättelsen om Lars-Göran och Karin handlar om stalkning.

-Har du hört talas om stalkning förut? Känner du eller har du hört talats om någon som blivit utsatt för detta?

-Vad kan det innebära för den som blir utsatt för en stalkare?

-Hur kan den utsatte skydda sig? Krävs det några särskilda åtgärder och vem/vilka bör i så fall ansvara för dem?

-Vad skulle du vilja att olika aktörer – Polisen, Riksdagen/landstinget/kommunen, ditt parti – skulle göra om någon blev utsatt, det kan rent av vara du själv?

-Vad kan orsaka att en politiskt förtroendevald blir utsatt för stalkning?

-Tror du att personer med vissa egenskaper och/eller som innehar vissa politiska uppdrag, löper större risk än andra?

-Om du fick veta att en förtroendevald som verkar där du själv är aktiv, har blivit utsatt för stalkning, vad tror du att du skulle göra då?

-Spelar det någon roll vem det är som blivit utsatt för hur du skulle agera?

Den typ av anonyma trakasserier som Sven utsätts för har också dragningar av stalkning, men i detta fall är det hela mer svårgreppbart.

-Hur vanligt tror du det är att någon utsätts på det sätt som Sven gör?

-Har du förståelse för Svens sätt att tackla situationen? Hur skulle du själv göra i motsvarande situation?

Läs mer om stalkning i

Doveliuss, Anna Mia, Holmberg, Stina & Öberg, Jonas (2006) *Stalkning i Sverige. Omfattning och åtgärder*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, rapport 2006:3.

Syrén, Agneta (2005) *Smygande hot – en bok om stalkning*, Stockholm: Nätnavet (andra upplagan).

Folklig upproriskhet

En av riksdagsledamöterna i filmen berättar om hur hon, som landstingsråd, blev utsatt för trakasserier och även allvarliga hot, i samband med att landstinget fattade svåra beslut om omstruktureringar i sjukvården. Hon berättar om den utsatthet hon kände, och att hon så småningom nästan blev folkskygg och drog sig undan.

-Känner du själv till något fall där medborgare visat ilska mot politiska förslag och beslut på ett sådant sätt att det kunnat leda till, eller rent av lett till, folklig upproriskhet med demonstrationer och hårda protester?

-Förekom det i sammanhanget trakasserier och/eller hot mot förtroendevalda? Varför eller varför inte, tror du?

-Hur stor risk tror du det rent allmänt finns för en händelseutveckling som den i berättelsen om Ellinor?

-Diskutera vad folklig upproriskhet egentligen kan bero på. Hur kan denna typ av urartade påtryckningsförsök mötas och motverkas?

-Varför väljer människor att försöka påverka genom övergrepp istället för genom engagemang inom det politiska systemet? Läs kapitel 6 i betänkandet och diskutera utifrån det.

Utsatthet på grund av fördomar, diskriminering och politisk extremism

I filmen berättar två förtroendevalda om händelser där de utsatts för övergrepp av politiskt extrema grupper. Dels mannen med utländsk bakgrund som förföljts av rasister, och dels kommunalrådet som fick sitt garage nedbränt en dramatisk natt, som satt djupa bestående spår inte minst hos hans anhöriga.

-Hur vanligt förekommande tror ni denna typ av övergrepp är?

-Känner ni till att politiska extremister har trakasserat eller hotat några förtroendevalda där ni är verksamma?

Läs i betänkandets kapitel 3 om hur förtroendevalda med utländsk bakgrund beskriver sin utsatthet och diskutera olika motiv bakom övergrepp beroende på vem som hotas.

I berättelsen om Jonas är det rasism och homofobi som är orsaken till att människor blir utsatta för trakasserier och hot.

-Tror du att det är särskilt utsatt att vara förtroendevald om man samtidigt har utländsk bakgrund eller om man öppet visar att man inte är heterosexuell?

-Har ni någonsin diskuterat utsattheten för personer med utländsk bakgrund tillsammans?

Per – liksom filmens kommunalråd – drabbas av hot och trakasserier från organiserade extremister.

-Har ni haft problem med politiska extremister där du bor? Hur bör man bemöta denna typ av grupper?

Per funderar över varför människor blir nazister och sluter sig i stor utsträckning till tankar om att det mycket är ett socialt problem. Människor som känner sig utanför och icke respekterade, tar revansch på samhället genom att bli extremister.

-Tror du att människor söker sig till extremistiska politiska rörelser av sociala skäl eller för att de faktiskt tror på idéerna?

-Hur bör man bemöta extremister, på hur stort allvar ska man ta de åsikter de har?

Läs gärna *Handbok för demokrater* av Stieg Larsson och Daniel Poohl (Stockholm: Stiftelsen Expo) i anslutning till att ni diskuterar dessa frågor.

Övergreppens konsekvenser för demokratin

Ett par av dem som intervjuas i filmen tar upp vilka konsekvenser förekomsten av trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda kan få. De pekar på risken att politiker blir fega och inte vågar diskutera

vissa ämnen eller fatta beslut i svåra frågor för att de är rädda att utsättas för övergrepp.

-Hur ser det ut där ni är verksamma, finns det ämnen som ni upplever obehag kring att diskutera eller beslut som ni hoppas slippa fatta på grund av risken för övergrepp?

-Hur vanligt tror ni detta är allmänt sett?

En av riksdagsledamöterna i filmen betonar hur viktigt det är att det finns många förtroendevalda som kan diskutera politiska förslag och beslut och därmed skapa förståelse för varför det önskvärda och det möjliga inte alltid är samma sak. Hon ser hur förekomsten av övergrepp mot förtroendevalda ökar problemet med att få människor att vilja ta på sig politiska förtroendeuppdrag. Jonas ligger på sin säng och funderar på om det verkligen är värt sitt pris att bli politiskt förtroendevald med tankarna på händelser kring ett omstruktureringsbeslut i vården, förekomsten av homofobi och rasism.

-Tror du att förekomsten av övergrepp mot förtroendevalda spelar någon roll för varför det är svårt att engagera människor på politiska förtroendeuppdrag, eller är det andra faktorer som avgör detta?

I filmen är kamplusten stor bland de intervjuade. De framhåller med en röst att övergreppen mot dem snarare stärkt än försvagat deras övertygelse om hur viktigt det är att vara politiskt förtroendevald.

Ta del av enkätens resultat kring frågorna om rädsla och funderingar om att sluta på grund av förekomsten av övergrepp.

-Hur ska vi förstå dessa resultat – står förtroendevalda starka eller brer obehag och rädsla ut sig?

-Riskerar vi att få en försämrad representativitet bland de förtroendevalda på grund av övergreppen?

-Vilka förtroendevalda blir kvar, och vilka slutar?

-Vad kan göras för att motverka en icke önskvärd utveckling?

I enkäten framkommer att många förtroendevalda påverkas mer av övergrepp om deras anhöriga också dras in i sammanhanget. Samma bild får vi av dem som intervjuas i filmen.

-Hur kan förtroendevaldas anhöriga skyddas och ges stöd i sammanhang där övergrepp förekommer?

-Finns det några förebyggande åtgärder som kan vidtas för att anhöriga ska kunna skonas från att dras in i negativa effekter av att en familjemedlem eller annan närstående är politisk förtroendevald?

Olika sätt att agera när man blir utsatt

I filmen framhåller samtliga intervjupersoner att alla övergrepp bör anmälas och att det är viktigt att inte ha överseende med detta problem och dess konsekvenser för demokratin.

-Hur vanligt är det att förtroendevalda i allmänhet har denna inställning? Läs i enkätundersökningen och diskutera frågan.

Lars-Göran har som vana att inte göra något väsen om att han blir utsatt för hotfullheter. Han anmäler inte hotfulla brev och liknande till kommunens säkerhetsansvarige och i allmänhet inte heller till polisen. Hans förklaring är att man som förtroendevald inte ska låta sig påverkas av denna typ av opinionsyttringar, eftersom det skulle skada demokratin.

-Vilka fördelar och problem finns med den inställning Lars-Göran har?

-Hur kan man annars förhålla sig och vilka för- och nackdelar finns med det?

-Kan man peka ut någon eller några som särskilt ansvariga för att situationen utvecklades som den gör i berättelsen om Ellinor?

-Hur uppfattar du olika aktörers sätt att agera under berättelsens gång? Vad gjorde de bra respektive dåligt? Hade de kunnat agera annorlunda och i så fall hur?

Ellinor själv

Kommunalrådskollegan

Förvaltningschefen för Barn- och utbildningsförvaltningen

Föräldrarna och de personer som deltar i protesterna

Sekreteraren

Tjänstemannen vid socialförvaltningen

Ellinors make

Ellinors parti

*Oppositionspolitikerna
Lokala medier
Polisen*

Per polisanmäler det han blir utsatt för, men upplever inte att polisen gör så mycket åt det hela. Ta del av enkätresultaten om hur vanligt det är att förtroendevalda polisanmäler när de blir utsatta för övergrepp.

-Upplever du att polisen tar förtroendevaldas utsatthet på allvar?

-Var tycker du gränsen går för gärningar som det är meningsfullt att polisanmäla?

-Vad får en förtroendevalda vara beredd på att tåla?

Även Ullabritt gör en polisanmälan. I hennes fall leder denna till förundersökning, rättegång och så småningom till fällande dom i Tingsrätten.

-Vad är det som bidrar till denna händelseutveckling?

-Diskutera olika faktorer som hade kunnat leda till att händelserna hade utvecklats på annat sätt.

-Diskutera enkätresultaten om inställningen till hur förtroendevalda de bör agera vid trakasserier, hot och våld. Vilken inställning har du själv och varför?

-Hur ser det ut med inställningen till och rutiner för att handskas med hot mot förtroendevalda vid Polismyndigheten på orten där du bor? Träffa representanter för Polisen och ta reda på mer. Låt polisen också läsa berättelsen och diskutera den tillsammans. Bland enkätresultaten finns ytterligare underlag för diskussion.

-Hur upplever du Tingsrättens sätt att hantera Ullabritts fall? Vad fungerar bra och mindre bra?

-Hur skulle det fungera i Tingsrätten där du bor? Bjud – på samma sätt som med Polisen – in en representant för Tingsrätten. Ta reda på vilka rutiner de har och diskutera den aktuella berättelsen med henne/honom.

Stöd till den som känner oro för eller blir utsatt för övergrepp

I filmen berättar ett kommunalråd hur allvarliga hot medfört att han fått personskydd och hur detta påverkat hans möjligheter att röra sig fritt bland människor. I många kommuner och landsting finns en motvilja bland förtroendevalda att utöka skyddsanordningar som låsta och kontrollerade entréer och annat för de oroar sig att detta ska leda till ökat avstånd mellan de förtroendevalda och väljarna.

-Går det att skapa ökad säkerhet utan att detta behöver medföra att förtroendevalda avskärmas och blir svårare att nå fram till för dem som vill det och som inte har avsikter att hota eller skada?

-Hur ser du på det sätt som kommunens politiker i fallet Lars-Göran valt att hantera frågan om de förtroendevaldas säkerhet? Vilket råd kan du ge Magnus?

-Bjud in den säkerhetsansvarige i landstinget eller kommunen och lyssna på hur hon eller han ser på frågorna om de förtroendevaldas säkerhet.

-Läs kapitel 8 i betänkandet och diskutera det förslag till struktur för stöd och hjälp som kommittén föreslagit. Vilka behov finns det hos just er att stärka säkerhetsstrukturen?

Enkätresultaten visar i vilken utsträckning förtroendevalda fått information om frågor som rör trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda från Riksdagen, landstinget eller kommunen, samt om de har någon att vända sig till om de blir utsatta.

-Läs igenom och diskutera vad resultaten säger. Hur ser det ut där du är förtroendevald?

En av de intervjuade i filmen lyfter särskilt fram hur ensam och utsatt hon kände sig när hon blev utsatt för övergrepp. Även de ungdomar som intervjuas pekar på hur dåligt det är med stöd till den som utsätts. Enkätresultaten visar i vilken omfattning utsatta förtroendevalda fått stöd och från vem/vilka.

-Hur vanligt tror du att den som utsatts känner sig ensam och utlämnad?

-Finns det någon beredskap för att stötta den förtroendevalde som blir utsatt för övergrepp där du bor?

-Vilken attityd upplever du finns kring detta i ditt parti och allmänt bland förtroendevalda, tjänstemän och andra?

-Vilket stöd får Ellinor i sin utsatta situation och från vilka?

-Per upplever att stödet från människor i hans omgivning sviktar när han berättar öppet om vad han utsatts för. Vad tror du är förklaringen till det?

-Hur skulle du själv reagera om du var partikollega med Per eller kände honom på något annat sätt?

-Hur gör man så att andra människor vågar sluta upp och ge stöd till någon som blir utsatt på det sätt som Per blir?

-Vem skulle du rekommendera att Jonas vände sig till för att få prata om sina funderingar?

-Var kunde Sven ha vänt sig?

-Har ni någon beredskap eller organisation i ert parti för att stötta och uppmuntra förtroendevalda? Om inte, hur skulle ni kunna bygga upp något sådant?

I Ullabritts partiavdelning finns det en plan för hur de förtroendevalda bör handla om de hamnar i hotsituationer.

-Finns det en sådan plan i ditt parti? Om det finns, hur kom den till? Om det inte finns, varför är det så?

Trots att Ullabritts partiavdelning har antagit en plan, verkar insikten om hotfrågor inte vara så stor bland hennes partikollegor. De flesta verkar inte ha tagit det som hänt Ullabritt på särskilt stort allvar.

-Är det en verklighetstrogen bild av politiskt förtroendevaldas inställning till hot?

I slutet av berättelsen får vi veta vad Ullabritt lärt sig av händelsen. Se även enkätresultat kring frågan om dokumentation

-Hur ofta tänker du själv på att vara uppmärksam på avvikande händelser? Brukar du till exempel spara ilskena mejl eller göra noter-

ingar om samtal eller händelser du upplever som udda eller obehagliga?

-Finns det några rutiner för tjänstemännen i landstinget eller kommunen hur de ska handla om trakasserier eller hot mot förtroendevalda kommer in via dem (till exempel nämndsekreterare eller registratorer).

Uppmärksamhet i medierna som problem eller möjlighet

I filmen hävdar en av intervjupersonerna att det fanns ett direkt samband mellan ett inslag i en TV-sändning och att han blev utsatt för ett attentat. Hård kritik riktas mot mediernas sätt att rapportera om politik och politiker. En annan av intervjupersonerna funderar över om hennes öppenhet att ställa upp i medierna och tala om de svåra beslut om skulle fattas, bidrog till att hon blev utsatt. Hon är också kritisk till att medierna inte ansträngde sig mer att ge olika perspektiv på de frågor som var aktuella, utan att de koncentrerade sin rapportering på att haka på kritiken mot de förslag som lagts.

Läs boken *I mediernas våld?* (Stockholm: Fritzes förlag) och kapitel 7 i betänkandet.

-Diskutera frågan om vilket ansvar medierna kan tillskrivas i sammanhang då förtroendevalda blir utsatta för övergrepp.

-Diskutera också hur förtroendevalda bör agera gentemot medierna i olika sammanhang då det finns risk för övergrepp eller sådana redan förekommit.

-Gjorde Ellinor rätt när hon valde att protestera och gå ut via medierna i den första situationen med förskolan, eller bidrog hon på det sättet till att det blev ett allvarigare läge i situationen då det handlade om besparingar i skolan än det annars kunnat bli?

Även Per väljer att gå till medierna och berätta om vad han blivit utsatt för.

-Tycker du att det är en bra idé rent allmänt att offentliggöra när en förtroendevalda blir utsatt för övergrepp?

-Finns det situationer då det är olämpligt att offentliggöra och andra då det är en jättebra idé att göra det?

-Har ni någon skriven mediestrategi i ditt parti på någon nivå?

-Om inte, hur kan ni gå tillväga för att skapa en sådan strategi och vad bör den innehålla?

Trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda

Undersökning våren 2005

Kerstin Tengrud

1 INLEDNING

Den här redovisade undersökningen har utförts av Statistiska centralbyrån (SCB) på uppdrag av Kommittén om hot och våld mot förtroendevalda. Undersökningen genomfördes under tiden januari–mars 2005 med hjälp av postenkät.

2 UNDERSÖKNINGENS UPPLÄGGNING

2.1 Undersökningspopulation och urvalsram

Den grupp man genom denna undersökning ville undersöka var förtroendevalda till regering, riksdag, regioner/landsting och kommuner. SCB register över kandidater valda i de allmänna valen 2002 har använts som urvalsram. Observera att undersökningsenheten är uppdraget och inte personen. En person kan ha valts till flera förtroendeuppdrag.

Uppgifter om regeringens ledamöter har erhållits av Riksdagens säkerhetschef och Regeringskansliet.

2.2 Urval

Eftersom Kommittén önskade undersöka om yngre personer och personer med utländsk bakgrund drabbats mer av trakasserier, hot och våld än övriga, har förtroendeuppdragen delats in i strata efter innehavarens ålder samt eget och föräldrars födelseland. Hur många förtroendeuppdrag som fanns och hur många som valdes i olika strata framgår av tabell 1 nedan. Totala urvalsstorleken bestämdes till 2 000 förtroendeuppdrag. De personer som valts till flera förtroendeuppdrag specialmarkerades och fick vid utsänd-

ningen endast en blankett. Antalet ”dublettuppdrag” var 52 stycken.

Tabell 1 Population och urval av förtroendeuppdrag

	Population	Urval
Regering	22	22
Riksdag	349	349
Region/landsting/kommuner		
därav svensk 20–29 år i kommuner	353	150
svensk 30 år eller äldre i kommuner	11 309	350
svensk 20–29 år i region/landsting	26	26
svensk 30 år eller äldre i region/landsting	1 430	325
nordisk bakgrund	927	82
delvis utländsk bakgrund	202	18
utländsk bakgrund	678	678
Samtliga	15 296	2 000

För definition av de olika grupperna se bilaga 1.

2.3 Undersökningsvariabler

Förutom de uppgifter som inhämtats via frågeblanketten har uppgift om kön, ålder, nationalitet, födelseland för den valda personen och den valdas föräldrar hämtats från urvalsregistret. Aktuella postadresser och folkbokföringslän har hämtats från SCB:s befolkningsregister (RTB).

3 GENOMFÖRANDE

3.1 Mätmetod

Undersökningen genomfördes som postenkät med tre skriftliga påminnelser.

3.2 Mätinstrument

Frågeblanketten utformades av Statistiska centralbyrån och Kommittén tillsammans.

3.3 Datainsamling

Frågeblanketten skickades till samtliga utvalda den 20 januari. Efter ett tack- och påminnelsekort skickades två skriftliga påminnelser med blankett till dem, som ännu inte svarat. Datainsamlingen avslutades den 18 mars. Resultatet av datainsamlingen framgår av tabellerna 2 och 3.

Redan innan första påminnelsen skickades ut bestämdes att statsråden inte skulle besvara enkäten. De personer som valts till regeringsuppdrag har tagits bort. Eftersom 11 statsråd även är riksdagsmän medför detta att antalet riksdagsmän minskat till 338 personer.

Tabell 2 Population och urval av förtroendeuppdrag efter korrigerig samt svar

	Population	Urval	Svar %
Riksdag	338	338	76
Region/landsting/kommuner			76
därav svensk 20–29 år i kommuner	353	150	59
svensk 30 år eller äldre i kommuner	11 309	350	81
svensk 20–29 år i region/landsting	26	26	64
svensk 30 år eller äldre i region/landsting	1 430	325	85
nordisk bakgrund	927	82	69
delvis utländsk bakgrund	202	18	89
utländsk bakgrund	678	678	73
Samtliga	15 263	1 967	76

För definition av de olika grupperna se bilaga 1.

Svarsandelen är 76 procent både bland riksdagsmän och region/landsting/kommun.

Tabell 3 Svar, bortfall och övertäckning

	Riksdag	Region/landsting/kommun
Svar	256	1 203
Bortfall	80	386
därav vägran	3	5
fysiskt/psykiskt hinder	0	1
fel person har svarat	0	2
slutat som förtroendevald	0	3
postretur		1
ej svar	77	374
Övertäckning	2	40
därav avlidit	1	14
emigrerat/långvarigt utomlands	1	11
aldrig tillträtt förtroendeuppdrag	0	15

Övertäckningen utgörs av förtroendevalda som har emigrerat eller avlidit eller aldrig tillträtt förtroendeuppdraget. Dessa har tagits bort från urvalet före beräkningen av svarsprocenten.

Svarsprocenten = Antal svar/(population-övertäckning)

3.4 Bearbetning

Inkomna svar har skannats (avlästs optiskt). Även kommentarerna skrivna på linjer avsedda för kommentarer har skannats och överlämnats till Kommittén. Tabeller med antals- och procentskattningar samt osäkerhetstal har beräknats med hjälp av vid SCB framtagna program (Fanja/Tanja). Tabellerna har redigerats i Excel.

Svar från personer som valts för flera uppdrag har räknats in i samtliga de grupper som uppdragen tillhör.

3.5 Uppräkningsförfarande

I tabellerna har uppräkningsförfarande gjorts till populationsnivå. Svaren har viktats med hänsyn till urvalsgruppernas storlek. Detta innebär att bortfallet i en grupp representeras av de svarande i samma grupp.

Det var önskvärt att kunna särredovisa t.ex. personer med utländsk bakgrund och unga. Dessa grupper utgör vardera mindre

än 5 % av hela gruppen förtroendevalda. För att inte få med alltför få personer med utländsk bakgrund eller unga personer har de förtroendevalda delats in i flera grupper. Se tabell 2 ovan. De förtroendevalda i olika grupper har valts med olika urvalssannolikheter. I gruppen utländsk bakgrund valdes samtliga. I gruppen svensk kommunpolitiker 30 år eller äldre valdes endast 3 procent av samtliga i gruppen ut att delta i undersökningen. Denna innebär att en person med utländsk bakgrund representerar endast sig själv, medan en svensk äldre kommunalpolitiker representerar 33 personer. För att svaren skall kunna läggas ihop måste de således åsättas olika vikter.

Uppräkning till populationsnivå krävs även för att korrekta osäkerhetstal skall kunna beräknas.

4 UNDERSÖKNINGSRESULTATENS TILLFÖRLITLIGHET

De resultat som räknas fram ur undersökningsmaterialet blir skattningar av värden för populationen eller delar av populationen. Då en skattning ej överensstämmer med motsvarande sanna värde i undersökningspopulationen, sägs skattningen ha ett visst fel.

För att bedöma säkerheten i undersökningsresultaten måste hänsyn tas till flera faktorer, som kan ge upphov till fel.

4.1 Olika typer av fel i urvalsundersökningar

De fel som förekommer i undersökningar av denna typ kan efter orsak grovt delas upp i:

- övertäckningsfel, dvs. fel som beror på att vissa enheter som ej tillhör undersökningspopulationen kommer med vid resultatredovisningen
- undertäckningsfel, dvs. fel som beror på att vissa enheter i undersökningspopulationen inte ingår i urvalsramen.
- mätfel, dvs. fel som kan bero på att den svarande missuppfattat frågor eller inte lämnat rätt svar (medvetet eller omedvetet).
- bearbetningsfel, dvs. fel som kan uppkomma vid det manuella eller maskinella handhavandet av det insamlade materialet.

- bortfallsfel, dvs. fel som beror på att mätvärdet för vissa enheter saknas för en eller flera undersökningsvariabler
- urvalsfel, dvs. fel i skattningen som beror på att endast ett urval undersökts.

4.1.1 Täckningsfel

Förtroendevalda som avlidit eller emigrerat har räknats som övertäckning. Även de personer som rapporterat att de aldrig tillträtt förtroendeuppdrag har räknats som övertäckning. Om en person valts till flera förtroendeuppdrag, men tillträtt endast ett av dem, har de övriga inte kunnat avregistreras som övertäckning. Hur stor övertäckningen är bland dem som inte svarat och i populationen är okänt.

De personer som slutat som förtroendevalda skulle besvara enkäten.

4.1.2 Mätfel

Inga mätfel har upptäckts.

4.1.3 Bearbetningsfel

I samband med hanteringen och bearbetningen av blanketter, datafiler och tabeller kan fel uppkomma. Vid skanningen av svaren och i samband med tabellframställningen har variabelkontroller utförts. Att fel skulle ha införts vid bearbetningen förefaller därför inte troligt.

4.1.4 Bortfallsfel

Bortfall uppstår när en person vägrar delta eller ej kan anträffas eller lämnar uppgifter av en sådan kvalitet att de ej kan användas. Fel till följd av bortfall uppstår när personerna i bortfallet systematiskt skiljer sig från de svarande. De som inte har svarat, kan ha varit mer eller mindre utsatta för trakasserier, hot och våld, än de som har svarat.

Det fanns skäl att tro att de som svarade snabbt hade varit mer utsatta för trakasserier, hot och våld än de som svarat först efter påminnelserna. Preliminära tabeller togs fram när 65 procent av de valda hade svarat. De skattningar som då erhöles avviker från slutresultatet, för de flesta variabler, med endast ett fåtal procent. Jämförelsen visar att det inte är troligt att en ytterligare höjning av svarsprocenten skulle leda till ett väsentligt annorlunda resultat.

Förutom objektsbortfall finns för varje fråga i enkäten ett partiellt bortfall (blanketten är besvarad, men enstaka frågor är överhoppade). Exakt uppgift om storleken för detta bortfall finns i tabellerna och anges där som "ej svar".

Uppräkning till populationsnivå har gjorts i varje urvalsgrupp. Detta förfarande minskar risken för snedvridning av resultatet p.g.a. att svarsandelen är olika stor i de olika urvalsgrupperna.

4.1.5 Urvalsfel

Skattningarna är behäftade med en viss slumpmässig osäkerhet beroende på att de baseras på en urvalsundersökning i stället för en totalundersökning.

Urvalet som använts i denna undersökning är ett sannolikhetsurval, det vill säga urvalssannolikheter är kända. Ett sådant urvalsförförande orsakar en slumpmässig, men beräkningsbar, osäkerhet hos resultaten eller skattningarna. Skattningarnas osäkerhet anges med felmarginaler.

Skattningen plus/minus felmarginalen bildar ett 95-procentigt konfidensintervall kring skattningen. Detta innebär att med 95 procents säkerhet täcker det angivna intervallet det sanna värdet för populationen. Den slumpmässiga osäkerheten varierar med det skattade procenttalets storlek och urvalets storlek för den redovisningsgrupp skattningen avser.

För att bedöma om skillnaden mellan två procentskattningar är statistiskt säkerställd måste man utgå från felmarginalen för skillnaden. Om skillnaden mellan skattningarna är större än felmarginalen så är den säkerställd, *signifikant*, eller ej beroende av slumpen. Ett signifikanstest för skillnaden kan göras med hjälp av de felmarginaler som redovisas i tabellerna.

Följande resonemang gäller då:

Låt a och b beteckna två redovisningsgrupper som inte har några gemensamma individer. Låt P_a och P_b beteckna respektive andelskattningar (procentalen i respektive grupp) samt K_a och K_b felmarginalerna för punktskattningarna i respektive grupp.

Man kan då beräkna:

$$P_a - P_b \quad \text{och} \quad K_{a-b} = \sqrt{K_a^2 + K_b^2}$$

Om $P_a - P_b$ är större än K_{a-b} är skillnaden signifikant.

Att göra beräkning enligt ovan är tidskrävande. För att snabbt avgöra om skillnaden mellan två procentskattningar är statistiskt säkerställd kan följande förenklade förfarande användas.

Antag att följande resultat erhålles:

	Män	Kvinnor
Har utsatts för hot	18	25
	±3	±3

Av de svarande männen uppger 18 % att de utsatts för hot. Halva konfidensintervallet för denna skattning är 3 %. Andelen i populationen ligger då med 95 procents sannolikhet i intervallet 15–21 % (18 % ± 3 %). För kvinnor är motsvarande skattning 25 % och halva konfidensintervallet 3 %. Värdet ligger således med 95 procents sannolikhet i intervallet 22–28 %. Eftersom intervallen inte överlappar varandra finns det en statistiskt säkerställd skillnad mellan män och kvinnor.

Om intervallen för två procenttal som skall jämföras överlappar varandra endast till en mindre del, kan skillnaden vara signifikant. För att göra en korrekt bedömning bör beräkning göras enligt formeln ovan.

I tabellerna, som överlämnats till Kommittén anges, under varje antals- och procentskattning, halva konfidensintervallet för skattningen.

5 TABELLER

Tabeller, vilka för varje fråga i enkäten redovisar svarsandelen fördelad på kön, ålder, födelseland, län och typ av förtroendeuppdrag har tagits fram.

Förutom ovan beskrivna tabeller har även ett antal korstabeller mellan olika frågor tagits fram.

Summan av de olika delmängderna i tabellerna summerar inte alltid till 100 procent. Avrundning av siffrorna till heltal gör att summan ibland avviker med en eller två procentenheter från 100 procent.

För frågor, där flera svar har kunnat anges, är summan av de olika procenttalen större än 100 %.

Samtliga framtagna tabeller har överlämnats till Kommittén.

Bilaga 1.

Stratumindelning

2. Riksdagsmän
3. Landstings- och kommunpolitiker med utländsk bakgrund
4. Landstings- och kommunpolitiker med nordisk bakgrund
5. Landstings- och kommunpolitiker med delvis utländsk bakgrund
6. Kommunpolitiker med svensk bakgrund, 21–29 år
7. Kommunpolitiker med svensk bakgrund, 30–81 år
8. Landstingspolitiker med svensk bakgrund, 21–29 år
9. Landstingspolitiker med svensk bakgrund, 30–81 år

Som **svensk** räknas

- förtroendevald född i Sverige och med föräldrar födda i Sverige.

Som **nordisk bakgrund** räknas

- förtroendevald född i Norden och med föräldrar födda i Norden, dock inte alla tre i Sverige.

Som **delvis utländsk bakgrund** räknas

- förtroendevald född i Sverige och med en förälder född i Sverige och en i Europa eller USA.

Som **utländsk bakgrund** räknas

- förtroendevald född utanför Norden
- förtroendevald född i Norden och med bägge föräldrarna födda utomlands, varav minst en utanför Norden
- förtroendevald född i Sverige och med minst en förälder född utanför Europa och USA.

Övriga kombinationer av förtroendevalds och föräldrars födelse-land saknades i urvalsramen.

Bilaga 2.**Riksdagsmän samt landstings- och kommunpolitiker fördelade efter kön, ålder och etnisk bakgrund.**

Antal och procent

	Riksdagsmän		Landstings- och Kommunpolitiker	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Män	176	52	8 521	57
Kvinnor	160	48	6 364	43
21–39 år	54	16	1 741	12
40–54 år	122	36	5 669	38
55–64 år	137	41	5 064	34
65–80 år	24	7	2 410	16
Svensk	293	87	13 102	88
Nordisk eller delvis utländsk bakgrund	29	9	1 128	8
Utländsk bakgrund	14	4	655	4

Statens offentliga utredningar 2006

Kronologisk förteckning

1. Skola & Samhälle. U.
2. Omprövning av medborgarskap. Ju.
3. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. N.
4. Svenska partnerskap – en översikt. Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
5. Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning. Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
6. Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt. En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. UD.
7. Studieavgifter i högskolan. U.
8. Mångfald och räckvidd. U.
9. Kontroll av varor vid inre gräns. Fi.
10. Ett förnyat programkontor. U.
11. Spel i en föränderlig värld. Fi.
12. Rattfylleri och sjöfylleri. Ju.
13. Djurskydd vid hästavel. Jo.
14. Samernas sedvanemarker. Jo.
15. Detaljhandel med nikotinläkemedel. S.
16. Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. Fö.
17. Ny häkteslag. Ju.
18. Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. Fö.
19. Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. Ju.
20. Tonnageskatt. Fi.
21. Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. Ju.
22. En sammanhållen diskrimineringslagstiftning. Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. Ju.
23. Nya skatteregler för idrotten. Fi.
24. Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. S.
25. Arbetslivsresurs. Ett statligt ägt bolag efter sammanslagning av Samhall Resurs AB (publ) och Arbetslivstjänster. N.
26. Sverige som värdland för internationella organisationer. UD.
27. Stöd till hälsobefrämjande tandvård. S.
28. Nya upphandlingsregler 2. Fi.
29. Teckenspråk och teckenspråkiga. Kunskaps- och forskningsöversikt. S.
30. Är rättvisan rättvis? Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. Ju.
31. Anställ unga! U.
32. God sed vid lönebildning – Utvärdering av Medlingsinstitutet. N.
33. Andra vägar att finansiera nya vägar. N.
34. Den professionella orkestermusiken i Sverige. U.
35. Värdepapper och kontrolluppgifter. Fi.
36. För studenterna... – om studentkårer, nationer och särskilda studentföreningar. U.
37. Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. Ju.
38. Vuxnas lärande. En ny myndighet. U.
39. Ett utvidgat miljöansvar. M.
40. Utbildningens dilemma. Demokratiska ideal och andrafierande praxis. Ju.

41. Internationella sanktioner. UD.
42. Plats på scen. U.
43. Översyn av atomansvaret. M.
44. Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m. N.
45. Tänka framåt, men göra nu. Så stärker vi barnkulturen. + Bilaga/rapport: "Det ser lite olika ut..." En kartläggning av den offentligt finansierade kulturen för barn. U.
46. Jakten på makten. Ju.

Statens offentliga utredningar 2006

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Omprövning av medborgarskap. [2]
Rattfylleri och sjöfylleri. [12]
Ny häkteslag. [17]
Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. [19]
Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. [21]
En sammanhållen diskrimineringslagstiftning.
Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. [22]
Är rättvisan rättvis?
Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. [30]
Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. [37]
Utbildningens dilemma
Demokratiska ideal och andrafierande praxis. [40]
Jakten på makten. [46]

Utrikesdepartementet

- Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt.
En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. [6]
Sverige som värdland för internationella organisationer. [26]
Internationella sanktioner. [41]

Försvarsdepartementet

- Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. [16]

- Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. [18]

Socialdepartementet

- Detaljhandel med nikotinläkemedel. [15]
Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. [24]
Stöd till hälsobefrämjande tandvård. [27]
Teckenspråk och teckenspråkiga.
Kunskaps- och forskningsöversikt. [29]

Finansdepartementet

- Kontroll av varor vid inre gräns. [9]
Spel i en föränderlig värld. [11]
Tonnageskatt. [20]
Nya skatteregler för idrotten. [23]
Nya upphandlingsregler 2. [28]
Värdepapper och kontrolluppgifter. [35]

Utbildnings- och kulturdepartementet

- Skola & Samhälle. [1]
Studieavgifter i högskolan. [7]
Mångfald och räckvidd. [8]
Ett förnyat programkontor. [10]
Anställ unga! [31]
Den professionella orkestermusiken i Sverige. [34]
För studenterna...
– om studentkårer, nationer och särskilda studentföreningar. [36]
Vuxnas lärande. En ny myndighet. [38]
Plats på scen. [42]
Tänka framåt, men göra nu. Så stärker vi barnkulturen. + Bilaga/rapport: "Det ser lite olika ut..." En kartläggning av den offentligt finansierade kulturen för barn. [45]

Jordbruksdepartementet

Djurskydd vid hästavel. [13]

Samernas sedvanemarkar. [14]

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Ett utvidgat miljöansvar. [39]

Översyn av atomansvaret. [43]

Näringsdepartementet

Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning
i hela landet. [3]

Svenska partnerskap – en översikt.

Rapport 1 till Organisations-
utredningen för regional tillväxt. [4]

Organisering av regional utvecklingspolitik
– balansera utveckling och förvaltning.

Rapport 2 till Organisationsutredning-
en för regional tillväxt. [5]

Arbetslivsresurs.

Ett statligt ägt bolag efter sammanslag-
ning av Samhall Resurs AB (publ) och
Arbetslivstjänster. [25]

God sed vid lönebildning – Utvärdering av
Medlingsinstitutet. [32]

Andra vägar att finansiera nya vägar. [33]

Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan,
utbildning, avtal m.m. [44]