

Justitiedepartementet

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

Ju2024/00057

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över betänkandet **Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (SOU 2024:1)**. Yttrandet sker inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen).

## Sammanfattning

- Institutet **ser allvarligt** på offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier och välkomnar en utredning som belyser detta område.
- Institutet **saknar** en tillräcklig konsekvensanalys av de olika förslagens förenlighet med Sveriges folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter.
- Institutet **anser att det inte är tillräckligt** att se över det straffrättsliga skyddet och möjligheter för att anonymisera myndighetsbeslut, utan att även arbetsmiljöarbetet behöver stärkas för att motverka och förebygga offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier.
- Institutet **betonar** vikten av att se över bestämmelserna i 7 kap. tryckfrihetsförordningen och motsvarande bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen för att tillgodose att det finns en tydlighet och förutsebarhet i lagstiftningen.

- Institutet **tillstyrker** utredningens förslag att det inte bör införas en generell reglering som möjliggör att namn ersätts med en anonym beteckning vid dokumentation av beslut och andra åtgärder.
- Institutet **avstyrker** utredningens förslag att införa en reglering som ska möjliggöra att namn på beslutsfattare/föredragande får utelämnas i en skriftlig underrättelse om beslut i fler fall än i dag när riskerna för hot, våld och trakasserier är särskilt framträdande i det enskilda fallet.

## Övergripande synpunkter

Utredningens uppdrag har varit att se över det straffrättsliga skyddet för tjänstemän framför allt genom en översyn av bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken (BrB), analysera behovet av minskad exponering av offentliganställdas namn och analysera behovet av ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda.

Institutet ser allvarligt på offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier och de konsekvenser detta har för individens personliga säkerhet, myndighetsutövning och i förläggningen rättsstaten och det demokratiska systemet. Var och en har rätt till personlig trygghet och säkerhet.<sup>1</sup> Enligt FN:s kommitté för mänskliga rättigheter (MR-kommittén) måste konventionsstaterna reagera på ett lämpligt sätt mot mönster av våld som riktas mot särskilda grupper i samhället.<sup>2</sup> Institutet **välkomnar** ambitionen att öka skyddet för denna typ av utsatthet, bland annat genom utredningens uppdrag att se över och stärka det straffrättsliga skyddet för offentliganställda.

Ett sätt för staten att ta sitt ansvar som skyldighetsbärare är att tydligt i lag förbjuda kränkningar mot vissa grupper. I en allmän kommentar uttalar FN:s

---

<sup>1</sup> Se artikel 3 i den Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna (allmänna förklaringen), artikel 9 i FN:s konvention om de politiska och medborgerliga rättigheterna (ICCPR) och artikel 5 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen).

<sup>2</sup> FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, General comment No. 35 on the liberty and security of person (Article 9 of the ICCPR) 16 December 2014, UN Doc. CCPR/C/GC/35, paragraf 9

kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter att alla arbetare ska vara fria från att utsättas för fysiska och psykiska trakasserier, inklusive sexuella trakasserier. Lagstiftning, såsom antidiskrimineringslagar, strafflagar och arbetsrättslig lagstiftning, bör enligt kommittén definiera trakasserier brett, med uttrycklig hänvisning till sexuella och andra former av trakasserier, såsom kön, funktionsnedsättning, ras, sexuell läggning, könsidentitet och -uttryck.<sup>3</sup>

## Förslagets förenlighet med de mänskliga rättigheterna

Institutet vill först lyfta att det **saknas en tillräcklig konsekvensanalys** av de olika förslagets förenlighet med Sveriges folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Detta är anmärkningsvärt då utredningens uppdrag och förslag omfattar flera viktiga rättighetsfrågor där rättigheter inte sällan ställs mot varandra. Som exempel saknar institutet en sådan analys i frågan om starkare skydd för uppgifter om offentliganställda. Institutet saknar en analys som lyfter både offentliganställdas rätt till personlig säkerhet och privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och individers och allmänhetens rätt till insyn i den offentliga maktutövningen och möjligheten att utkräva sina rättigheter.

Att Sverige som stat har ratificerat konventioner om mänskliga rättigheter och gentemot andra stater och internationella organisationer har åtagit sig att följa dessa medför att den svenska lagstiftaren har en skyldighet att se till att den interna rätten stämmer överens med de internationella åtagandena. Konventioner som Sverige har ratificerat har även betydelse vid rättstillämpningen. För att konventioner om mänskliga rättigheter ska få genomslag och betydelse för rättstillämpningen har regeringen i andra sammanhang betonat att konventionsåtagandena bör synliggöras i förarbeten till lagstiftning.<sup>4</sup> Att genom

---

<sup>3</sup> FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, General comment No. 23 on the right to just and favourable conditions of work (article 7) 27 April 2016, UN Doc. E/C.12/GC/23, paragraf 48.

<sup>4</sup> Prop. 2017/18:186 s. 60 och s. 93–95.

en konsekvensanalys tydliggöra på vilket sätt lagförslagen är i överensstämmelse med Sveriges konventionsåtaganden skapar en tydlighet och transparens och kan även ge stöd vid en fördragskonform tolkning av lagstiftningen. För ett kompletterande resonemang se även institutets remissyttrande till promemorian Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22).<sup>5</sup>

## Hot, våld och trakasserier ur ett arbetsmiljöperspektiv

Institutet anser, utifrån utredningens presenterade problembild, att det inte är tillräckligt att enbart se över det straffrättsliga skyddet och möjligheter för att anonymisera myndighetsbeslut, som varit utredningens uppdrag. Offentliganställdas utsatthet för hot, våld och trakasserier behöver även belysas utifrån ett arbetsmiljöperspektiv. I en rapport om otillåten påverkan mot myndighetspersoner, som även utredningen hänvisar till, konstaterar Brottsförebyggande rådet (Brå) att deras studier genom åren visat på att en god arbetsmiljö är det bästa skyddet mot otillåten påverkan.<sup>6</sup>

Trygga och sunda arbetsförhållande är en mänsklig rättighet som regleras i flera av Sverige ratificerade internationella konventioner.<sup>7</sup> FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har uttalat att rätten till trygga och sunda arbetsförhållanden innefattar frihet från våld, trakasserier och sexuella

---

<sup>5</sup> Se; Institutet för mänskliga rättigheter, Remissvar – Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22), dnr 1.1.2–407/2022, 20 december 2022.

<sup>6</sup> Brå, rapport 2016:13, *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner – En uppföljning*. Stockholm; Brottsförebyggande rådet. s.20.

<sup>7</sup> Allmänna förklaringen artikel 23, FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (CESCR) artikel 7, FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CERD) artikel 5, FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW) artikel 11, FN:s konvention för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) artikel 27, Europeiska sociala stadgan, Del 1 paragraf 2 och 3, Del 2 paragraf 3 och EU:s rättighetsstadga artikel 31.

trakasserier<sup>8</sup> och är en förutsättning för åtnjutandet av flera av konventionens andra rättigheter så som rätten till bästa möjliga fysiska och psykiska hälsa.<sup>9</sup> Enligt artikel 2 i ILO:s konvention (nr 187) om ett ramverk för att främja arbetsmiljö ska konventionsstaterna främja en fortlöpande förbättring av arbetsmiljön genom utveckling av nationell politik och ett nationellt system och program.

Utredningen visar på att anmälningsbenägenheten inom flera myndigheter är relativt låg.<sup>10</sup> Enligt Brå anmäls sällan det som man anser vara mer vanligt förekommande händelser.<sup>11</sup> Detta återspeglas i utredningens genomgång av statistik som i flera delar visar att anmälda brott mot offentliganställda varit relativt konstant under den senaste tioårsperioden, med undantag för grovt våld och i vissa fall gruppen poliser.<sup>12</sup> Institutet beklagar att inte utredningen fördjupat sin problembild och tagit reda på vad den låga anmälningsbenägenheten beror på. Institutet ifrågasätter därför om utredningens förslag om ändringar i brottslagstiftningen och straffskärpningar kommer att leda till att offentliganställdas utsatthet för hot, våld och trakasserier minskar. Detta är särskilt relevant i de delar där utredningen föreslår ytterligare kriminalisering och straffskärpningar. Ett kriterium för att kriminalisering ska vara befogad är att det inte får finnas någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet.<sup>13</sup>

För att öka ansträngningarna inom arbetsmiljöområdet anser institutet att Sverige bör återuppta sina ambitioner att ratificera ILO:s konvention (nr 190) om våld

---

<sup>8</sup> FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, General comment No. 23 on the right to just and favourable conditions of work (article 7) 27 April 2016, UN Doc. E/C.12/GC/23, paragraf 6.

<sup>9</sup> Ibid. paragraf 1.

<sup>10</sup> SOU 2024:1, s. 99–100.

<sup>11</sup> Brå, rapport 2016:13, *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner – En uppföljning*. Stockholm; Brottsförebyggande rådet. s.138.

<sup>12</sup> SOU 2024:1, s 115, figur 5.1.

<sup>13</sup> SOU 2013:38, s. 498.

och trakasserier i arbetslivet.<sup>14</sup> En utredning konstaterade så sent som 2022 att svensk rätt är förenlig med konventionen och att det är viktigt att ratificera konventionen för att säkerställa ett långvarigt skydd för arbetsmiljöarbetet, opåverkat av olika regeringars politik och strategier.<sup>15</sup> Utredningen föreslog dessutom flera åtgärder Sverige kan vidta för att ännu tydligare leva upp till konventionens krav, bland annat att Arbetsmiljöverket bör ta fram information som förtydligar arbetsgivarens ansvar i arbetet mot våld och trakasserier från tredje part och metoder för hur arbetsgivaren kan arbeta förebyggande mot våld och trakasserier.

## Stärkt skydd för vissa polisanställda

Institutet har slutligen uppmärksammat att samtidigt som den aktuella utredningens förslag varit ute på remiss har en proposition lagts fram om stärkt skydd för vissa polisanställda som rör flera delar av utredningens betänkande.<sup>16</sup> I dessa föreslås åtgärder som går emot den aktuella utredningens förslag, något som påpekats av flera remissinstanser och även av Lagrådet.<sup>17</sup> Institutet vill poängtera att det ur beredningssynpunkt är förvirrande och beklagligt att regeringen lägger fram förslag på lagändringar som samtidigt har beröring med förslag i aktuell remiss. Detta lyfter frågor om remissinstansernas betydelse och huruvida hänsyn kommer att tas i övrigt till detta remissförfarande.

---

<sup>14</sup> Se institutets remissyttrande över betänkandet av utredningen om ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet (SOU 2021:86), 20 juni 2022, dnr 1.1.2–183/2022.

<sup>15</sup> SOU 2021:86, s. 153–154.

<sup>16</sup> Prop. 2023/24:102.

<sup>17</sup> Lagrådet, utdrag ur protokoll vid sammanträde 2024-03-06.

(<https://www.lagradet.se/wp-content/uploads/2024/03/Starkt-skydd-for-vissa-polisanstallda.pdf>)

## Synpunkter på särskilda förslag

### 7.4 Hot mot tjänsteman som yttrande och tryckfrihetsbrott

Institutet **vill betona** vikten av att se över bestämmelserna i 7 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) och motsvarande bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) för att tillgodose att det finns en tydlighet och förutsebarhet i lagstiftningen. TF innehåller särskilda bestämmelser om tryckfrihetsbrott, vilket också har sin spegling i medier som omfattas av YGL. För dessa brott gäller så kallad dubbel straffbarhet, vilket innebär att brott enligt grundlagarna också måste vara straffbara enligt vanlig lag. När brotten enligt vanlig lag ändras behövs därför en ändring av motsvarande bestämmelser i TF och YGL för att de ska vara att anse som tryck -och yttrandefrihetsbrott.

Utredningen konstaterar att 17 kap. 1 § BrB har sin spegling i 7 kap. 8 § TF men att det inte ingått i utredningens uppdrag att föreslå ändringar i TF.<sup>18</sup> Liknande resonemang förs vad gäller den nya föreslagna bestämmelsen om förolämpning mot tjänsteman. Om utredningens förslag går igenom riskerar det att skapa en otydlighet kring vilka gärningar som blir straffbara inom respektive område, vilket institutet anser är problematiskt. Institutet vill därför betona vikten av att se över bestämmelserna i 7 kap. TF och motsvarande bestämmelser i YGL för att tillgodose att det finns en tydlighet och förutsebarhet i lagstiftningen. Vikten av förutsebarhet har även betonats av Europadomstolen som uttalat att lagstiftningen behöver vara tydligt formulerad för att den enskilde ska kunna anpassa sitt beteende och förutse konsekvenserna av sitt handlande.<sup>19</sup>

En ytterligare otydlighet som uppstår i och med utredningens förslag är att 5 kap. 5 § första stycket BrB som förbjuder förolämpning mot någon i eller för hans eller hennes myndighetsutövning föreslås vara kvar, trots att en ny bestämmelse föreslås i 17 kap. 3 § BrB om förolämpning mot tjänsteman. Anledningen till detta, enligt utredningen, är att den särskilda åtalsregeln i 5 kap. 5 § första stycket

---

<sup>18</sup> SOU 2024:1 s. 172.

<sup>19</sup> Sunday Times v. United Kingdom, no 6538/74, 26 April 1979, paragraph 49.

BrB också gäller när ärekränkingsbrott begås i medier som faller under TF och YGL. Detta innebär att Justitiekanslern förhåller sig till regeln i sin egenskap av ensam åklagare på dessa områden. Utredningen menar att om bestämmelsen i 5 kap. 5 § första stycket försvinner skulle det medföra att Justitiekanslern inte längre kan väcka allmänt åtal vid förolämpningar i eller för någons myndighetsutövning vid tryck- och yttrandefrihetsbrott och att skyddet därmed skulle bli sämre än tidigare. Därför anser utredningen att båda bestämmelserna ska vara kvar. Institutet anser dock att detta är problematiskt eftersom det skapar otydlighet då det blir olika kriterier för åtal beroende på vilken media brottet begås genom.

### **13.9.2 En anonym beteckning i stället för namn vid dokumentation av beslut och andra åtgärder?**

Institutet **tillstyrker** utredningens förslag att det inte bör införas en generell reglering som möjliggör att namn ersätts med en anonym beteckning vid dokumentation av beslut och andra åtgärder. Institutet anser, i linje med utredningens analys, att en sådan generell reglering inte skulle vara en proportionerlig åtgärd eftersom transparens i myndighetsutövningen är viktig för att garantera rättssäkerheten och legitimiteten i maktutövningen och möjliggör för individer att kunna utkräva sina rättigheter. Samtidigt visar problembilden som utredningen lägger fram att de offentliganställda som är mest utsatta för våld och hot redan är i nära kontakt med de som riskerar att utsätta dem och därför är det inte säkert att en anonymisering skulle ha någon effekt.

I sammanhanget vill institutet återigen lyfta vikten av andra insatser så som stärkandet av förutsättningar för ett förebyggande arbetsmiljöarbete. Enligt flera av Brå:s undersökningar är förebyggande åtgärder så som ett gott bemötande och god kommunikation med externa kunder och klienter mer effektiva än fysiska skyddsåtgärder.<sup>20</sup> Detta kan ses i ljuset av att Brå:s undersökning visar att

---

<sup>20</sup> Brå, rapport 2016:13, *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner – En uppföljning*. Stockholm; Brottsförebyggande rådet. s.20.



de flesta utsatta tjänstemän anger att det är en person i en desperat situation eller en person med trolig psykisk störning som ligger bakom påverkansförsöket.<sup>21</sup>

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

Institutet **avstyrker** utredningens förslag att införa en reglering som ska möjliggöra att namn på beslutsfattare/föredragande får utelämnas i en skriftlig underrättelse om beslut i fler fall än i dag när riskerna för hot, våld och trakasserier är särskilt framträdande i det enskilda fallet. Institutet ser inte att analysen skiljer sig i detta fall från den i punkten ovan om en generell reglering. Institutet anser inte att utredningen tydliggjort hur utelämnandet av namn i skriftliga underrättelser ska förhindra utsattheten för våld och hot då det konstaterats att utelämnandet av namn i dokumentation av beslut och andra åtgärder inte kommer att leda till minskad utsatthet i den utsträckning att åtgärden kan anses proportionerlig i relation till den minskade insyn i myndighetsutövningen detta kan innebära.

## **Ärendets handläggning**

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredaren Selma Gušić. I den slutliga beredningen har även ställföreträdande direktör Charlotte Palmstierna och enhetschef Karin Schulz deltagit.

Fredrik Malmberg, direktör

---

<sup>21</sup> Ibid. s. 102.