

Kommittédirektiv



Ett modernt straffrättsligt skydd för
blåljuspersonal och andra samhällsnyttiga
funktioner

Dir.
2016:115

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 2016

Sammanfattning

På flera orter runt om i Sverige förekommer hot och våld mot bl.a. blåljuspersonal och skadegörelse mot deras fordon. För att vända utvecklingen och motverka brottsligheten i dessa områden krävs det insatser från hela samhället och på olika nivåer. Som ett led i detta ska en särskild utredare överväga och föreslå de ändringar som behövs för att åstadkomma ett modernt straffrättsligt skydd för blåljuspersonal och andra samhällsnyttiga funktioner, dvs. yrkesutövare som bl.a. har till uppgift att hjälpa andra. Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd,
- överväga om angrepp mot vissa funktioner, bl.a. sådana som har till uppgift att garantera säkerhet, liv och hälsa, bör anses som särskilt allvarliga i straffrättsligt hänseende,
- ta ställning till om det straffrättsliga skyddet bör konstrueras på ett annat sätt än i dag eller behöver omfatta ytterligare brottsliga gärningar,
- ta ställning till om det finns behov av ytterligare kriminalisering av hindrande av polisens, räddningstjänstens och ambulanssjukvårdens ingripanden eller hjälpinsatser, och
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 juni 2018.

En översyn behövs eftersom samhället har förändrats

På flera orter runt om i Sverige förekommer social oro innefattande anlagda bränder och återkommande angrepp på samhällsnyttiga funktioner, som s.k. blåljuspersonal (polis, ambulans- och räddningstjänstpersonal), i form av bl.a. stenkastning och våld vid utryckning. Vid några tillfällen, bl.a. i stadsdelen Rosengård i Malmö 2008 och i Husby med flera förorter till Stockholm 2013, har situationerna urartat till rena kravaller och upplopp. Angreppen på bl.a. blåljuspersonal utgör ett allvarligt problem. Det är oacceptabelt att samhällsnyttiga funktioner som har till uppgift att hjälpa och skydda andra angrips och hindras från att fullgöra sina uppgifter.

Orsaken till denna utveckling är komplex och mångfasetterad. Klyftorna och segregationen i samhället och en ökad skillnad mellan olika områden i en och samma kommun när det gäller bl.a. brottslighet och upplevd trygghet, arbetslöshet, skolresultat, samhällsservice och delaktighet utgör en del av den bakomliggande problembilden. Regeringen har i år inlett ett långsiktigt reformprogram för att komma till rätta med detta. En översyn av de straffrättsliga bestämmelserna till skydd för bl.a. blåljuspersonal är en av många åtgärder i det sammanhanget. Förutom den översynen innefattar reformprogrammet bl.a. resurser för polisens myndighetssamverkan i socialt utsatta områden, inslussningsgrupper som ska förebygga återfall i brott, utökat stöd till skolor med låga kunskapsresultat, myndighetservice i socialt utsatta områden och ökat stöd till kommuners och civilsamhällesorganisationers verksamhet mot våldsbejakande extremism.

En översyn av det straffrättsliga skyddet för blåljuspersonal och andra samhällsnyttiga funktioner är även motiverad utifrån ett rättsvårdande och systematiskt perspektiv. Med samhällsnyttiga funktioner avses funktioner och verksamheter av central betydelse för att vårt samhälle ska fungera. Många av dessa funktioner fullgörs av myndigheter, men det kan även vara fråga om funktioner i privat regi. Personal som fullgör dessa funktioner har skydd som tjänstemän i den utsträckning de utövar myndighet. I andra funktioner har personalen samma straff-

rättsliga skydd som var och en trots att de kan befinna sig i utsatta positioner. Till detta kommer att vissa funktioner, som t.ex. fullgörs av taxichaufförer och väktare, har ett förstärkt straffrättsligt skydd för i huvudsak privat verksamhet medan t.ex. ambulans- och räddningstjänstpersonal med en i regel tydligare koppling till ett offentligt uppdrag inte har det.

De aktuella straffbestämmelserna för *våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman* och *våldsamt motstånd* i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken utgör till viss del kvalificerade former av straffbestämmelserna för misshandel och olaga hot. De är i allt väsentligt oförändrade sedan den gamla strafflagen i 1948 års lydelse. Samtidigt har samhället förändrats och ändringar gjorts i bakomliggande bestämmelser i framför allt 3 och 4 kap. brottsbalken. För att den straffrättsliga regleringen ska fungera på det sätt som är avsett behövs en översyn. En sådan översyn bör inte göras enbart utifrån ett blåljusperspektiv utan bör innefatta samhällsnyttig verksamhet i stort.

Uppdraget

Vilka samhällsnyttiga funktioner behöver ett förstärkt straffrättsligt skydd?

I befintlig reglering är det straffrättsliga skyddet för funktioner huvudsakligen utformat som ett skydd för dem som utövar funktionen. I 17 kap. brottsbalken skyddas utövare av allmän verksamhet mot angrepp som bör avvärjas i verksamhetens intresse. Bestämmelserna i 1, 2 och 4 §§ straffbelägger sådant som i huvudsak redan är straffbelagt genom andra bestämmelser. Deras syfte är att ge ett förstärkt straffskydd för åtgärder i myndighetsutövning genom att föreskriva en strängare straffskala. I 5 § utsträcks kriminaliseringen enligt de föregående paragraferna, vilket gör att vissa funktioner som bl.a. fullgörs av taxichaufförer och väktare omfattas av det förstärkta straffrättsliga skyddet enligt de tidigare bestämmelserna i kapitlet. I 16 § finns bestämmelser om straff för försök och förberedelse i vissa fall.

I kapitlet anges vilka som skyddas och vad de skyddas mot. När det inledningsvis gäller kretsen av vilka som skyddas be-

stäms den enligt 1, 2 och 4 §§ genom att angreppet ska vara riktat mot någons myndighetsutövning. Alla brotten i kapitlet är på ett eller annat sätt motiverade av intresset att det allmännas verksamhet ska fortgå ostörd.

Begränsningen till olika typer av angrepp mot någon i hans eller hennes myndighetsutövning innebär att angrepp mot vissa offentliga verksamheter faller utanför de bestämmelsernas tillämpningsområde. Sålunda faller t.ex. angrepp mot ambulans- och räddningstjänstpersonal under utryckning utanför skyddet, eftersom den verksamheten inte innefattar myndighetsutövning. Problemet aktualiseras även i förhållande till andra funktioner.

Myndighetsutövning kan förenklat sammanfattas som beslut eller andra åtgärder som ytterst grundar sig på samhällets maktbefogenheter i förhållande till enskilda. Begreppet är svårtillämpat samtidigt som det utan tvekan fyller en viktig funktion genom att ge ett särskilt straffrättsligt skydd för den offentliga maktutövningen. Myndighetsutövning förekommer inte endast hos myndigheter utan även hos privaträttsliga subjekt. Gemensamt är att all myndighetsutövning ytterst är grundad på lag eller annan författning. När det gäller funktioner som t.ex. socialtjänst, sjukvård, skola och kollektivtrafik utgör vissa delar av verksamheten myndighetsutövning medan andra delar inte gör det. Det är därmed dock inte givet att någon del av dessa verksamheter är att anse som mindre skyddsvärd än andra. Det är inte heller alltid uppenbart för den enskilde vilka delar av en verksamhet som omfattas av ett förstärkt skydd och vilka delar som inte gör det. Utöver de funktioner som nämnts ovan kan även nämnas bl.a. hemtjänst och renhållning (sophämtning), båda verksamheter av stor betydelse i samhället och vars utövande riskerar att allvarligt störas vid t.ex. social oro. Vidare fyller Försvarsmaktens personal i vissa fall en samhällsnyttig funktion på det sätt som nu avses.

Det behöver finnas ett skydd såväl för den som utövar myndighet som för den som fullgör särskilt samhällsnyttiga funktioner utan att utöva myndighet. En fråga i sammanhanget blir därmed i vilken utsträckning ett skydd ska vara kopplat till myndighetsutövning. I brottsbalken förekommer i dag två varianter av begreppet myndighetsutövning, dels det något snävare

”i myndighetsutövning” (17 kap.) som är kopplat direkt till ett beslut eller en åtgärd, dels det något vidare ”vid myndighetsutövning” (20 kap. 1 §). Det kan dock ifrågasättas om åtskillnaden i praktiken verkligen upprätthålls. I betänkandet En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) är den entydiga slutsatsen att begreppet myndighetsutövning inte bör komma till användning i en ny förvaltningslag, inte minst mot bakgrund av svårigheterna med att fastställa när det är fråga om myndighetsutövning. I betänkandet understryks dock att förslaget att utmönstra begreppet myndighetsutövning ur förvaltningslagen inte påverkar tillämpningen av befintlig eller tillkommande lagstiftning på andra områden där begreppet myndighetsutövning figurerar eller kan komma att introduceras.

Ett första steg blir mot denna bakgrund att överväga vilka samhällsnyttiga funktioner som bör omfattas av ett förstärkt straffrättsligt skydd. Frågor som behöver ställas är vilka olika skyddsintressen det är som ska värnas och om alla funktioner har samma behov av skydd.

Det finns anledning att överväga om det i straffrättsligt hänseende bör ses allvarigare på angrepp mot vissa samhällsnyttiga funktioner än mot andra. Det kan t.ex. finnas skäl att se särskilt allvarligt på angrepp mot rättsväsendet och andra funktioner med sådana centrala uppgifter i samhället som att garantera säkerhet, liv och hälsa. Anställda i rättsväsendet och i rättsväsendets stödmyndigheter, t.ex. domare, åklagare och kronofogdar, har till uppgift att upprätthålla rättssamhället men utsätts för olika typer av hot och våld i en omfattning som inte är ringa enligt undersökningar som gjorts. Detta är inte acceptabelt.

Vidare finns det anledning att överväga hur det straffrättsliga skyddet för dem som i dag omfattas av den utsträckta kriminaliseringen i 5 § ska utformas för att uppnå en ökad tydlighet.

En särskild fråga som har diskuterats i olika sammanhang gäller om förtroendevalda politiker bör ha ett särskilt straffrättsligt skydd. Frågan har tidigare behandlats i betänkandet Jakten på makten (SOU 2006:46). Betänkandets förslag har inte lett till lagstiftningsåtgärder. Förtroendevaldas straffrättsliga skydd aktualiserar delvis andra hänsyn än de som aktualiseras i

fråga om skydd för blåljuspersonal och liknande funktioner, inte minst den stora frågan om skyddet för demokratin. Det framstår därför inte som lämpligt att i detta sammanhang behandla skyddet för förtroendevalda politiker. Den frågan ska således inte ingå i utredarens uppdrag.

Mot denna bakgrund ska utredaren

- ta ställning till vilka samhällsnyttiga funktioner som bör omfattas av ett förstärkt straffrättsligt skydd, och
- överväga om angrepp mot vissa funktioner, bl.a. sådana som har till uppgift att garantera säkerhet, liv och hälsa, bör anses som särskilt allvarliga i straffrättsligt hänseende.

Vilka brottsliga gärningar ska skyddet omfatta?

Den andra huvudfrågan i 17 kap. brottsbalken är vad den skyddsvärda kretsen ska skyddas mot, dvs. vilka gärningar skyddet ska omfatta. Det förstärkta straffrättsliga skyddet behöver utformas så att det är ändamålsenligt och effektivt.

Det gällande straffrättsliga skyddet mot våld eller hot mot tjänsteman omfattar i dag huvudsakligen kvalificerade former av misshandel och olaga hot (1 §), även om vålds- och hotbegreppen i 17 kap. är något vidare än i 3 och 4 kap.

Den som med våld eller hot om våld förgriper sig på en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga tjänstemannen till eller hindra honom eller henne från en åtgärd i myndighetsutövningen eller för att hämnas för en sådan åtgärd döms för våld eller hot mot tjänsteman [...]. Detsamma gäller om någon på detta sätt förgriper sig mot en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet för vad han eller hon har gjort eller underlåtit att göra i myndighetsutövningen.

Sedan den 1 juli 2016 finns en ny grad av brottet, *grovt våld eller hot mot tjänsteman*. Det grova brottet aktualiseras när vissa kvalificerande omständigheter föreligger.

[...] Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har innefattat våld av allvarligt slag,
2. har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller
3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

I de situationer då en gärning inte utgör våld eller hot mot tjänsteman kan straffbestämmelsen i 2 § aktualiseras.

Den som, på något annat sätt än som anges i 1 §, otillbörligen utför en gärning som syftar till att tvinga eller hindra en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning eller att hämnas för en åtgärd i myndighetsutövningen och som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hotar med en sådan gärning, döms för *förgripelse mot tjänsteman* [...].

Om brottet är grovt döms för *grov förgripelse mot tjänsteman* [...]. Brottet kan bestå av mycket varierande gärningar och det har därför ansetts vara svårt att utforma ändamålsenliga kvalifikationsgrunder för det grova brottet, trots att sådana kvalifikationsgrunder skulle fylla en viktig funktion (se prop. 2015/16:113 s. 76 f.).

I 4 § föreskrivs ansvar för *våldsamt motstånd*. Ansvaret innebär att den som på annat sätt än vad som sagts i 1 eller 2 § genom att sätta sig till motvärn eller annars med våld försöker hindra någon i hans eller hennes myndighetsutövning döms för våldsamt motstånd.

Utgångspunkten ska vara att de brottsliga gärningar som skyddet omfattar i dag ska omfattas även i fortsättningen. Det finns dock anledning att överväga om skyddet bör konstrueras på ett annat sätt än i dag eller om det behöver omfatta ytterligare gärningar. Förhållandet mellan de olika gärningarna i 1, 2 och 4 §§ och mellan dessa gärningar och de bakomliggande brotten behöver analyseras och det måste tas i beaktande att det i regel är fråga om kvalificerade former av andra brott. Det kan också finnas anledning att överväga förändringar med avseende på gradindelning av brotten och behovet av att ange ytterligare kvalificerande omständigheter.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i dagens reglering ta ställning till om det straffrättsliga skyddet bör konstrueras på ett annat sätt än i dag eller behöver omfatta ytterligare brottsliga gärningar,
- överväga förändringar avseende gradindelningen av relevanta brott, och
- lämna förslag till de författningsändringar som behövs.

Hur bör straffskalorna utformas?

Straffskalorna för våld eller hot mot tjänsteman ändrades senast den 1 juli 2016, samtidigt som ett grovt brott infördes. Ändringen får till följd att vissa gärningar som tidigare utgjorde *våld eller hot mot tjänsteman* i stället ska bedömas som *grovt våld eller hot mot tjänsteman*. Straffskalan för det grova brottet är fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Förutom att straffskalorna utgör en del av det straffrättsliga skydd som utredaren får i uppdrag att överväga och därför måste anpassas utifrån detta finns det anledning att särskilt överväga om de nuvarande straffskalorna tillräckligt tydligt ger uttryck för det förhållandet att vissa av brotten i 17 kap. brottsbalken kan sägas utgöra kvalificerade former av andra brott. Till detta kommer att konkurrensförhållandena mellan brotten i 17 kap. och andra brott delvis är oklara. En översyn av de befintliga straffskalorna behövs framför allt i förhållande till straffskalorna för brott i 3 och 4 kap.

Utredaren ska därför

- analysera om straffskalorna för gärningar som i dag träffas av straffbestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd är lämpligt utformade,
- överväga vilka straffbestämmelser som lämpligen bör gälla för de nya eller förändrade straffstadganden som utredaren eventuellt föreslår, och
- vid behov lämna förslag till författningsändringar.

Behövs det ett förstärkt skydd för samhällsnyttig egendom?

Det förekommer skadegörelse riktad mot såväl polisbilar och andra utryckningsfordon som polis- och brandstationer, socialkontor och annan viktig egendom. Att genom stenkastning eller på annat sätt skada t.ex. ett socialkontor, ett utryckningsfordon, en tjänstehund eller en polishäst är straffbart som *skadegörelse* enligt 12 kap. 1 § brottsbalken. Brottsligheten kvalificeras dock inte utifrån typen av egendom.

Den som förstör eller skadar bl.a. sådan egendom som har avsevärd betydelse för upprätthållande av allmän ordning eller

säkerhet, eller allvarligt stör eller hindrar användningen av sådan egendom kan dömas för *sabotage* enligt 13 kap. 4 § brottsbalken. Ett enskilt fordon kan dock i regel inte vara föremål för en sabotagehandling.

Det kan mot denna bakgrund ifrågasättas om det förstärkta straffrättsliga skydd som diskuterats ovan avseende funktioner och personer är tillräckligt eller om det även behövs ett förstärkt straffrättsligt skydd för sådan egendom som är att betrakta som samhällsnyttig. Att skadegörelse riktas mot t.ex. utryckningsfordon eller en tjänstehund bör visserligen redan i dag kunna utgöra en försvårande omständighet som påverkar straffvärdet i skärpande riktning. Det behöver dock övervägas om detta bör komma till tydligare uttryck i lagstiftningen.

Utredaren ska därför

- ta ställning till vilken egendom som kan anses vara särskilt samhällsnyttig och analysera om det finns ett behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd för sådan egendom, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Behöver hindrande av ingripanden eller hjälpinsatser kriminaliseras särskilt?

I de fall angrepp på polis, räddningstjänst eller ambulans sker genom att en grupp går till gemensamt angrepp aktualiseras ansvar för *upplopp* eller *våldsamt upplopp* enligt 16 kap. 1 eller 2 § brottsbalken. Om deltagare i folksamling annars stör allmän ordning kan det medföra ansvar för *ohörsamhet mot ordningsmakten* (3 §). Den som uppmanar eller söker förleda till brottslig gärning kan dömas för *uppvigling* (5 §). Det finns i detta sammanhang inte anledning att överväga ändringar i dessa regler.

Det finns däremot anledning att överväga införandet av ett nytt brott som tar sikte på hindrande av polisens, räddningstjänstens och ambulanssjukvårdens ingripanden eller hjälpinsatser. De fysiska angreppen mot insatserna är visserligen redan kriminaliserade men det saknas en straffbestämmelse där det skyddade intresset är insatsen som sådan och inte säkerheten för person eller egendom. För en sådan straffbestämmelse talar

intresset av att ovanstående aktörer ska kunna genomföra en insats utan att hindras, oavsett om hindret består i våldshandlingar eller annat. I sammanhanget är det även viktigt att beakta polisens möjligheter till avlägsnande och omhändertagande vid ordningsstörningar, som inte förutsätter att ett brott verkligen har begåtts. En närmare analys av hur hindrande och angrepp vanligen går till behövs för att kunna avgöra om det finns tillräckliga skäl för kriminalisering. Om det finns behov av ytterligare kriminalisering skulle ett alternativ kunna vara att utgå från brottet *störande av förrättning* (16 kap. 4 §).

Utredaren ska därför

- kartlägga vilka hinder polisens, räddningstjänstens och ambulanssjukvårdens ingripanden eller hjälpinsatser utsätts för,
- ta ställning till om det finns behov av ytterligare kriminalisering av hindrande av polisens, räddningstjänstens och ambulanssjukvårdens ingripanden eller hjälpinsatser, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Arbetets genomförande och redovisning av uppdraget

Under uppdraget ska utredaren samråda med myndigheter och organisationer i den utsträckning det bedöms lämpligt.

Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 juni 2018.

(Justitiedepartementet)