



BRANDMÄNNENS RIKSFÖRBUND

Brandfacket för all räddningspersonal

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Även per e-post: Ju.L5@regeringskansliet.se

YTTRANDE

2018-04-04

Dnr Ju2018/00485/L5

YTTRANDE ÖVER DELBETÄNKANDET SOU 2018:2 ”Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner”

Brandmännens Riksförbund har givits möjlighet att yttra sig över förslagen i ovan nämnt delbetänkande (nedan ”Betänkandet”).

1. Blåljussabotage (Betänkandet avsnitt 5.3)

1.1 Brandmännens Riksförbund tillstyrker förslaget och instämmer i behovet av en ny straffbestämmelse. Detta mot bakgrund av den nya typ av hotbild mot blåljuspersonal som inte i tillräcklig grad fångas upp av nuvarande lagstiftning.

2. Skärpta straffskalor avseende brotten i 17 kap. brottsbalken (Betänkandet avsnitt 5.4)

2.1 Brandmännens Riksförbund tillstyrker delvis förslaget och instämmer i behovet av skärpta straffskalor avseende brotten i 17 kap. brottsbalken. Brandmännens Riksförbund anser att skärpta straffskalor avseende brott i 17 kap. brottsbalken (Betänkande 5.4) även ska gälla i normalfallet. Ej behöva bedömas som grovt för att skärpta straffskalor ska kunna tillämpas. Detta mot bakgrund av en förstärkt hotbild mot samhällets företrädare.



BRANDMÄNNENS RIKSFÖRBUND

Brandfacket för all räddningspersonal

3. Ny straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § brottsbalken (Betänkandet avsnitt 5.5.2)

3.1 Brandmännens Riksförbund tillstyrker förslaget.

4. Den skyddade personkretsen enligt 17 kap. brottsbalken (Betänkandet avsnitt 5)

4.1 Brandmännens Riksförbund delar inte utredningens bedömning att det inte finns tillräckligt starka skäl för att genomföra en systematisk omarbetning av bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken. Enligt Brandmännens Riksförbud föreligger övervägande skäl för en sådan systematisk omarbetning, låt vara att detta möjligtvis inte kan genomföras inom ramen för denna reform.

4.2 Brandmännens Riksförbund delar inte heller utredningens bedömning att myndighetsutövning är en lämplig utgångspunkt för den skyddade personkretsen enligt 17 kap. brottsbalken (se Betänkandet s 122 ff). Inte heller delar Brandmännens Riksförbund bedömningen att begreppet myndighetsutövning inte skulle innebära några större tillämpningssvårigheter. Att begreppet myndighetsutövning är svårtillämpat framgår bland annat av den vidlyftiga doktrin som finns i ämnet inom förvaltningsrätten. Vidare är behovet av undantagen i 17 kap. 5 § brottsbalken en indikation på att begreppet inte heller inom straffrätten i tillräcklig utsträckning samlar de intressen som är skyddsvärda. Utvecklingen av fler privaträttsliga inslag i förvaltningen kan framgent antas göra begreppet än mindre relevant. På sikt förordar därför Brandmännens Riksförbund en reglering som tar sin utgångspunkt i samhällsfarlighet snarare än utövning av myndighet.

4.3 Vad avser aktuellt betänkande har Brandmännens Riksförbund emellertid viss förståelse för betydelsen av att, i vart fall just nu, undvika större systematiska ingrepp (se



BRANDMÄNNENS RIKSFÖRBUND

Brandfacket för all räddningspersonal

Betänkandets s 120). Detta då det är angeläget att en ny reglering snabbt kommer på plats.

- 4.4 Mot bakgrund av ovanstående föreslår Brandmännens Riksförbund att brandmän ska omfattas av den skyddade personkretsen i 17 kap. 5 § brottsbalken. Det skulle innebära att brister i nuvarande reglering åtgärdas och att blåljuspersonal, i egenskap av sin särställning (se t ex Betänkandet s 128), skulle behandlas mer likvärdigt och mer konsekvent än vad som gäller idag. Förslaget utvecklas nedan.

5. **FÖRSLAG: Utöka den skyddade personkretsen enligt 17 kap. 5 § brottsbalken till att även omfatta räddningstjänstpersonal**

Nuvarande reglerings ursprung

- 5.1 Historiskt har offentliga uppdrag betraktats som något i grunden väsensskilt från privata i svensk förvaltningskultur. Innan grundlagsförändringen 1809 kunde exempelvis statliga ämbeten bara innehas av adelsmän. Ämbetsmannen var en högre offentlig tjänsteman med ett hedersuppdrag och hade en ställning mer likt dagens förtroendevalda än en anställd. Precis som den offentliga rätten idag tydligt skiljer ansvar och rättigheter mellan förtroendevalda och tjänstemän hade ämbetsmannen en juridisk särställning.
- 5.2 Ämbetsmannen ansågs genom sin förtroendeställning ha ett särskilt ansvar och fram till ämbetsansvarsreformen 1975 utkrävdes ansvar i första hand straffrättsligt, vilket understryker det särskilda moraliska ansvar som tillkom ämbetsmannen. Genom ämbetsansvarsreformen blev istället den civilrättsliga arbetsrätten utgångspunkten för ansvarsutkrävande även för äbetsmän. Denna förändring ska ses som ett led i en under lång tid gradvis förändring av svensk förvaltningskultur. Offentlig anställning regleras numera i huvudsak som vilken privat anställning som helst.



BRANDMÄNNENS RIKSFÖRBUND

Brandfacket för all räddningspersonal

- 5.3 Med det särskilda ansvar som kom med ämbetsmannarollen åtnjöt man också ett särskilt skydd, till exempel mot olika typer av otillbörlig påverkan eller förolämpningar. Det ansågs viktigt att ämbetsmän såsom företrädare för det offentliga skulle behålla självständighet och värdighet. Det är denna reglering som är föregångaren till dagens reglering om våld mot tjänsteman.
- 5.4 Utgångspunkten för den skyddade personkretsen var i tidigare reglering ämbetsmannansvaret (se t ex prop. 1948:80). Utöver detta fanns även vissa andra befattningar som "enligt Konungens förordnande samma skydd skall vara förenat." (Prop. 1962:10 del B sida 370). Denna ventil motsvarar dagens 17 kap. 5 § i brottbalken.
- 5.5 Vid reformeringen av ämbetsmannansvaret och tillkomsten av brottet våld mot tjänsteman blev utgångspunkten för den skyddade personkretsen funktion istället för uppdrag. Det relevanta blev inte längre om den som utsatts var tjänsteman utan huruvida personen ägnade sig åt myndighetsutövning (Prop. 1975:78 sida 105). Det saknas legaldefinition av vad myndighetsutövning innebär men enligt den gamla förvaltningslagen (ÄFL 1971:290) definierades det som "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande" (§ 3 ibid.).
- 5.6 Precis som vid det tidigare ämbetsmannaskyddet motsvaras skyddet av ansvarsregler, som också är knutna till funktionen myndighetsutövning. Den som ägnar sig åt myndighetsutövning kan till exempel dömas för tjänstefel (20 kap. 1 § brottbalken). Vidare kan skadestånd utgå vid felaktig myndighetsutövning.



BRANDMÄNNENS RIKSFÖRBUND

Brandfacket för all räddningspersonal

Omfattas brandmän av 17 kap. 1 § brottsbalken?

- 5.7 Enligt Brandmännens Riksförbund är det inte helt klart huruvida brandmän enligt nuvarande ordning omfattas av det förstärkta straffrättsliga skydd som idag finns i 17 kap. brottsbalken. Enligt utredningen är detta straffrättsliga skydd "som regel" inte tillämplig på verksamheterna inom räddningstjänst (se Betänkandet s. 119). Vad som avses med detta uttalande framgår inte. Det framgår inte heller när undantag kan eller ska göras från denna regel. Enligt Brandmännens Riksförbund är anledningen till detta att det är mycket oklart huruvida och i så fall när en brandman ska anses omfattas av det förstärkta skyddet. Anledningen till detta är, enligt Brandmännens Riksförbund, oklarheter kring begreppet myndighetsutövning och hur begreppet ska tolkas och tillämpas. Enligt Brandmännens Riksförbund är vidare praxis i frågan inte enhetlig, vilket visar att det finns tillämpningsproblem.
- 5.8 Brandmännens Riksförbunds uppfattning är att den osäkerhet som råder i fråga om brandmän omfattas av det förstärkta straffrättsliga skyddet i 17 kap. brottsbalken framgår av Betänkandet. I avsnitt 3.13 i Betänkandet redogörs för vissa yrkeskategorier, exempelvis poliser, väktare samt hälso- och sjukvårdspersonal. I samtliga avsnitt avseende samtliga yrkeskategorier, räddningstjänsten undantaget, redogörs för utredningens inställning i frågan huruvida respektive yrkeskategori idag omfattas av det förstärkta straffrättsliga skyddet och/eller om yrkeskategorin utövar myndighet. Ett sådant ställningstagande görs dock inte avseende räddningstjänstpersonal, vilket enligt Brandmännens Riksförbund har sin orsak i de tillämpningssvårigheter som begreppet myndighetsutövning vållar avseende just räddningstjänstpersonal.
- 5.9 Räddningstjänstens verksamhet regleras bl.a. i lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Såsom anges i Betänkandets sida 89 f har en räddningsledare rätt att "bereda sig och medverkande personal tillträde till annans fastighet, avspärra eller utrymma områden, använda, föra bort eller förstöra egendom samt göra andra ingrepp i annans rätt". Enligt



BRANDMÄNNENS RIKSFÖRBUND

Brandfacket för all räddningspersonal

Brandmännens Riksförbund torde det stå klart att sådana ingrepp utgör myndighetsutövning och att det därför formellt saknas hinder mot att brandmän skulle omfattas av 17 kap. 1 § brottsbalken.

- 5.10 Trots detta är det alltså utredningens uppfattning att det förstärkta straffrättsliga skydd som idag finns i 17 kap. brottsbalken ”som regel” inte är tillämplig på verksamheterna inom räddningstjänst.
- 5.11 Praxis i frågan är enligt Brandmännens Riksförbund begränsad. Detta skulle i och för sig kunna ha sin orsak i att åklagare medvetet väljer att vid våld eller hot mot brandmän inte åtala för detta såsom våld eller hot mot tjänsteman enligt 17 kap. 1 § brottsbalken. Detta skulle i sin tur ge stöd för utredningens uppfattning att räddningstjänstpersonal som regel inte omfattas av detta skydd.
- 5.12 Det finns dock viss praxis som talar emot detta. Se bl.a. Svea hovrätts dom av den 15 november 2011 i mål nummer B 1362-11 och Svea hovrätts dom av den 10 december 2008 i mål nummer B 460-08 där åklagaren dels hade åtalat för hot och våld mot tjänsteman avseende bl.a. brandmän och där även domstolarna dömde på detta sätt.
- 5.13 Brandmännens Riksförbunds uppfattning är således att begreppet myndighetsutövning i dagsläget är förenat med tillämpningssvårigheter, i vart fall i situationer när räddningstjänstpersonal utsätts för våld eller hot. En systematisk genomgång av begreppet är påkallat i närtid, varvid även brandmän i framtiden bör ges samma skydd som exempelvis poliser och omfattas av 17 kap. 1 § brottsbalken. Brandmännens Riksförbund kan inte se varför brandmän och räddningstjänstpersonal i dagens samhällsklimat inte skulle ges samma förstärkta skydd som exempelvis poliser.



BRANDMÄNNENS RIKSFÖRBUND

Brandfacket för all räddningspersonal

Omfattas brandmän av 17 kap. 5 § brottsbalken?

- 5.14 Då brandmän idag inte omfattas av sådan särskild föreskrift som anges i 17 kap. 5 § brottsbalken ges de inte skydd av bestämmelsen, bortsett från det i praktiken obetydliga fallet då de blivit kallade att biträda förrättningsman. Däremot omfattas biljettkontrollant i tunnelbanan (RH 2002:5), busschaufför, spårvagnsförare resp. biljettkontrollant på spårvagn (H 1980:421 nr I-III), butikskontrollant (NJA I s. 1976:689B, 1976:142), parkeringsvakt (NJA 1992:79, NJA 2016 s. 880), passkontrollant (RH 1987:155), taxichaufför (NJA 2001 s. 115) och tågbefälhavare (RH 1987:154). Som framgår av Betänkandet har även yrkeskategorier som väktare och ordningsvakter enligt särskild föreskrift skydd enligt 17 kap. 5 § brottsbalken.
- 5.15 Enligt Brandmännens Riksförbud är det en otillfredsställande ordning att ovan nämnda yrkeskategorier, till skillnad från brandmän och räddningstjänstpersonal, omfattas av ett förstärkt skydd. Enligt Brandmännens Riksförbud finns det inte heller några sakligt motiverade skäl till varför brandmän, till skillnad från dessa yrkeskategorier, inte skulle åtnjuta detta förstärkta skydd.

Skäl för att omfatta brandmän av 17 kap. 5 § brottsbalken

- 5.16 Problemet med systematiska attacker mot brandmän är förhållandevis nytt. De attacker mot brandmän som på senare år blivit vanligare har till stor del karaktären av maktkamp och maktdemonstration mot offentlig verksamhet. Konsekvensen blir att enskilda grupper på kort och lång sikt ges möjlighet att påverka utförandet av lagstadgad räddningstjänst. Vilka brandskyddsåtgärder som hindras är en bricka i ett strategiskt maktspel där lokala gäng för egen vinning söker ta kontroll över vissa, ofta särskilt utsatta, bostadsområden.



BRANDMÄNNENS RIKSFÖRBUND

Brandfacket för all räddningspersonal

- 5.17 I takt med att brandmäns åtgärder i tjänsten i allt högre utsträckning ifrågasätts, ofta genom våld eller hot om våld, ställs frågan om brandmännens integritet på prov. Brandskyddsåtgärder ska utföras efter behov och hänsyn ska inte tas till sådant som rädsla för hot vid utförandet av vissa åtgärder. På detta sätt har räddningstjänstpersonalens ändrade förutsättningar fått arbetet att allt mer likna den form av självständigt beslutsansvar som 17 kap. brottsbalken och dess föregångare syftade till att skydda.
- 5.18 Detta kan också komma att leda till tillämpningssvårigheter av 17 kap. 1 § brottsbalken då brandmän blir ifrågasatta och hindrade när de utför sådant som skulle kunna vara myndighetsutövning såsom utrymning av visst område eller anspråkstagande av viss lägenhet som innebär förstörelse.
- 5.19 Som framgår av nuvarande 17 kap. 5 § brottsbalken och de föreskrifter som knyter an till lagrummet saknas tydlig systematik för de yrkeskategorier som har medgetts särskilt skydd. Även historiskt har regleringen syftat till att vara en ventil till systematiken i huvudregeln (nuvarande 17 kap. 1 § brottsbalken). Det är exempelvis tydligt att taxichaufförer inte ägnar sig åt någon form av myndighetsutövning, ändå har de i lagstiftningssammanhang bedömts lämpliga att omfattas av ventilen på grund av sin särskilda utsatthet (prop. 1992/93:210 s. 212). Brandmännens Riksförbund menar att även brandmän idag är föremål för sådan särskild utsatthet, faktiskt i betydligt högre utsträckning och mer frekvent än exempelvis taxichaufförer.
- 5.20 Ett tema för de yrkeskategorier som upptagits under 17 kap. 5 § brottsbalken är att de i sitt yrke kan komma att ägna sig åt upprätthållande av ordning. Precis som avseende taxichaufförer ingår det knappast i kärnuppgifterna för en brandman att upprätthålla ordning, men brandmansuppdraget har oundvikligen fått större inslag av upprätthållande av ordning i takt med att den tidigare självklara respekten för brandmännens uppgift försvunnit.



BRANDMÄNNENS RIKSFÖRBUND

Brandfacket för all räddningspersonal

- 5.21 Utövande av myndighet och samhällsfarlig utsatthet är inte alltid överlappande fenomen och Brandmännens Riksförbund anser att ventilregeln i 17 kap. 5 § brottsbalken därför bör användas för att jämna ut detta förhållande. Brandmän utför centrala och akuta samhällsfunktioner i utsatta lägen där det oftast saknas möjligheter att trygga arbetsmiljön genom exempelvis skalskydd som Betänkandet tar upp som exempel. 30 procent av brandmännen i Storstockholm och Malmöområdet utsattes för hot eller våld under 2015 och 45 procent uppgav att insatser försenats på grund av hot eller våld. En stor del av angreppen polisanmäls inte, delvis på grund av låga straffvärden och brist på lagstiftning som tar ett bredare grepp om attackerna. Att omfattas av 17 kap. 5 § brottsbalken skulle förstärka skyddet för brandmän i situationer då de är som mest utsatta. Brottet blåljussabotage skyddar enbart vid utryckning och ger inte enskilda brandmän den upprättelse och trygghet som krävs för att de ska kunna verka utan tvekan på stökiga olycksplatser.
- 5.22 Utredningen har redan pekat ut blåljuspersonalens särställning i förhållande till övriga utsatta yrkesgrupper (Betänkandet s 128). Utredningens argumentation i denna del har även bäring på varför brandmän bör inkluderas under 17 kap. 5 § brottsbalken. Brandmännens Riksförbund kan inte se något skäl till varför logiken inte ska ges genomslag även avseende skyddet mot den enskilde brandmannen. Vid räddningsinsatser är varje sekund viktig för att rädda liv och för att brandmän inte ska behöva tänka en gång extra innan de försätter sig i en utsatt situation behövs samhällets stöd genom ett utökat skydd enligt 17 kap. 5 § brottsbalken.

Ett bredare skydd för särskilt utsatta yrkesgrupper i offentlig verksamhet förekommer både i Norge (§ 286 norska straffeloven) och Danmark (§ 119 danska straffeloven).

Sammanfattning

- 5.23 Brandmännens Riksförbund tillstyrker sammanfattningsvis lagförslaget såvitt avser införandet av brottet blåljussabotage i brottsbalken och därtill sammanhängande frågor reservationslöst.



BRANDMÄNNENS RIKSFÖRBUND

Brandfacket för all räddningspersonal

- 5.24 Brandmännens Riksförbunds önskan är dock därutöver att brandmän framgent ska omfattas av det förstärkta skyddet i 17 kap. 5 § brottsbalken. Detta skulle tekniskt enkelt kunna lösas genom att yrkesgruppen infogas tillsammans med de andra yrkesgrupper som enligt utredningens förslag bör sammanläggas i lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning. En sådan inkludering skulle inte strida mot systematiken i regleringen som helhet utan tvärtom framstå som ett ändamålsenligt undantag i linje med övriga grupper i den skyddade personkretsen enligt 17 kap. 5 § brottsbalken.
- 5.25 På sikt bör en mer systematisk omarbetning av 17 kap. 1 § brottsbalken ske, varvid regleringen av det förstärkta straffrättsliga skyddet bör ta sin utgångspunkt i samhällsfarlighet snarare än utövning av myndighet.

I arbetet med remissvaret har Mikael Svanberg och Magnus Sjöholm varit föredragande och Peter Bergh beslutande

Stockholm den 4 april 2018

Peter Bergh
Förbundsordförande
Brandmännens Riksförbund

Mikael Svanberg
1:a vice Förbundsordförande
Brandmännens Riksförbund

Magnus Sjöholm
Ombudsman
Brandmännens Riksförbund