Stockholms läns landsting

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2014-11-05

LS 1409-1007

Landstingsstyrelsen

Yttrande över redovisningen av genomförd kartläggning och analys av domstolarnas bedömning av straffvärdet för brott som rör hot och våld mot förtroendevalda

Föredragande landstingsråd: Torbjörn Rosdahl

Ärendebeskrivning

Justitiedepartementet har lämnat Stockholms läns landsting tillfälle att yttra sig över den kartläggning och analys av domstolarnas bedömning av straffvärdet för brott som rör hot och våld mot förtroendevalda, som på dess uppdrag genomförts.

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att överlämna yttrande till Justitiedepartementet över redovisningen av genomförd kartläggning och analys av domstolarnas bedömning av straffvärdet för brott som rör hot och våld mot förtroendevalda, i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande.

Landstingsrådsberedningens motivering

Det är ett allvarligt problem mot det demokratiska systemet när förtroendevalda utsätts för hot eller våld. När medborgare avstår från att bli förtroendevalda på grund av rädsla för utsatthet leder det till att det demokratiska systemet får sämre representativitet. Om lämpliga företrädare drar sig undan drabbas också befolkningen i stort genom risk för ett sämre styre.

Det är därför angeläget att polis och domstolar ägnar större uppmärksamhet åt brott mot politiker i deras roll. Stockholms läns landsting ser positivt på de föreslagna åtgärderna och ser också att det kan finnas anledning att tillsätta en ny utredning i frågan.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 20 oktober 2014
Förslag till yttrande
Sammanfattning av genomförd kartläggning och analys av domstolarnas bedömning av straffvärdet för brott som rör hot och våld mot förtroendevalda

Torbjörn Rosdahl

Carl Rydingstam

Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Juridik och upphandling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2014-10-20

LS 1409-1007

Handläggare:
Jan Vikenhem

Ankom
Stockholms läns landsting
2014 -10- 23
Dnr LS1409-1007
Rotel I

Landstingsstyrelsen

Yttrande över redovisningen av genomförd kartläggning och analys av domstolarnas bedömning av straffvärdet för brott som rör hot och våld mot förtroendevalda

Ärendebeskrivning

Justitiedepartementet har lämnat Stockholms läns landsting tillfälle att yttra sig över den kartläggning och analys av domstolarnas bedömning av straffvärdet för brott som rör hot och våld mot förtroendevalda, som på dess uppdrag genomförts.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 20 oktober 2014
Förslag till yttrande
Sammanfattning av genomförd kartläggning och analys av domstolarnas bedömning av straffvärdet för brott som rör hot och våld mot förtroendevalda

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att överlämna yttrande till Justitiedepartementet över redovisningen av genomförd kartläggning och analys av domstolarnas bedömning av straffvärdet för brott som rör hot och våld mot förtroendevalda, i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Av remitterad rapport framgår att den process som omfattar brott mot förtroendevalda kantas av en rad brister. Detta medför uteblivna anmälningar från utsatta förtroendevalda brottsoffer, avsaknad av rutiner och stödorgan inom organisationer och myndigheter runt dem, bristande

engagemang i polisens handläggning och bedömningar, i viss mån brister i åklagarnas lagföring samt otillräckligt motiverade domar.

De administrativa åtgärder som utredaren föreslår är motiverade och tillstyrks. Därutöver bör det övervägas att genomföra ytterligare en utredning med syftet att finna ytterligare åtgärder för att lagföra och förhindra brott mot förtroendevalda.

Bakgrund
Justitiedepartementet har gett en utredare i uppdrag att kartlägga domstolarnas bedömningar av straffvärdet för brott som rör hot eller våld mot förtroendevalda. Enligt sina direktiv skulle utredaren undersöka i vilken utsträckning domstolen vid straffvärdebedömningen ser allvarligare än annars på brott som har begåtts mot en person eller hans eller hennes närstående på grund av förtroendeuppdraget. Kartläggningen skulle omfatta brottsmål som avgjorts de tre senaste åren. Utredaren skulle inte lämna förslag till ändring av gällande lagstiftning. Resultatet av utredarens arbete redovisas i den nu remitterade rapporten.

Utredaren anser att de slutsatser som Brottsförebyggande rådet (Brå) dragit i Politikernas Trygghetsundersökning 2013 (Rapport 2014:9) är väl förenliga med de iakttagelser som gjorts av de granskade domarna. Därtill bekräftas även de iakttagelser som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) redovisat i rapporten Hot och våld mot förtroendevalda.

I Brå:s rapport redovisas t.ex. att särskilt utsatta positioner är riksdagsledamöternas och ordförandenas i kommunstyrelse eller i socialnämnd. Av förövarna är en majoritet "förargade medborgare" eller "rättshaverister" och har ofta som motiv att förödmjuka den förtroendevalde som någon form av hämnd för beslut som den förtroendevalde medverkat i.

I rapporten Hot och våld mot förtroendevalda (mars 2014) redovisar SKL några förslag på förbättringar rörande enhetliga rutiner för att fånga upp och anmäla brott mot förtroendevalda och lämnar också förslag till en handlingsplan för att förebygga hot och våld. Utredaren ser detta som viktiga åtgärder för att kunna säkerställa att brott mot förtroendevalda tas på allvar och anmäls till polisen.

Överväganden
Utredaren konstaterar att möjligheten att ta del av relevanta ärenden är begränsad med hänsyn till registrens sökmöjligheter. Detta har medfört att enbart ett begränsat antal (42) ärenden från åren 2000-2013 legat till

grund för analysen. Detta tal ska jämföras med att antalet förtroendevalda som uppger sig utsatta för brott varit över 1700 personer enligt Brå:s rapport.

Utredaren konstaterar liksom polismyndighetens granskare att de flesta brott som rör olaga hot framförts i mail eller i brev och att dessa bedömts inte ha tillräcklig substans eller vara tillräckligt konkreta för att det ska gå att styrka brott. Det kan t.ex. vara så att gärningsmannens ordval är sådant att det finns utrymme för andra tolkningar av vad denne egentligen menat och att det därför bedöms som svårt att kunna styrka ett avsiktligt hot. Det kan även vara fråga om rena bevissvårigheter som t ex. att det inte bedöms gå att spåra vem som avsänt ett visst sms eller mail. Det krävs ytterligare granskning för att kunna avgöra om detta är riktigt. Det kan dock mycket väl vara ett riktigt antagande och kan då delvis också förklara varför så många förundersökningar lagts ned.

Det är nästan uteslutande polisiära förundersökningsledare som svarat för bedömningen av om förundersökning ska inledas eller inte och som fattat beslut om att lägga ned förundersökningarna.

Det är enligt utredaren möjligt att förtroendevalda är medvetna om de svårigheter som kan finnas i att utreda dessa brott, vilket i sin tur sannolikt kan påverka de förtroendevaldas benägenhet att anmäla. I Brå:s undersökning från år 2013 anger omkring var fjärde utsatt person att det främsta skälet till att inte anmäla händelsen var att de inte trodde att anmälan skulle leda till något. Vidare angav 27 procent av kvinnorna och 19 procent av männen att det främsta skälet för att inte anmäla var att de upplevde att utsatthet ingick i uppdraget att vara förtroendevald.

Lagföring för brott mot förtroendevalda får enligt utredaren i första hand göras för brott som huvudsakligen riktas mot övriga medborgare som privatpersoner utan anknytning till förtroendeuppdrag. Detta kan få till följd att domstolen vid bedömningen av straffvärdet inte lika tydligt har fokus på att gärningen inte enbart riktats mot den förtroendevalde som enskild person, utan även mot det demokratiska system som denne företräder genom förtroendeuppdraget.

De brott som förtroendevalda i första hand utsätts för enligt de granskade domarna är *olaga hot* och *ofredande*. Utredaren bedömer att åtminstone något av de fall där det var fråga om upprepade olaga hot så borde dessa gärningar i dag kunna bedömas som *olaga förföljelse* och därigenom ha ett högre straffvärde.

Utredaren konstaterar vidare att det endast är undantagsvis som åklagaren i gärningsbeskrivningen särskilt anger att målsäganden är förtroendevald eller anger de omständigheter som åklagaren anser bör utgöra försvårande omständigheter.

I en minoritet av de undersökta domarna har straffvärdet bedömts vara så högt att detta påverkade påföljden i skärpande riktning. De tydligaste exemplen på detta är två domar där motivet framstår som en önskan att direkt påverka ett politiskt beslut i en viss riktning.

Även om huvuddelen av domstolarna har behandlat straffvärdet i domskälen så innebär inte detta att domstolen ansett att straffvärdet är så högt att den slutliga straffmätningen bedömts påverka påföljden i skärpande riktning. I de domar där den tilltalade även dömts för annan brottslighet så är det endast i något enstaka fall där det med säkerhet går att utläsa att brottet mot den förtroendevalde och motivet för gärningen haft någon egentlig betydelse för påföljden i skärpande riktning.

Utredaren nämner ett exempel där domstolen direkt uttalat att det bakomliggande motivet för den gärning som riktades mot den förtroendevalde medför att påföljden ska bestämmas i skärpande riktning.

Utredaren noterar att den tilltalade inte alltid är närvarande vid huvudförhandlingar. Han anser att huvudförhandlingar rörande brott mot förtroendevalda inte bör avgöras i den tilltalades utevaro eftersom det då inte går att ställa frågor till den tilltalade som rör motivet för gärningen samt försvårande och förmildrande omständigheter.

Domstolarnas bedömning i frågan om kränkningsersättning ger enligt utredaren en viss uppfattning om hur domstolen ser på gärningen. Det är ofta som domstolen dömer ut det lägsta beloppet på 5 000 kronor för kränkning.

I ett fall dömde domstolen ut de 10 000 kronor som målsäganden yrkat. Det förekommer dock minst fyra domar där domstolarna särskilt framhållit att motivet och den kränkning som målsäganden utsatts för berättigar till en högre ersättning för den kränkning av dennes personliga integritet som gärningarna inneburit.

Andra brister som utredaren pekar på är att det inom respektive riksdagsparti saknas en strukturerad central eller regional samordning som rör anmälningar om brott mot förtroendevalda och som ger möjlighet att kunna identifiera de drabbade i efterhand. En förklaring till att detta saknas

kan enligt utredaren vara att en strukturerad form av register eller motsvarande förteckning torde omfattas av personuppgiftslagen och därför antagligen också kräver tillstånd från Datainspektionen.

Utredaren har i avsaknad av mandat för att föreslå eventuella lagändringar föreslagit ett antal administrativa åtgärder för tillämpning vid lagföring av brott mot förtroendevalda såsom särskilda checklistor, tydlig kodning av brott mot förtroendevalda samt att förundersökningar bör ledas av åklagare.

Som framgår av förvaltningens förslag till yttrande över rapporten menar förvaltningen att det med anledning av vad som redovisats finns anledning att förorda fortsatt kartläggning som analyserar frågorna i ett vidare perspektiv än enbart straffmätningen. De föreslagna åtgärderna tillstyrks.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet föranleder inga ekonomiska konsekvenser.

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.

Toivo Heinsoo
Landstingsdirektör

Anne Ruudquist
Chefsjurist

Landstingsstyrelsen

FÖRSLAG TILL YTTRANDE

LS 1409-1007

Justitiedepartementet

Yttrande över redovisningen av genomförd kartläggning och analys av domstolarnas bedömning av straffvärdet för brott som rör hot och våld mot förtroendevalda

Inledningsvis ställer sig Stockholms läns landsting i alla delar bakom den mening som Sveriges kommuner och landsting (SKL) framför i förordet till sin rapport Hot och våld mot förtroendevalda (mars 2014) till vilken det hänvisas i den nu remitterade rapporten, nämligen att:

Hot och våld mot förtroendevalda är ett allvarligt hot mot vårt demokratiska system. I Brottsförebyggande rådets senaste undersökning uppger 16 procent av de förtroendevalda i kommuner, regioner och landsting att de blivit utsatta för hot, trakasserier eller våld. Det är allvarligt. Det kan innebära att människor avstår från att ta politiska uppdrag och att förtroendevalda väljer att hoppa av det uppdrag som de har i kommunen, regionen och landstinget där de bor. Det kan också innebära att avståndet mellan de förtroendevalda och medborgarna blir längre.

Det är enligt Stockholms läns landsting alarmerande om inte framförallt polisen har detta med i sina bedömningar då det gäller att uppmuntra till och att ta upp anmälningar samt verkligen lägga resurser på att utreda de fall som blir aktuella.

Enligt Stockholms läns landsting är det viktigt att straffmätningen vid brott mot politiker i deras roll görs med tillämpning av de till buds stående rättsreglerna och att försvårande omständigheter vägs in.

När det gäller utredarens förslag har Stockholms läns landsting inget att invända mot de förslag till åtgärder som utredaren för fram som exempel på möjliga framgångsfaktorer för lagföring av brott mot förtroendevalda.

Stockholms läns landsting anser avslutningsvis att den ganska begränsade kartläggning som det gått att göra tydligt visar att frågan om trakasserier, hot och våld mot våra förtroendevalda politiker ska tas på största allvar och att det finns en rad brister i processen. Det finns därför enligt Stockholms läns landsting anledning att överväga att tillsätta en ny utredning som tittar på frågorna i ett större perspektiv än enbart straffvärdesbedömningen.

Sammanfattning

Föreliggande rapport är en redovisning av uppdraget ett kartlägga och analysera domstolarnas bedömning av straffvärdet för brott som rör hot eller våld mot förtroendevalda.

Kartläggningen är väl förenlig med de tidigare slutsatser som framkommit i Brottsförebyggande rådets rapport *Politikernas Trygghetsundersökning 2013 – utsatthet och oro för trakasserier, hot och våld* (Brå 2014:9) och Sveriges Kommuners och Landstings rapport *Hot och våld mot förtroendevalda* (SKL, 2014).

I Brottsförebyggande rådets rapport redovisas t.ex. att särskilt utsatta positioner är att vara riksdagsledamot eller att vara ordförande i kommunstyrelser eller i socialnämnd. Av förövarna är en majoritet "förargade medborgare" eller "rättshaverister" och har som motiv ofta att förödmjuka den förtroendevalde som någon form av hämnd för beslut som den förtroendevalde medverkat i.

SKL redovisar flera förslag på förbättringar rörande enhetliga rutiner för att fånga upp och anmäla brott mot förtroendevalda och lämnar också förslag till en handlingsplan för att förebygga hot och våld. Utredaren ser detta som viktiga åtgärder för att kunna säkerställa att brott mot förtroendevalda tas på allvar och anmäls till polisen.

Kartläggningen omfattar 27 domar
Polisens anmälningsupptagningssystem är inte sökbart när det gäller brott mot förtroendevalda. Samma begränsning finns även i Åklagarmyndighetens ärende- och diarieföringssystem och i Sveriges domstolars målhanteringssystem. Sökning efter domar rörande brott mot förtroendevalda måste därför göras manuellt. Detta kan ha inneburit att utredaren inte fått del av samtliga relevanta domar, vilket i sin tur medfört att rapporten inte baseras på ett optimalt underlag.

De slutsatser som utredaren redovisar måste bedömas och värderas mot bakgrund av detta förhållande.

I rapporten redovisas granskningen av totalt 27 domar rörande brott mot förtroendevalda. Av dessa är 5 hovrättsdomar och 22 tingsrättsdomar. Domarna är meddelade från år 2000 och fram till april 2014. Totalt sett så får detta anses vara förhållandevis få domar i förhållande till antalet förtroendevalda som uppger sig utsatta för brott enligt Brottsförebyggande rådets (Brå) rapport *Politikernas Trygghetsundersökning 2013.* Eftersom underlaget är begränsat så försvåras möjligheten att dra säkra slutsatser av granskningen.

Iakttagelser utifrån kartläggningen
Granskningen av domarna har resulterat i följande iakttagelser.

Straffmätningen för brott mot förtroendevalda bedöms endast kunna göras utifrån den generella straffmätningsregeln i 29 kap 1 § 2 st Brottsbalken (BrB), såvida inte undantagsvis någon av de övriga försvårande omständigheterna i 29 kap 2 § BrB bedöms vara tillämpliga.

Det är sällan som en förtroendevald kan komma i åtnjutande av det särskilda skydd som lagstiftaren avsett att ge dem som utövar myndighetsutövning genom brottet hot mot tjänsteman. Förutsättningarna för att kunna lagföra en gärningsman för brott mot medborgerlig frihet framstår som än mer begränsade. Lagföring för brott mot förtroendevalda får i första hand göras för brott som kan drabba samtliga övriga medborgare som privatpersoner. Detta kan få till följd att domstolen vid bedömningen av straffvärdet inte lika tydligt har fokus på att gärningen inte enbart riktats mot den förtroendevalde som enskild person, utan även mot det demokratiska system som denne företräder genom förtroendeuppdraget.

De brott som förtroendevalda i första hand utsätts för enligt de granskade domarna *olaga hot* och *ofredande*. Utredaren bedömer att åtminstone något av de fall där det var fråga om upprepade olaga hot så borde dessa gärningar i dag kunna bedömas som olaga förföljelse och därigenom ha ett högre straffvärde.

Utredaren hade förväntat sig att hitta domar som rör även våldsbrott och skadegörelse. Utredaren har inte fått del av några sådana domar. Skadegörelsebrott är ofta svåra att klara upp eftersom det är sällan som gärningsmannen utför gärningen inför vittnen eller lämnar några sökbara spår efter sig. Förutsättningarna för att kunna klara upp och lagföra dessa brott är därför oftast mycket dåliga. Av detta skäl torde anmälningsbenägenheten dessutom vara låg. Detta kan även medföra att motivationen för att även anmäla andra brott mot förtroendevalda påverkas.

<u>Två huvudkategorier av drabbade</u>
De drabbade kan delas in i två huvudkategorier av förtroendevalda. I den första kategorin återfinns centrala företrädare för riksdagspartierna, såsom partiledare, riksdagsmän och statsråd. I den andra vanligt förekommande kategorin ingår förtroendevalda som är ledande kommunala företrädare såsom kommunalråd eller kommunfullmäktiges ordförande eller ordförande för en socialnämnd.

I fyra de 22 granskade tingsrättsdomarna var målsäganden en kvinnlig förtroendevald.

Motiven för gärningarna

När det gäller motivet för gärningen så framstår det som att brotten mot den första kategorin är något mer politiskt motiverat, såsom t.ex. att gärningsmannen ogillar målsäganden som person för dennes politiska åsikter eller det parti som denne företräder. När det gäller den andra kategorin så verkar det som att dessa förtroendevalda exponeras för ett något tydligare hämndmotiv för beslut som gärningsmannen anser att målsäganden ska stå till svars för. Beslut i sociala frågor på kommunnivå förekommer i flera fall. Det rör sig i första hand om t ex. beslut om omhändertagande av barn med stöd av Socialtjänstlagen eller annan tvångslagstiftning. I flera domar var den förtroendevalde kommunalråd och fick i denna egenskap utgöra någon form av "måltavla" för olika beslut som fattats på kommunal nivå.

En försiktig uppskattning är att i var femte dom så har gärningsmannen varit påverkat eller i psykisk obalans när denne begick gärningen mot den förtroendevalde.

Uppdraget som förtroendevald nämns sällan i gärningsbeskrivningen

Det är endast undantagsvis som åklagaren i gärningsbeskrivningen särskilt anger att målsäganden är förtroendevald eller anger de omständigheter som åklagaren anser bör utgöra försvårande omständigheter.

I två av de granskade domarna så hade åklagaren åtalat för brott mot medborgerlig frihet. Åklagaren hade i åtalet angivit de särskilda försvårande rekvisit som konstituerar brottet. Det framgår av domskälen att åklagaren genom brottsrubriceringarna fick domstolarna att fokusera tydligt på gärningsmännens motiv och straffvärdet.

I övriga åtal så har åklagaren inte i något fall angivit några försvårande omständigheter i gärningsbeskrivningen som har bäring på motivet.

Domstolarnas bedömning av straffvärdet

Omkring 60 procent av domarna omfattar brott riktat endast mot den förtroendevalde. Detta gör det förhållandevis lätt att utläsa hur domstolen bedömt straffvärdet. I de domar där det förekommit även annan brottslighet så är det endast undantagsvis som domstolen uttalat sig särskilt om straffvärdet avseende brottet mot den förtroendevalde och om motivet för gärningen påverkat påföljden i skärpande riktning. Det är därför svårt att tolka de domar som även avser brott mot andra målsäganden än förtroendevalda.

Inte i något fall så har domstolen direkt hänvisat till den särskilda straffvärdesregeln i 29 kap 1 § 2 st. Brottsbalken. Däremot så har 20 domstolar berört straffvärdet i domskälen och få alla anses fört viss argumentation rörande straffvärde och straffmätning. 7 domstolar har dock inte berört straffvärdet eller redovisat någon form av straffmätning i domskälen.

I en minoritet av domarna har straffvärdet bedömts vara så högt att detta påverkade påföljden i skärpande riktning. De tydligaste exemplen på detta är två domar där motivet framstår som en önskan att direkt påverka ett politiskt beslut i en viss riktning.

Även om huvuddelen av domstolarna har behandlat straffvärdet i domskälen så innebär inte detta att domstolen ansett att straffvärdet är så högt att den slutliga straffmätningen bedömts påverka påföljden i skärpande riktning.

I de domar där den tilltalade även dömts för annan brottslighet så är det endast i något enstaka fall där det med säkerhet går att utläsa att brottet mot den förtroendevalde och motivet för gärningen haft någon egentlig betydelse för påföljden i skärpande riktning. Ett exempel är Linköpings tingsrätts dom 2010-01-18 i mål B 3066-09 där tingsrätten direkt uttalat att det bakomliggande motivet för den gärning som riktades mot den förtroendevalde medför att påföljden ska bestämmas i skärpande riktning.

Den tilltalade inte alltid närvarande vid huvudförhandlingar

Utredaren anser att huvudförhandlingar rörande brott mot förtroendevalda inte bör avgöras i den tilltalades utevaro eftersom det då inte går att ställa frågor till den tilltalade som rör just motivet för gärningen samt försvårande och förmildrande omständigheter.

Kränkningsersättningen oftast det lägsta beloppet

Domstolarnas bedömning i frågan om kränkningsersättning ger en viss uppfattning om hur domstolen ser på gärningen. Det är ofta som domstolen dömer ut det lägsta beloppet på 5 000 kr för kränkning.

I 14 av domarna så behandlar domstolarna frågan om kränkningsersättning. I tre av dessa så dömde domstolarna ut 5 000 kr i enlighet med målsägandenas yrkande. I sammanlagt 11 domar så hade målsäganden yrkat en högre kränkningsersättning än minimibeloppet på 5 000 kr. I fyra av dessa domar så bedömde domstolarna att ersättningen inte skulle vara mer än 5 000 kr. I ett fall så dömde domstolen ut de 10 000 kr som målsäganden yrkat. Det förekommer dock minst fyra domar där domstolarna särskilt framhållit att motivet och den kränkning som målsäganden utsatts för berättigar dessa till en högre ersättning för den kränkning av dennes personliga integritet som gärningarna inneburit.

Andra brister

Inom respektive riksdagsparti saknas en strukturerad central eller regional samordning som rör anmälningar om brott mot förtroendevalda och som ger möjlighet att kunna identifiera de drabbade i efterhand. En förklaring till att detta saknas kan vara att en strukturerad form av register eller motsvarande förteckning torde omfattas av personuppgiftslagen och därför antagligen också kräver tillstånd från Datainspektionen.