

**Justitiedepartementet**  
Straffrättsenheten

17 maj 2022

## **FACKFÖRBUNDET STS YTTRANDE ÖVER EN SKÄRPT SYN PÅ BROTT MOT JOURNALISTER OCH UTÖVARE AV VISSA SAMHÄLLSNYTTIGA FUNKTIONER (SOU 2022:2)**

Dnr: Ju2022/00396

Fackförbundet ST har tagit del av betänkandet En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Flera av de frågor som betänkandet behandlar är av stor vikt för oss, då de i hög grad påverkar den statliga tjänstemannens förutsättningar att utföra sitt arbete. Att det straffrättsliga skyddet och ansvaret är korrekt och proportionerligt utformat är essentiellt för såväl våra medlemmar i deras arbetsliv som för att förvaltningen i stort ska fungera på bästa sätt.

Arbetslivet medför såväl rättigheter som skyldigheter, och detta blir extra tydligt för våra medlemmar som verkar på statligt uppdrag. Att arbeta på uppdrag av medborgarna innebär extra höga krav. Den statligt anställdes agerande måste präglas av principerna i den statliga värdegrunden, däribland legalitet och objektivitet, i sin strävan att utföra de uppdrag de fått av medborgarna på bästa sätt. För att det ska vara möjligt att leva upp till dessa högt ställda krav behöver dock den statligt anställda goda förutsättningar. Det kräver också en hög grad av skydd från yttre påverkan. Sammantaget behöver det finnas en balans mellan rättigheter, skyldigheter, förutsättningar och de krav som ställs. Med detta som principiella utgångspunkter inkommer vi här med vårt yttrande.

### **Sammanfattande ståndpunkter**

Fackförbundet ST tillstyrker i huvudsak förslagen i betänkandet. Vi välkomnar att utredningen inte föreslår några ändringar av det straffrättsliga ansvaret, och vi förespråkar att fler yrkesgrupper ska få ett förstärkt straffrättsligt skydd.

Vi har ett antal invändningar och kompletterande förslag. Till att börja med menar vi att det behöver utredas om ännu fler yrkesgrupper än i förslaget ska omfattas av ett förstärkt straffrättsligt skydd, i synnerhet de statligt anställda som inte omfattas av redan befintlig lagstiftning. Vidare poängterar vi också vikten av att det straffrättsliga skyddet uppdateras och moderniseras, även om det inte sker genom ändrade straffskalor. Slutligen vill vi uppmärksamma att ändringar av lagstiftningen om brott mot tystnadsplikten kan medföra negativa konsekvenser för öppenheten i förvaltningen. En eventuell lagändring behöver följas av åtgärder som motverkar en utökad tystnadskultur på de statliga arbetsplatserna.

## **5 Ett förstärkt straffrättsligt skydd för utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner**

Hot och våld är oacceptabelt i alla former och sammanhang. Målbilden för just arbetsmarknadsområdet måste vara att så få arbetstagare som möjligt ska drabbas. För att uppnå detta behöver det straffrättsliga skyddet på området utvecklas. Vi välkomnar därför att fler yrkesgrupper föreslås omfattas av ett förstärkt straffrättsligt skydd, genom tillkomsten av nya straffbestämmelser. Vi tillstyrker därför förslaget som sådant, och vi menar att samtliga de yrkesgrupper som föreslås omfattas gör så på rättmätiga grunder. Däremot förordar vi fortsatt, liksom vi gjort sedan utredningen inledde sitt arbete, att definitionen av samhällsnyttiga funktioner ska tolkas brett. Vi menar att fler yrkesgrupper än de som ingår i förslaget bör omfattas av ett förstärkt straffrättsligt skydd.

Vår utgångspunkt är att statligt anställda som grupp bör klassas som en samhällsnyttig funktion, och att de ska omfattas av den nya lagstiftningen. Utredningen landar i en annan slutsats. Statligt anställda uppmärksammas som en utsatt grupp, men bedömningen blir likväl att de inte behöver ett förstärkt straffrättsligt skydd. Denna avvägning görs utifrån att utsattheten bland statligt anställda sägs vara störst bland de vars arbetsuppgifter innefattar myndighetsutövning, och att de redan åtnjuter skydd i befintlig lagstiftning. Utredningen skriver: ”Även om det finns all anledning att ta angrepp mot myndighetsanställda på största allvar är vår bedömning att de genom sina myndighetsutövande funktioner redan har ett förstärkt straffrättsligt skydd i 17 kap. brottsbalken.”

Vi invänder inte mot bedömningen att en stor andel av de statligt anställda redan har ett förstärkt straffrättsligt skydd. Däremot menar vi att det sannolikt finns yrkesgrupper av betydande storlek inom den statliga förvaltningen som riskerar falla mellan stolarna. Detta beror på att dessa yrkesgruppers arbetsuppgifter inte innefattar, eller bara delvis innefattar, myndighetsutövning. Således ges de inte förstärkt straffrättsligt skydd vare sig av befintlig eller nu föreslagen lagstiftning.

Genom våra förtroendevalda och medlemmar vet vi att hot och våld är vanligt förekommande på statliga arbetsplatser, och att det inte sällan drabbar just yrkesgrupper vars arbetsuppgifter inte nödvändigtvis innefattar myndighetsutövning. Många av våra medlemmars arbetsuppgifter syftar till att ge medborgarservice (information och vägledning) snarare än att bidra till eller utöva beslutsfattande åtgärder. Anställda med den

inriktningen på arbetsuppgifter finns på ett stort antal myndigheter. Exempelvis på Migrationsverkets servicecenter, skatteupplysningen på Skatteverket och Statens servicecenter finns tjänstemän vars arbetsuppgifter inte alls, eller i begränsad utsträckning, innefattar myndighetsutövning.

Vi anser att utredningen åtminstone borde ha analyserat dessa yrkesgruppers behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd, snarare än att stanna vid slutsatsen att de allra flesta statligt anställda som utsätts gör det inom ramen för myndighetsutövning. Vi menar därför att frågan behöver utredas närmare. Endera i syfte att säkerställa att behovet är så litet som påstås, eller för att synliggöra att det finns behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd för en ännu bredare krets av statligt anställda.

Vi föreslår således att en analys görs i syfte att kartlägga nämnda behov för statligt anställda vars yrkesuppgifter inte innehåller myndighetsutövning. Detta kan med fördel göras genom att kommittédirektivet för den nyligen tillsatta utredningen "Åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet" (Dir 2022:31) utökas. Vidare bör också utredningen få i uppdrag att vid behov lämna nödvändiga författningsförslag på området. Om eventuella ändringar bäst görs genom korrigeringar av rådande straffbestämmelser i brottsbalkens kapitel 17 eller genom korrigeringar av de nya (i dagsläget föreslagna) straffbestämmelserna i samma kapitel bör lämnas till utredningen att bedöma.

## **6 Straffskalan för våld mot tjänsteman, m.m.**

Fackförbundet ST avstår från att uttala sig om de specifika bedömningar utredningen gjort i detta kapitel. Däremot menar vi att det straffrättsliga skyddet för statligt anställda kan och måste utvecklas, även om det inte sker genom ändrade straffskalor. Hot och våld mot statliga tjänstemän är ett problem som förekommer i allt för stor utsträckning, något våra medlemmar vittnar om. Det måste därför tas krafttag mot all form av otillbörliga påverkansförsök som riktas mot statsanställda.

Vi välkomnar därför uppdraget den nyligen tillsatta utredningen "Åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet" (Dir. 2022:31) har givits. Vi ser framför oss att utredningen kan bidra till att modernisera lagstiftningen på sådant sätt att den ger statligt anställda ett mer adekvat skydd, bättre anpassat efter dagens samhällsklimat och förutsättningar."

## **7 Ett förstärkt straffrättsligt skydd för de som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik**

Journalister spelar en central roll i det demokratiska samtalet. Att sträva efter bättre förutsättningar för den journalistiska verksamheten är nödvändigt för att slå vakt om öppenheten i samhället och våra gemensamma institutioner. Fackförbundet ST välkomnar därför alla ansträngningar som syftar till att trygga journalisters arbetssituation och till att freda yrkesgruppen från otillbörliga påverkansförsök. Vi avstår däremot från att uttala oss om hur det straffrättsliga skyddet för denna yrkesgrupp bör utformas.

## 8 Översyn av straffbestämmelserna om tjänstefel och brott mot tystnadsplikt

Fackförbundet ST är av inställningen att de nuvarande straffbestämmelserna om tjänstefel är välutformade. De är proportionerliga i förhållande till syftet, att medborgarna ska kunna ha ett förtroende för förvaltningen och att ansvar ska kunna utkrävas när förtroendet missbrukas. De straffrättsliga förutsättningar som finns för att utöva ansvarsutkrävande kompletteras också av möjliga åtgärder på det disciplinrättsliga området, genom skadeståndsansvaret och tillsynen av JK/JO. Sammantaget anser vi att det befintliga systemet för ansvarsutkrävande är välavvägt, och att behov av förändringar därmed saknas. Med detta som bakgrund finner vi betänkandets förslag, att inte göra ändringar av straffbestämmelserna, som mycket välkommet. Vi anser att utredningen utrett frågan grundligt och gjort välavvägda bedömningar, och vi tillstyrker därför deras slutsatser.

Med detta uppmanar vi också lagstiftaren att lägga frågan om förändringar av straffbestämmelserna om tjänstefel till handlingarna. Att utöka graden av individuellt ansvarsutkrävande vore inte bara obefogat, vi är också övertygade om att effekterna av en utökning av det straffrättsliga ansvaret vore kontraproduktiva. Det skulle riskera att leda till negativa följd effekter för förvaltningen, däribland en förvärrad tystnadskultur, minskad effektivitet, sämre kvalitet och svårigheter att rekrytera/underhålla kompetensförsörjning. Dessa farhågor framförde vi även till utredningen (se betänkandet s. 348).

Med vår ingående kunskap om statens verksamhet vet vi att det är helt andra reformer som krävs för att uppnå en bättre utveckling av förvaltningen. Framtida åtgärder från lagstiftaren behöver snarare ställa in siktet på att förbättra förutsättningarna för tjänstemännen genom att stärka de statliga organisationerna i stort. Ökad personaltäthet, rekrytering av fler chefer, kompetensutveckling och investeringar i bättre system är bara några exempel på åtgärder som kan göra skillnad för förvaltningen – till det bättre.

### **Brott mot tystnadsplikten**

Vad gäller lagstiftningen om brott mot tystnadsplikten föreslår utredningen, olikt på området för tjänstefel, att förändringar behövs. Brottet är allvarligt, och överträdelser på grund av oaktsamhet eller avsiktlighet behöver bemötas med proportionella straff. Det är viktigt inte minst för att medborgarna ska kunna ha ett förtroende för att känsliga uppgifter hanteras korrekt inom förvaltningen. Utredningen bedömer däremot att nuvarande lagstiftning behöver korrigeras för att uppnå proportionalitet. Fackförbundet ST har förståelse för motiven till och avsikten med förslagen. Vi vill dock uppmärksamma lagstiftaren på att lagändringar kan medföra negativa, om än oavsiktliga, konsekvenser.

Vi är oroliga för att en förstärkt lagstiftning kan få oönskade bieffekter för öppenheten på de statliga arbetsplatserna. Många statligt anställda är redan i praktiken begränsade att utnyttja sin meddelar- och yttrandefrihet. Både på grund av otillräcklig kunskap om vilka rättigheter de har men också på grund av att det förekommer en osund tystnadskultur på vissa statliga arbetsplatser. Även om utredningens förslag inte begränsar dessa friheter finns en risk att de, utan avsikt, leder till att tjänstemännens handlingsutrymme begränsas ytterligare. Endera genom att lagstiftningen misstolkas eller missförstås, eller genom att den missbrukas som en förevändning för att tysta kritiska medarbetare.

De problem kopplat till tystnadskultur som finns i förvaltningen behöver hanteras redan som det är idag. Behovet blir än större om lagstiftningen om tystnadsplikten stärks. I det fall att lagstiftaren väljer att gå vidare med förslagen menar vi därför att det behöver följas åt av informations- och utbildningsinsatser. Statligt anställda har såväl rättigheter som skyldigheter, och för att dessa ska efterlevas tror vi att kunskapen om vad en tjänsteman får – och inte får – göra behöver bli större än vad den är idag.

**Björn Hallberg**

Utredare, Fackförbundet ST

**Märta Lindberg**

Förbundsjurist, Fackförbundet ST

**Britta Lejon**

Förbundsordförande, Fackförbundet ST