

Justitiedepartementet  
Straffrättsenheten  
att. Mattias Larsson

## Översyn av skyddet för statstjänstemän som utsätts för våld, hot och trakasserier

### Hemställan

Efter beslut av Arbetsgivarverkets styrelse den 11 juni 2019 hemställer härmed Arbetsgivarverket att regeringen beslutar om en översyn av skyddet för statstjänstemän som utsätts för våld, hot och trakasserier som har samband med den statsanställdes anställning. Översynen bör särskilt avse ett förstärkt straffrättsligt skydd för de statsanställda och reglerna om enskilt åtal och skadeståndstalan mot statsanställda.

Hemställan har förankrats inom ramen för Arbetsgivarverkets medlemsorganisation och i enlighet med Arbetsgivarverkets uppgift att samordna och utveckla den statliga arbetsgivarpolitiken, 1 § F(2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket. Inför hemställan har överväganden gjorts i nära samråd med representanter för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Sveriges Domstolar, Kronofogdemyndigheten, Kriminalvården och Försäkringskassan.

Arbetsgivarverket har informerat Finansdepartementet, Enheten för statlig arbetsgivarpolitik om hemställan.

### Bakgrund

Statsmakterna ställer med rätta höga krav på de statsanställda, som ska agera i överensstämmelse med gällande regelverk och i enlighet med den statliga värdegrunden. Utifrån denna utgångspunkt bör den statsanställda också kunna ställa krav på att samhället och arbetsgivaren skyddar och stödjer en arbetstagare som utsatts för våld, hot och trakasserier som har samband med dennes tjänsteutövning.

Våld, hot och trakasserier mot statsanställda är ett reellt problem som har ökat under de senaste åren. Det är ett mångfacetterat problem med flera olika komponenter. Begreppet ”våld, hot och trakasserier” rymmer ett stort antal handlingar av olika karaktär. Gemensamt för dessa handlingar är att de riskerar att leda till en otillåten påverkan. Våld och hot kan ske mot den statsanställda men

även mot dennes anhöriga eller närmaste omgivning. Den statsanställda kan utsättas såväl på arbetsplatsen som på sin fritid. Även om våld och hot är de allvarligaste handlingarna, så är trakasserier vanligast förekommande. Begreppet ”trakasserier” innehåller i sin tur en uppsjö av olika handlingar. Det kan till exempel avse telefonterror, förolämpningar, förtal, skadegörelse mot den statsanställdes egendom, hot om självmord och ogrundade orosanmälningar till socialtjänsten. Till kategorin trakasserier kan också hänföras vissa av de enskilda åtal, ofta med tillhörande skadeståndskrav, som väcks mot statsanställda kopplade till dennes tjänsteutövning.

Våld, hot och trakasserier mot statstjänstemän är inte isolerade till ett fåtal myndigheter. I princip alla myndigheter drabbas på något sätt, även om karaktären och omfattningen varierar mellan myndigheterna. Skyddet mot våld, hot och trakasserier bör därför avse hela det statliga arbetsgivarkollektivet.

De nya sociala medierna har inneburit att hot och trakasserier inte bara ökat utan även ändrat karaktär. Statsanställda hängs ut och trakasserier får stor spridning, oberoende av öppettider och geografisk närhet. Ett kränkande inlägg på sociala medier följs ofta av en ”svans” med ytterligare kränkande kommentarer från personer som inte är part i den sakfråga som utlöste det första inlägget. Det har även visat sig vara mycket svårt att få bort hot och kränkningar som publicerats i sociala medier.

Våld, hot och trakasserier mot statsanställda medför stora konsekvenser för myndigheternas verksamhet. Otilbörlig påverkan riskerar medföra att statstjänstemannen inte tillämpar den demokratiskt fattade lagstiftningen och att viktiga rättsprinciper åsidosätts, till exempel likabehandlingsprincipen. Det riskerar också att medföra att allmänhetens tilltro till myndigheterna försvagas. Våld, hot och trakasserier är således ytterst ett angrepp på demokratin.

Det är också ett hot mot myndigheternas effektivitet, eftersom det försvårar kompetensförsörjningen för myndigheterna. Anställda slutar sin anställning i förtid och eftertraktad kompetens väljer att inte söka statliga anställningar.

Våld, hot och trakasserier påverkar även arbetsmiljön, givetvis främst för den som direkt utsätts, men även för andra i organisationen, till exempel kollegor och chefer. Detta medför ökad grad av psykisk ohälsa, vilket riskerar att innebära höjda sjukskrivningstal.

## **Närmare om översynen**

### **Ett förstärkt straffrättsligt skydd**

För den enskilde statstjänstemannen är självfallet våld och hot om våld mot den egna personen eller mot närstående mest allvarligt. Det kan konstateras att

lagstiftaren under de senaste tio åren genom olika åtgärder har genomfört eller föreslagit straffskärpande lagändringar avseende de allvarligaste våldsbrotten.

Trakasserier mot statsanställda är emellertid ett växande problem. Trakasserierna kan, som framgår ovan, företas på en mängd olika sätt. Ofta sker det i olika sociala medier. I många fall är trakasserierna av sådant slag att det med nuvarande lagstiftning är svårt att lagföra den som utför handlingarna. Den straffrättsliga regleringen avseende trakasserier mot statstjänstemän har inte följt med i samhällets utveckling.

Med anledning härav menar Arbetsgivarverket att det är nödvändigt med en översyn av den straffrättsliga regleringen och då främst 17 kap. 2 § brottsbalken – förgripelse mot tjänsteman. Bestämmelsen har i praxis visat sig ha ett begränsat tillämpningsområde. Den har till exempel inte ansetts vara tillämplig när en person hotar en tjänsteman med att begå självmord om inte tjänstemannen fattar ett visst beslut. Straffbestämmelsen har inte heller bedömts tillämplig vid förolämpningar mot statstjänstemän.

En översyn av 17 kap. 2 § brottsbalken bör avse såväl bestämmelsens rekvisit som dess straffsatser. Det kriminaliserade området bör vidgas så att mindre allvarliga handlingarna omfattas av den aktuella straffbestämmelsen. Många av de handlingar som här avses kan redan vara kriminaliserade i brottsbalken, men genom att hänföra dem till förgripelse mot tjänsteman kommer man att särskilt beakta att handlingarna vänds mot en person för att denne utfört sina arbetsuppgifter som statsanställd. Detta har ett viktigt signalvärde. En översyn bör även beakta att trakasserier som sker i sociala medier får stor spridning. Detta skadar inte bara medarbetaren, utan även hela myndigheten och ytterst förtroendet för staten.

En översyn bör även överväga om det är mer ändamålsenligt att, på samma sätt som för brott mot förtroendevalda, införa en ny straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § brottsbalken för brott mot statsanställda.

#### **Enskilda åtal och skadeståndstalan mot statsanställda**

Det förekommer allt oftare att det väcks, eller framförs hot om att väcka, enskilt åtal mot anställda statstjänstemän kopplat till deras tjänsteutövning. Det är vanligtvis fråga om obefogade åtal i trakasserande syfte. Syftet kan vara att hämnas eller att sätta press på tjänstemannen eller dennes kollegor inför ett framtida beslut. Dessa enskilda åtal är ofta kombinerade med en skadeståndstalan. Även om det sällan leder till några juridiska konsekvenser för arbetstagaren i form av en fällande dom, så innebär det enskilda åtalet att den enskilde statstjänstemannen utsätts för en stor psykisk press. Det behövs därför en översyn av regelverket avseende enskilt åtal.

Enligt Arbetsgivarverkets uppfattning bör det framöver vara möjligt för arbetsgivaren, om denne gör bedömningen att det är fråga om ett enskilt åtal i trakasserande syfte, att juridiskt biträda den enskilde arbetstagaren, antingen med egen anställd juridisk expertis eller att arbetsgivaren står för kostnaderna för ett anlitat ombud. Denna möjlighet finns inte idag. JK har i ett beslut den 19 april 2018, (dnr 4323-17-2.4), funnit att det saknades författningsstöd för en myndighet att låta en anställd agera som ombud för andra anställda vid allmän domstol. En översyn av regelverket i denna del, bör även omfatta de skatterättsliga konsekvenserna av ett sådant juridiskt bistånd.

Vidare bör en översyn av lagen (1981:1310) om offentliga funktionärers rätt till gottgörelse för rättegångskostnader i vissa mål m.m. ske. Det är väsentligt att en statlig arbetsgivare ges större möjligheter att stödja en arbetstagare som blir föremål för en rättslig prövning med anledning av dennes tjänsteutövning.

Ett annat närliggande problem är när det väcks talan om skadestånd mot statsanställda. Det kan ske såväl i samband med ett enskilt åtal som genom en fristående talan. Även om dessa skadeståndskrav, i likhet med enskilda åtal, sällan leder till någon rättslig framgång för käranden, så innebär det stora problem för den enskilde arbetstagaren. I dessa fall har inte käranden för avsikt att nå skadeståndets reparativa funktion, eftersom käranden då skulle välja att vända skadeståndsanspråken mot arbetsgivaren. Talan är istället närmast av trakasserande art. En översyn av regelverket bör därför också överväga att möjliggöra för arbetsgivaren, i de fall denne anser det befogat, att inträda som part i dessa mål.

Beslut i detta ärende fattas av generaldirektör Eva Liedström Adler. Vid den slutliga handläggningen deltog chefsjurist Hedda Mann och arbetsrättsjurist Carl Durling, föredragande.

Eva Liedström Adler

Carl Durling