

Yttrande
2024-04-03



Ärende nr SLK-2024-00080

Yttrande angående Remiss från Justitiedepartementet - Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (SOU 2024:1)

Yttrande

Sverigedemokraterna förespråkar att skyddet för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier stärks. Ett steg på vägen är införande av nya brott, som förolämpning mot tjänsteman och angrepp mot tjänsteman, och att dessa brott ska åtalas offentligt.

Att skydda de offentliganställda bör ges större vikt än tidigare. Vi instämmer med utredningens förslag om att stärka personalens ställning genom skärpta straffskalor för brott mot tjänstepersoner. Även att minska exponeringen av offentliganställdas namn och öka skyddet för deras uppgifter samt att införa brottet otillåten påverkan.

Genom att brottsklassa förolämpning mot tjänsteman ges tydliga signaler att samhället inte tolererar kränkningar mot tjänstepersoners värdighet eller självkänsla. Dock kvarstår problemet med att rädsla för hot och trakasserier, kombinerat med kravet på att offentligt anställda måste lämna sina namn och personuppgifter i rättsprocessen, kan avskräcka dem från att polisanmäla incidenter där de blivit utsatta.

Brottet otillåten påverkan är en nödvändig åtgärd för att kunna lagföra och bekämpa de individer som begår otillåten påverkan och de handlingar som idag inte är straffbara, såsom grova förolämpningar, obehagliga mejl, sms eller samtal, samt skuldbeläggning, oavsett om den offentligt anställda utövar myndighetsutövning eller ej. Detta kan bidra till att skapa en tryggare arbetsmiljö för offentligt anställda och minska risken för hot och trakasserier.

Vid en polisanmälan ska polisen ha resurser att hantera och utreda den. Om ingenting görs efter en polisanmälan kan det förvärra situationen för den som anmälde, och istället för att signalera att hot och våld inte accepteras, kan en nedlagd utredning tolkas som att inget brott förelåg. Det kan även leda till en uppfattning att det är riskfritt att hota eller trakassera offentligt anställda. Det är därför viktigt att polisen tillförs resurser och att anmälningar tas på allvar för att skapa trygghet och förtroende för rättsväsendet.

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2024-03-15

Ärendenummer SLK-2024-00080

Handläggare

Karin Magnusson, Johan Gustafson

Telefon: 031-368 05 80, 031-368 04 62

E-post: karin.magnusson@stadshuset.goteborg.se

E-post: johan.gustafson@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Justitiedepartementet - Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (SOU 2024:1)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över remissen Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (SOU 2024:1), i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Justitiedepartementet.

Sammanfattning

Göteborgs Stad har 2024-01-12 erhållit Justitiedepartementets remiss Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (SOU 2024:1). Yttrandet ska vara Justitiedepartementet tillhanda senast 2024-04-12.

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

Utredningens innehåll delas in i tre delar:

- Ett starkare straffrättsligt skydd
- Minskad exponering av namn i beslut och andra handlingar
- Skydd för uppgifter om offentliganställda

Stadsledningskontoret är i huvudsak positivt till de förslag som lämnas i utredningen. Samtidigt ska poängteras att problematiken kring offentliganställdas utsatthet mot våld, hot och trakasserier kommer att kvarstå även efter att förslagen eventuellt genomförs. Enbart ett utökat straffrättsligt skydd och vissa mindre administrativa förändringar bedömer stadsledningskontoret inte vara tillräckligt.

Stadsledningskontoret beklagar därför att utredningsdirektivet inte varit bredare så att även andra möjliga åtgärder för att minska utsatthet och möta behovet av stöd och skydd kunnat utredas.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Av utredningens konsekvensbedömning framgår att förändringen förväntas leda till kostnadsökningar för staten på grund av ökad lagföring och ökat antal intagna på landets anstalter. Några ekonomiska konsekvenser för kommuner lyfts inte fram i utredningen. Stadsledningskontoret har inte heller sett några ekonomiska konsekvenser för staden.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Stadsledningskontoret kan inte se att utredningens förslag har en påverkan på den sociala dimensionen ur ett brukarperspektiv.

Stadsledningskontoret anser att utredningens förslag är i rätt riktning men bedömer att det inte är tillräckligt för att öka säkerhet och trygghet för stadens anställda. Bland annat har inte utredning haft tillräckligt bred ansats vilket innebär att det finns anställda inom den kommunala sfären som inte omfattas av utredningen.

Flera av de yrkesgrupper som omfattas av det föreslagna förstärkta straffrättsliga skyddet är kvinnodominerade, till exempel anställda inom socialtjänsten. Utredningen bedömer därför att föreslagna förändringar i lagstiftningen i viss mån kan förväntas ha positiva konsekvenser för jämställdheten.

Samverkan

Information i CSG 2024-03-21.

Bilagor

1. Sammanfattning Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (SOU 2024:1)
2. Förslag till Göteborgs Stads yttrande

Ärendet

Göteborgs Stad har 2024-01-12 erhållit Justitiedepartementets remiss Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (SOU 2024:1). Yttrandet ska vara Justitiedepartementet tillhanda senast 2024-04-12.

Beskrivning av ärendet

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

Utredningen har haft i uppdrag att överväga och lämna författningsförslag i syfte att minska offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier. Uppdraget har omfattat såväl vissa straffrättsliga frågor som åtgärder för att minska exponeringen av offentliganställdas namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder samt ett stärkt skydd för uppgifter om offentliganställda och deras närstående.

Utredningen föreslår ett flertal straffrättsliga förändringar:

- bestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman ska utvidgas och förtydligas, exempelvis genom att tillämpningsområdet för hot mot tjänsteman utvidgas till att omfatta inte bara hot om våld utan även hot om andra brottsliga gärningar,
- maximistraffen skärps för bland annat våld eller hot mot tjänsteman från fängelse i två år till fängelse i tre år,
- ett nytt brott – förolämpning mot tjänsteman – införs, och
- upprepade fall av våld eller hot mot tjänsteman, angrepp mot tjänsteman och förolämpning mot tjänsteman ska kunna utgöra olaga förföljelse.

Utredningen lämnar även ett förslag som innebär att det i vissa fall ska vara möjligt att underlåta att ange beslutsfattarens namn i en underrättelse om ett beslut.

I övrigt lämnar inte utredningen några förslag för att minska exponeringen av offentliganställdas namn eller förändringar i sekretesslagstiftningen.

För den brottsbekämpande verksamheten lämnas ett alternativt förslag som innebär att vissa polisanställda i undantagsfall ska kunna använda sig av ett tjänstgöringsnummer i stället för namn. Vidare lämnar utredningen alternativa förslag som rör sekretess inom den personaladministrativa verksamheten och för uppgifter om polisstudenter.

Ändringarna föreslås träda i kraft 2025-07-01.

Ärendets beredning

Stadsledningskontoret har bedömt att remisstiden inte medger nämnd eller styrelsebehandling. Betänkandet är skickat på underremiss till grundskoleförvaltningen, socialförvaltning Nordost, socialförvaltning Sydväst, förvaltningen för funktionsstöd samt Förvaltnings AB Framtiden.

Remissvar

Nedan är sammandrag av förvaltningarnas och bolagets remissvar. Svaren i sin helhet finns på stadsledningskontoret.

Socialförvaltning Nordost

Socialförvaltningen Nordost tillstyrker förslaget om ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier.

Det är bra att offentliganställdas utsatthet uppmärksammas och att deras skydd mot våld, hot och trakasserier ses över. Förvaltningen delar dock inte utredarens uppfattning i samtliga delar och är i vissa fall tveksam till om utredningens förslag kommer att ge önskvärd effekt vad gäller offentliganställdas upplevda och faktiska säkerhet.

Det är positivt att utredningen sett över det straffrättsliga skyddet för tjänstemän och straffbestämmelserna i 17 kap. brottsbalken och delar uppfattningen att bestämmelserna behöver anpassas, moderniseras och straffskalan utökas.

Förvaltningen delar inte utredarens uppfattning att det inte skulle vara ändamålsenligt eller proportionerligt att ersätta namn med någon form av betäckning eller tjänstenummer, för att minska utsattheten för offentliganställda. Förvaltningen anser tvärtom att vinsterna med tjänstenummer kopplat till medarbetarnas upplevda och faktiska säkerhet skulle vara proportionerlig. Riskerna kring våld, hot och trakasserier skulle enklare kunna förebyggas och hanteras om de begränsas till arbetsplatsen, vilket de skulle göra om den som hotar inte känner till den offentliganställdes fulla namn, och i förlängningen dennes personuppgifter i form av familjesituation, hemadress och liknande.

Förvaltningen är positiv till utredarens förslag att det ska införas en ny bestämmelse i 33 § förvaltningslagen som möjliggör att uppgift om namn på beslutsfattare, föredragande eller andra som medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet, inte behöver anges i en skriftlig underrättelse om beslut. Förvaltningen tror dock att effekten av åtgärden blir högst marginell om handläggarens namn är känt sedan tidigare.

Förvaltningen välkomnar utredarens förslag som ger möjlighet att hemlighålla uppgifter om enskildas personliga förhållanden i personaladministrativ verksamhet i större omfattning än idag. Förvaltningen ser det som positivt att det till skillnad från idag skulle gälla sekretess om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men och att det inte ställs något krav på att det men som kan antas följa på ett röjande ska vara av allvarligt slag.

Förvaltningen beklagar att det i utredarens uppdrag inte har ingått att överväga begränsningar i grundlagsskyddet för söktjänster eller att utredaren inte sett andra möjligheter att, inom ramen för sitt uppdrag, adressera den problematiken. De, enligt förvaltningens bedömning, enskilt viktigaste och effektivaste åtgärderna för att påverka offentliganställdas upplevda och faktiska säkerhet är att möjliggöra att ersätta namn med någon form av betäckning och/eller att begränsa vilka personuppgifter som får offentliggöras utan samtycke i exempelvis söktjänster. Det är den typen av åtgärder som krävs för att signifikant minska risken för otillåten påverkan och i förlängningen att tystnadskultur uppstår. Förvaltningen delar i högsta grad utredarens uppfattning att det är angeläget att en översyn av grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör personuppgifter kommer till stånd.

Vidare beklagar förvaltningen att utredarens uppdrag inte inkluderat att pröva huruvida det skulle vara genomförbart att förvaltningen som organisation står som målsägande i polisanmälningar i stället för den enskilde medarbetaren, inte ingått i utredarens uppdrag.

Socialförvaltning Sydväst

Förvaltningen väljer att inte yttra sig kring utredningens förslag till ändring i brottsbalken.

Förvaltningen delar utredningens bedömning att inte föreslå att namn ersätts med anställningsnummer eller annan identifikationsbeteckning. Konsekvenserna av anonyma beteckningar tros innebära administrativt merarbete internt inom förvaltningen och att dokumentationen blir svåröverskådlig, vilket påverkar samarbetet med andra myndigheter och handlingsoffentligheten.

Förvaltningen gör bedömningen att den föreslagna bestämmelsen om utlämnande av namn i underrättelsen till klienten har en marginell effekt på att minska utsattheten för personal inom socialtjänsten.

Förvaltningen delar utredningens bedömning om att personalsekretessen inte behöver ändras. Personal inom socialtjänsten är oftast kända för den enskilda klienten och utsattheten för våld, hot och trakasserier för personalen sker främst i samband med direkta möten med enskilda. Förekomsten av hot, våld och trakasserier kan inte mötas genom en ytterligare skärpning av den personaladministrativa sekretessen.

Uppgifter om hemadress, privata telefonnummer samt personnummer för personal inom socialtjänsten omfattas redan idag av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen som ger ett starkare sekretesskydd, men genom de olika söktjänsterna som finns tillgängliga offentliggörs dessa uppgifter om enskilda medarbetare. Förvaltningen välkomnar därför utredningen som har tillsatts för att se över grundlagsskyddet för söktjänster.

Förvaltningen för funktionsstöd

Förvaltningen ställer sig positiv till en förstärkning av skyddet för offentliganställda men bedömer att de förslag som har lämnats har liten effekt på socialtjänstens område och inte är tillräckliga.

Förvaltningen ser positivt på införandet av ett brott för förolämpning av tjänsteman samt att brotten mot tjänsteman läggs till i uppräknningen av brott som kan utgöra olaga förföljelse i 4 kap. 4b § brottsbalken. Det är även positivt med förtydligandet att brott mot tjänsteman omfattar hela handlägningsprocessen och inte enbart vid det faktiska beslutsfattandet. Förvaltningen anser dock att de höjda straffsatserna inte når sitt preventiva syfte för förvaltningens målgrupp. Detta då förvaltningens målgrupp, i stor utsträckning, saknar insikt i straffsatter. Från personalens synvinkel är det också tveksamt om höjda straffsatter når sitt syfte då biståndsbeslutet kvarstår och den enskilde kommer att finnas kvar i verksamheten under lång tid framöver.

Förvaltningen håller inte med utredningen om att det nu gällande skyddet i folkbokföringen tillsammans med sekretessen i personaladministrativ verksamhet är tillräckligt. Enligt förvaltningen är det en stor brist att utredningen inte belyser och tar ställning till de speciella förhållanden som råder inom funktionsstödsverksamheten. Personalen inom funktionsstöd har en hög utsatthet och det finns flertalet rapporter och undersökningar inom området som hade kunnat lyftas in i utredningen. Om funktionsstödsperspektivet funnits med hade det medfört ett annat perspektiv på bedömningen av effektiviteten av nuvarande reglering av folkbokföringssekretess och den personaladministrativa sekretessen. Detta eftersom brukare inom denna verksamhet generellt har en långvarig relation med handläggare och utförare och därmed känner till personalens namn samt andra relevanta uppgifter.

I likhet med utredningen anser förvaltningen att det inte är ändamålsenligt att införa en möjlighet att använda sig av anonyma beteckningar i det löpande arbetet. Utöver det som anförts av utredningen anser förvaltningen att anonymiserande av journalanteckningar och liknande inte är ändamålsenligt då den enskilde redan har kunskap om handläggande personals namn och befattning. Att då anonymisera de löpande anteckningarna saknar betydelse.

Förvaltningen ställer sig positiv till utredningens förslag om ett tillägg i 33 § förvaltningslagen som gör det möjligt att utelämna namn på beslutfattare och andra som har deltagit i beslutet. Förvaltningen ser dock inte att föreslagen ändring skulle få någon märkbar effekt på verksamheten då det bedöms vara aktuellt i ett fåtal ärenden.

Förvaltningen ställer sig positiv till utredningens alternativa förslag om ändring i 39 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen om att ge regeringen möjlighet att föreskriva om hos vilka myndigheter sekretess i personaladministrativ verksamhet ska gälla. Förvaltningen anser dock att den föreslagna formuleringen är onödigt invecklad och att en alternativ formulering bör övervägas.

Grundskoleförvaltningen

Grundskoleförvaltningen ser i stort positivt på de förslag som utredningen lämnar.

Genom 17 kap. 5 § andra stycket brottsbalken omfattas redan skolans utbildnings- och hälso- och sjukvårdspersonal som utsätts för våld, hot och trakasserier i sin tjänsteutövning av tillämpningsområdet i 17 kap. 1-2 §§ brottsbalken, trots att dessa personalkategorier sällan eller aldrig utför myndighetsutövning. Om den nya paragraf som föreslås i 17 kap. 3 § brottsbalken om förolämpning mot tjänsteman även ska omfatta förvaltningens personal genom 17 kap. 5 § andra stycket brottsbalken har inte utretts inom ramen för förevarande utredning. Förvaltningen är positiv till att en sådan utredning genomförs. Förvaltningens uppfattning är att den nya bestämmelsen, utan en sådan utvidgning, sannolikt inte skulle generera något reellt stärkt skydd för förvaltningens personal. Detta då den typen av förolämpningar som föreslås omfattas oftast inte förekommer inom ramen för dessa personalkategoriernas myndighetsutövning, utan i stället i deras tjänsteutövning. Dessa kategorier är särskilt utsatta för våld, hot och trakasserier, men inte i sin myndighetsutövning, och har också en omfattande och nära kontakt med framför allt elever och deras vårdnadshavare.

Förvaltningen ifrågasätter om det förslag på undantagsbestämmelse som föreslås införas i 33 § förvaltningslagen om att i vissa situationer inte ange namn på inblandade i beslutet vid underrättelse är en tillräckligt effektiv och ändamålsenlig åtgärd för att komma till rätta med problematiken.

Förvaltningen anser också att vissa ytterligare förändringar bör genomföras avseende offentlighets- och sekretesslagen. Givet den negativa utvecklingen där våld, hot och trakasserier mot tjänstemän ökar bör även utbildningsnämnder tas med i uppräkningsdelen i 10 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), i syfte att öka skyddet för förvaltningens anställda med avseende på deras födelsedatum och personnummer. På samma sätt bör utbildningsnämnder tas upp i en sådan motsvarande uppräkningsdel som föreslås komplettera det nya fjärde stycket i 39 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen som utredningen förordar.

Inom grundskoleförvaltningens verksamhetsområde förekommer våld, hot och trakasserier mot personal oftast från elever. Ofta är eleverna under 15 år och därmed inte straffmyndiga. Grundskoleförvaltningen saknar ett resonemang i utredningen om hur sådana situationer skulle kunna hanteras rättsligt, givet den problembild som utredningen redogör för.

Förvaltnings AB Framtiden

Förvaltnings AB Framtiden delar bilden i utredningen av att offentliganställda har blivit mer utsatta för trakasserier, hot och våld på senare tid och även att de anställda blivit mer exponerade som privatpersoner bland annat genom ett ökande användande av sociala medier och tillgänglighet till digital information om medarbetare via olika sökfunktioner på internet.

Förslagen om att utvidga hot mot tjänsteman till hot om brottslig gärning bedöms som positivt av bolaget. Detsamma gäller den nya brottsrubriceringen angrepp mot tjänsteman och att brottet även ska innefatta anhöriga. Bolaget ser i grunden positivt på de skärpningar i straffskalan som föreslås för flera olika brott, men bedömningen är att skärpningarna, exempelvis att maxstraffet för hot eller våld mot tjänsteman höjs från sex till åtta år, inte är tillräckliga för att förhindra situationer med hot och våld mot offentliganställda.

En grundläggande synpunkt utifrån bolagets perspektiv är att förslagen i utredningen endast omfattar tjänstemän i myndighetsutövande roller och därmed inte omfattar stora delar av offentliganställda i stat och kommun. Medarbetare inom Framtidenkoncernens bolag ingår till exempel inte i målgruppen som förslag och regelverk omfattar trots att uppdraget till utredningen inte ger denna begränsning.

I koncernens arbete med att förvalta fastigheter, arbeta med trygghet i bostadsområden, hantera störningar, verka för riktiga hyresförhållanden och ibland behöva driva ärenden där hyresgäster blir av med sina hyreskontrakt finns det ett stort behov av att kunna känna trygghet i att veta att det finns ett tillräckligt skydd om våld, trakasserier eller hot skulle drabba någon medarbetare. Utredningen innehåller inte några förslag som ger något ytterligare stöd till koncernens medarbetare eller verktyg till koncernen som arbetsgivare i att säkra en trygg arbetsmiljö.

En annan synpunkt från bolaget är att utredningen innehåller få tydliga förslag på proaktiva åtgärder utan endast tar sikte på åtgärder på händelser och gärningar som redan har ägt rum.

I övrigt föreslås ingen utökning av den personaladministrativa sekretessen eller andra proaktiva åtgärder. Detta område är exempel där delar av personal inom Framtidenkoncernen och andra offentliga verksamheter i vissa fall skulle kunna erbjudas ett skydd för att minska risken att utsättas för hot, våld och andra kränkande situationer men där förslagen i utredningen begränsas till myndighetsutövande tjänstemän, vilket innebär att stora grupper offentliganställda inte omfattas av förslagen.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret ställer sig i huvudsak positiv till de förslag till ändringar som föreslås i utredningen. Samtidigt ska poängteras att problematiken kring offentliganställdas utsatthet mot våld, hot och trakasserier kommer att kvarstå även efter

att förslagen eventuellt genomförs. Enbart ett utökat straffrättsligt skydd för tjänstemän och vissa mindre administrativa förändringar bedömer stadsledningskontoret inte vara tillräckligt.

Stadsledningskontoret beklagar därför att utredningsdirektivet inte varit bredare så att även andra möjliga åtgärder för att minska utsatthet och möta behovet av stöd och skydd kunnat utredas. Exempelvis har bland annat Sveriges Kommuner och Regioner framfört förslag om att våld och hot mot offentlighetsanställda skulle kunna ses som brott begångna mot verksamheten, där verksamheten skulle kunna stå som målsägande i stället för den enskilda tjänstepersonen.

Utredningen har haft ett fokus på få typer av offentliga verksamheter. Det innebär att det saknas djupare analyser utifrån en bredare ansats av målgrupper, exempelvis minderåriga inom skolans verksamheter, enskilda inom funktionsstödsverksamheterna och hyresgäster inom bostadsbolagen. De anställda som arbetar med exempelvis dessa målgrupper står inför olika svåra utmaningar när det gäller att hantera våld, hot och trakasserier och många anställda står helt utanför det förstärkta straffrättsliga skyddet i 17 kap. brottsbalken. Detta hade kunnat belysas mer och hanteras inom ramen för utredningens uppdrag.

Stadsledningskontoret anser därför att det är av vikt regeringen tillsätter utredningar på området som kan ta ett brett grepp om problematiken. Den utredning som tillsatts för att utreda ett förstärkt skydd för personuppgifter på tryck- och yttrandefrihetsområdet framstår som ett bra steg på den vägen.

Ett förstärkt straffrättsligt skydd för tjänstemän

Stadsledningskontoret instämmer i de överväganden och bedömningar som utredningen redovisat i denna del och tillstyrker de förslag till ändringar som föreslås.

Förslagen bedöms medföra ett stärkt straffrättsligt skydd för en stor del av kommunens anställda, både för de som utövar myndighetsutövning eller har uppgifter med anknytning till myndighetsutövning och för de som omfattas genom att de utövar viss samhällsnyttig funktion, vilket stadsledningskontoret välkomnar. Särskilt positivt är det att brottet förolämpning av tjänsteman införs i 17 kap. brottsbalken och att hot mot tjänsteman i 17 kap. 1 § föreslås omfatta även hot om brottslig gärning och inte bara hot om våld, vilket innebär att exempelvis förtäckta hot och hot mot närstående skulle täckas av det förstärkta straffrättsliga skyddet som 17 kap. innebär.

Stadsledningskontoret instämmer vidare i att det inom ramen för denna utredning inte framstår som lämpligt att föreslå att det nya brottet förolämpning av tjänsteman även skulle omfatta personer som utövar viss samhällsnyttig funktion. Kärnan i syftet bakom det förstärkta straffrättsliga skyddet i 17 kap. brottsbalken är det ska vara extra straffvärt att angripa den offentliga maktutövningen. Att då utvidga det förstärkta skyddet alltför brett kan riskera att urvattna allvaret i att angripa just maktutövningen, och i stället i praktiken innebära en allmän straffskärpning. Om allmän straffskärpning är det som eftersträvas kan det vara mer ändamålsenligt att förstärka det straffrättsliga skyddet i det redan befintliga förolämpningsbrottet. Det är trots detta av vikt att tillämpningsområdet för den nya bestämmelsen utreds vidare för att om möjligt ytterligare förstärka det straffrättsliga skyddet för kommunens anställda.

Minskad exponering av namn i handlingar

Utredningen har i denna del landat i att det inte kan anses befogat att använda ändrade dokumentationskrav, genom exempelvis anonyma beteckningar på beslut, som en metod för att minska utsatthet och öka känslan av trygghet i arbetet, utan att detta i stället bör mötas med andra åtgärder. Detta utifrån avvägningen mellan å ena sidan värna rättssäkerhetsintressen och legitimitet för maktutövningen och å andra sidan att föreslå åtgärder som effektivt minskar offentliganställdas utsatthet mot våld, hot och trakasserier utan att oproportionerligt utöka administrationsbördan för myndigheterna. Utredningen föreslår därför endast en möjlighet att i vissa fall underrätta om beslut utan att ange beslutsfattarens namn som ett sätt att fördröja exponeringen av beslutsfattaren. Sammantaget instämmer stadsledningskontoret i de bedömningar och förslag som utredningar redovisat i denna del och tillstyrker de förslag till ändringar som föreslås. Starka insyns- och rättssäkerhetsskäl motiverar nuvarande ordning och större ingrepp i denna framstår inte som lämpligt och proportionerligt utifrån dess nackdelar och risken att sådana åtgärder ändå inte nödvändigtvis motverkar otillbörliga ageranden i någon större utsträckning för de offentliganställda som är mest utsatta.

Förslaget att i vissa fall underrätta om beslut utan att ange beslutsfattarens namn skulle kunna avvärja vissa ageranden i affekt och framstår därför som ett befogat förslag. Däremot anser stadsledningskontoret att utredningen kunde ha föreslagit ett bredare tillämpningsområde för bestämmelsen. Enligt förslaget ska det typiskt sett krävas någon konkret omständighet som medför risk för våld, hot eller trakasserier för att motivera att namn inte anges i ett enskilt fall. Stadsledningskontoret anser att bestämmelsen bör kunna utformas så att det inte krävs något konkret underlag, utan att det skulle kunna räcka med att det är fråga om en viss typ av ärende eller att en handläggare bedömer det som lämpligt utifrån kortare kontakter med den berörda personen. En sådan bestämmelse skulle kunna användas betydligt mer proaktivt utan att något motstående intresse åsidosätts oproportionerligt.

Stadsledningskontorets bedömning är dock att den föreslagna bestämmelsen har en marginell effekt på att minska utsattheten för berörda personalgrupper.

Skydd för offentliganställdas uppgifter

Stadsledningskontoret instämmer i utredningens bedömning att det befintliga skyddet med personaladministrativ sekretess ger ett generellt starkt skydd för offentliganställdas personuppgifter.

Nuvarande reglering är emellertid svårtillämpad och det starkaste skyddet är främst möjligt att tillämpa när något redan har hänt eller risken för det är överhängande. En hänvisning till 39 kap. 3 § 1 stycket OSL riskerar också många gånger att provocera den som begär ut uppgiften och därmed eskalera situationen. I anslutning till detta bör också påpekas att bestämmelsen i 21 kap. 7 § OSL är lätt att komma runt, med följden att det är enkelt för den som vill att exempelvis kartlägga anställda på en myndighet. Stadsledningskontoret tillstyrker därför utredningens alternativa förslag om starkare skydd inom den personaladministrativa verksamheten. Förslaget innebär att namn skulle kunna hemlighållas i fler fall, sekretess kunna användas mer proaktivt för utsatta myndigheter och vissa av de luckor som uppstår vid tillämpningen av 21 kap. 7 § OSL kan täppas till. Det framstår som en rimlig avvägning utan alltför stora ingrepp i befogade krav på insyn och rättssäkerhet.

Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning att mer genomgripande förändringar av folkbokföringssekretessen behöver utredas ordentligt och att det därför inte framstår som lämpligt att lämna sådana förslag inom ramen för den här utredningen. Vidare framstår de skyddsåtgärder som finns i form av sekretessmarkering, skyddad folkbokföring och fingerade personuppgifter som ändamålsenliga och proportionerliga för att skydda offentliganställda när så krävs och behöver därför inte kompletteras. Som utredningen framhåller är emellertid sådana skyddsåtgärder ofta betungande för den enskilde och därför inte eftersträvansvärda.

Stadsledningskontoret instämmer vidare att offentliganställdas arbetsgivare behöver ta ett ansvar för rutiner och strategisk hantering av personalens personuppgifter för att dessa ska kunna skyddas förebyggande och till så liten ansträngning och med så lite ingripande för den enskilde som möjligt.

Stadsledningskontoret välkomnar den utredning som tillsatts för att se över grundlagsskyddet för söktjänster på internet som offentliggör bland annat personuppgifter om adress, telefonnummer, civilstånd och andra uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden (dir. 2023:145).

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

Sammanfattning

Uppdragets tre delar – utgångspunkter

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

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

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

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

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

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

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

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

Problembilden

Bakgrunden till uppdraget

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

Utsattheten är stor och tycks ha ökat

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

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

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

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

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

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

Ett förstärkt straffrättsligt skydd för tjänstemän

Bestämmelserna behöver moderniseras och anpassas till problembilden

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

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

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

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

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

Brottens anknytning till myndighetsutövningen förtydligas

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

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

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

Våld eller hot mot tjänsteman

Det straffbara området för våld mot tjänsteman bör inte ändras

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

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

Det straffbara området för hot mot tjänsteman utvidgas

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

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

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

En skärpt straffskala för våld eller hot mot tjänsteman

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

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

Ett starkare skydd mot trakasserier

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Brott mot tjänstemän ska kunna utgöra olaga förföljelse

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

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

Ett nytt brott om förolämpning mot tjänsteman

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

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

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

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

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

Våldsamt motstånd

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

Straffskalan för sabotage mot blåljusverksamhet

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

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

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

Minskad exponering av namn i handlingar

Uppdraget

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

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

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

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

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

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

Några utgångspunkter

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

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

Namn bör inte ersättas med en anonym beteckning i dokumentation

Åtgärdens betydelse för de offentliganställda som är särskilt utsatta

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

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

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

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

Åtgärden är inte ändamålsenlig för att minska utsattheten

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

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

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

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

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

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

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

Ett alternativt förslag som tar sikte på vissa polisanställda

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

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

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

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

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

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

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

Skydd för offentliganställdas uppgifter

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

Personaladministrativ sekretess

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

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

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

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

Oavsett ställningstagandena i sak lämnas, i enlighet med uppdraget, ett förslag som ger möjlighet att hemlighålla uppgifter om enskildas personliga förhållanden i personaladministrativ verksamhet i större omfattning än i dag. Bestämmelsen föreslås införas i 39 kap. 3 § fjärde stycket och förutsätter att regeringen föreskriver hos vilka myndigheter den ska vara tillämplig. Bestämmelsen tar sikte på uppgifter om enskildas personliga förhållanden, med vilket avses alla uppgifter som kan hänföras till en enskild person, däribland namn. Till skillnad från i dag gäller sekretess enligt förslaget om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. I dessa fall ställs alltså inte något krav på att det men som kan antas följa på ett röjande ska vara av allvarligt slag (jfr 39 kap. 3 § första stycket).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Överväganden om ett starkare skydd för uppgifter om polisstudenter

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

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

Ekonomiska konsekvenser

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

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

Bilaga 2

Till Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se
kopia till ju.L4@regeringskansliet.se
Diarienummer Ju2024/00057

Göteborgs Stads yttrande över remissen – Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (SOU 2024:1)

Göteborgs Stad ställer sig i huvudsak positiv till de förslag till ändringar som föreslås i utredningen. Samtidigt ska poängteras att problematiken kring offentliganställdas utsatthet mot våld, hot och trakasserier kommer att kvarstå även efter att förslagen eventuellt genomförs. Enbart ett utökat straffrättsligt skydd för tjänstemän och vissa mindre administrativa förändringar bedömer Göteborgs Stad inte vara tillräckligt. Göteborgs Stad beklagar därför att utredningsdirektivet inte varit bredare så att även andra möjliga åtgärder för att minska utsatthet och möta behovet av stöd och skydd kunnat utredas. Exempelvis har Sveriges Kommuner och Regioner framfört förslag om att våld och hot mot offentlighetsanställda skulle kunna ses som brott begångna mot verksamheten, där verksamheten skulle kunna stå som målsägande i stället för den enskilda tjänstepersonen.

Utredningen har haft ett fokus på få typer av offentliga verksamheter. Det innebär att det saknas djupare analyser utifrån en bredare ansats av målgrupper, exempelvis minderåriga inom skolans verksamheter, enskilda inom funktionsstödsverksamheterna och hyresgäster inom bostadsbolagen. De anställda som arbetar med exempelvis dessa målgrupper står inför olika svåra utmaningar när det gäller att hantera våld, hot och trakasserier och många anställda står helt utanför det förstärkta straffrättsliga skyddet i 17 kap. brottsbalken. Detta hade kunnat belysas mer och hanteras inom ramen för utredningens uppdrag.

Göteborgs Stad anser därför att det är av vikt regeringen tillsätter utredningar på området som kan ta ett brett grepp om problematiken. Den utredning som tillsatts för att utreda ett förstärkt skydd för personuppgifter på tryck- och yttrandefrihetsområdet framstår som ett bra steg på den vägen.

Ett förstärkt straffrättsligt skydd för tjänstemän

Göteborgs Stad instämmer i de överväganden och bedömningar som utredningen redovisat i denna del och tillstyrker de förslag till ändringar som föreslås.

Förslagen bedöms medföra ett starkt straffrättsligt skydd för en stor del av kommunens anställda, både för de som utövar myndighetsutövning eller har uppgifter med anknytning till myndighetsutövning och för de som omfattas genom att de utövar viss samhällsnyttig funktion, vilket Göteborgs Stad välkomnar. Särskilt positivt är det att brottet förolämpning av tjänsteman införs i 17 kap. brottsbalken och att hot mot tjänsteman i 17 kap. 1 § föreslås omfatta även hot om brottslig gärning och inte bara hot om våld,

vilket innebär att exempelvis förtäckta hot och hot mot närstående skulle täckas av det förstärkta straffrättsliga skyddet som 17 kap. innebär.

Göteborgs Stad instämmer vidare i att det inom ramen för denna utredning inte framstår som lämpligt att föreslå att det nya brottet förolämpning av tjänsteman även skulle omfatta personer som utövar viss samhällsnyttig funktion. Kärnan i syftet bakom det förstärkta straffrättsliga skyddet i 17 kap. brottsbalken är det ska vara extra straffvärt att angripa den offentliga maktutövningen. Att då utvidga det förstärkta skyddet alltför brett kan riskera att urvattna allvaret i att angripa just maktutövningen, och i stället i praktiken innebära en allmän straffskärpning. Om allmän straffskärpning är det som eftersträvas kan det vara mer ändamålsenligt att förstärka det straffrättsliga skyddet i det redan befintliga förolämpningsbrottet. Det är trots detta av vikt att tillämpningsområdet för den nya bestämmelsen utreds vidare för att om möjligt ytterligare förstärka det straffrättsliga skyddet för kommunens anställda.

Minskad exponering av namn i handlingar

Sammantaget instämmer Göteborgs Stad i de bedömningar och förslag som utredningar redovisat i denna del och tillstyrker de förslag till ändringar som föreslås. Starka insyns- och rättssäkerhetsskäl motiverar nuvarande ordning och större ingrepp i denna framstår inte som lämpligt och proportionerligt utifrån dess nackdelar och risken att sådana åtgärder ändå inte nödvändigtvis motverkar otillbörliga ageranden i någon större utsträckning för de offentliganställda som är mest utsatta.

Förslaget att i vissa fall underrätta om beslut utan att ange beslutsfattarens namn skulle kunna avvärja vissa ageranden i affekt och framstår därför som ett befogat förslag. Däremot anser Göteborgs Stad att utredningen kunde ha föreslagit ett bredare tillämpningsområde för bestämmelsen. Enligt förslaget ska det typiskt sett krävas någon konkret omständighet som medför risk för våld, hot eller trakasserier för att motivera att namn inte anges i ett enskilt fall. Göteborgs Stad anser att bestämmelsen bör kunna utformas så att det inte krävs något konkret underlag, utan att det skulle kunna räcka med att det är fråga om en viss typ av ärende eller att en handläggare bedömer det som lämpligt utifrån kortare kontakter med den berörda personen. En sådan bestämmelse skulle kunna användas betydligt mer proaktivt utan att något motstående intresse åsidosätts oproportionerligt.

Göteborgs Stad bedömning är dock att den föreslagna bestämmelsen har en marginell effekt på att minska utsattheten för berörda personalgrupper.

Skydd för offentliganställdas uppgifter

Göteborgs Stad instämmer i utredningens bedömning att det befintliga skyddet med personaladministrativ sekretess ger ett generellt starkt skydd för offentliganställdas personuppgifter.

Nuvarande reglering är emellertid svårtillämpad och det starkaste skyddet främst möjligt att tillämpa när något redan har hänt eller risken för det är överhängande. En hänvisning till 39 kap. 3 § 1 stycke OSL riskerar också många gånger att provocera den som begär ut uppgiften och därmed eskalera situationen. I anslutning till detta bör också påpekas att bestämmelsen i 21 kap. 7 § OSL är lätt att komma runt, med följden att det är enkelt för den som vill att exempelvis kartlägga anställda på en myndighet. Göteborgs Stad tillstyrker därför utredningens alternativa förslag om starkare skydd inom den personaladministrativa verksamheten.

Förslaget innebär att namn skulle kunna hemlighållas i fler fall, sekretess kunna användas mer proaktivt för utsatta myndigheter och vissa av de luckor som uppstår vid tillämpningen av 21 kap. 7 § OSL kunna täppas till. Det framstår som en rimlig avvägning utan alltför stora ingrepp i befogade krav på insyn och rättssäkerhet.

Göteborgs Stad delar utredningens bedömning i att mer genomgripande förändringar av folkbokföringssekretessen behöver utredas ordentligt och att det därför inte framstår som lämpligt att lämna sådana förslag inom ramen för den här utredningen. Vidare framstår de skyddsåtgärder som finns i form av sekretessmarkering, skyddad folkbokföring och fingerade personuppgifter som ändamålsenliga och proportionerliga för att skydda offentliganställda när så krävs och behöver därför inte kompletteras. Som utredningen framhåller är emellertid sådana skyddsåtgärder ofta betungande för den enskilde och därför inte eftersträvansvärda.

Göteborgs Stad instämmer vidare att offentliganställdas arbetsgivare behöver ta ett ansvar för rutiner och strategisk hantering av personalens personuppgifter för att dessa ska kunna skyddas förebyggande och till så liten ansträngning och med så lite ingripande för den enskilde som möjligt.

Göteborgs Stad välkomnar den utredning som tillsatts för att se över grundlagsskyddet för söktjänster på internet som offentliggör bland annat personuppgifter om adress, telefonnummer, civilstånd och andra uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden (dir. 2023:145).

För Göteborgs kommunstyrelse