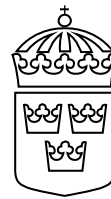


Regeringens skrivelse

2022/23:86



Riksrevisionens rapport om åtgärder med anledning av trakasserier, hot och våld vid statliga myndigheter

Skr.
2022/23:86

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 16 mars 2023

Ulf Kristersson

Erik Slottner
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen behandlar regeringen Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer i rapporten Trakasserier, hot och våld – förebyggande insatser och hantering vid statliga myndigheter (RiR 2022:26). Rapporten innehåller en redovisning av Riksrevisionens granskning av de statliga myndigheternas och regeringens arbete med att förebygga och hantera trakasserier, hot och våld mot statligt anställda. Riksrevisionens övergripande slutsats är att arbetet i många delar är effektivt. Riksrevisionen bedömer dock att det behövs ett förbättrat stöd till myndigheter där trakasserier, hot och våld är mer ovanliga, och lämnar ett antal rekommendationer till regeringen.

Regeringen välkomnar granskningen och delar Riksrevisionens bedömning att arbetet med att förebygga och hantera trakasserier, hot och våld mot statligt anställda fungerar väl i många delar. Regeringen har vidare vidtagit flera åtgärder inom det aktuella området. Regeringen konstaterar dock att stödet till myndigheterna i det ovan nämnda arbetet kan utvecklas.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	4
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	5
Bilaga	Riksrevisionens rapport Trakasserier, hot och våld – förebyggande insatser och hantering vid statliga myndigheter (RiR 2022:26)	7
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2023	106

Riksrevisionen har granskat myndigheternas och regeringens arbete med att förebygga och hantera trakasserier, hot och våld mot statligt anställda. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten *Trakasserier, hot och våld – förebyggande insatser och hantering vid statliga myndigheter* (RiR 2022:26), se *bilagan*. Riksrevisionens rapport överlämnades till regeringen den 24 november 2022. I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har redovisat i sin rapport.

2 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar att anställda vid vissa myndigheter är mer utsatta för trakasserier, hot och våld än andra. Sådana incidenter förekommer oftare på t.ex. domstolar, lärosäten, länsstyrelser och myndigheter som utreder brott, utövar tillsyn eller beslutar om tillstånd, ersättningar eller bidrag.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att myndigheternas och regeringens arbete för att förebygga och hantera trakasserier, hot och våld mot statligt anställda i många delar är effektivt. Myndigheter där medarbetare löper hög risk att utsättas har vidtagit åtgärder. Det gäller såväl de myndigheter där det är vanligt förekommande, som de myndigheter som upplevt en ökning av trakasserier och hot i samband med förändringar i omvärlden eller i myndighetens uppdrag. Vid mindre myndigheter kan dock hanteringen vara mindre systematisk. Det finns också utmaningar med att säkerställa att rutiner genomförs och följs.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen har pekat ut trakasserier och hot mot statligt anställda som ett viktigt område och även vidtagit åtgärder i form av lagstiftning och utredningar. Riksrevisionen bedömer dock att det behövs ett förbättrat stöd till myndigheter där trakasserier, hot och våld är mer ovanliga, men där sådana företeelser kan förekomma i samband med förändringar i omvärlden eller i verksamheten. Myndigheter kan, enligt Riksrevisionen, sakna resurser eller intern kompetens för att kunna hantera riskerna på ett systematiskt sätt.

Mot denna bakgrund rekommenderar Riksrevisionen att regeringen

- uppdrar åt en lämplig myndighet att inrätta en funktion som har i uppdrag att stödja myndigheter med praktiska råd och verktyg, framför allt de myndigheter som saknar erfarenhet av och resurser för att hantera trakasserier, hot och våld,
- överväger om funktionen även kan erbjuda stöd till kommuner och regioner,
- uppdrar åt en lämplig myndighet att ta fram kunskapsunderlag som dokumenterar erfarenheter från, och kan ge stöd till, mindre myndigheter och myndigheter där förutsättningarna för verksamheten förändras, och

- överväger ändringar i lagstiftningen som gör att myndigheter vid behov kan minska enskilda beslutsfattares eller handläggares utsatthet, men utan att medborgarnas grundläggande rätt att ta del av information äventyras.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning. Trakasserier, hot och våld mot statligt anställda är i förlängningen ett allvarligt hot mot demokratin. Statsförvaltningen ska vara rättssäker och effektiv. Offentligt anställda ska ha en trygg och säker arbetsmiljö. En god arbetsmiljö är också grundläggande för statens kompetensförsörjning. Vid Internationella arbetsorganisationens (ILO) arbetskonferens i juni 2022 erkändes en säker och hälsosam arbetsmiljö som en av de grundläggande principerna och rättigheterna i arbetslivet.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att arbetet med att förebygga och hantera trakasserier, hot och våld mot statligt anställda fungerar väl i många delar. Regeringen anser att olika kunskapsunderlag och stöd till myndigheter är viktigt för att myndigheterna på bästa sätt ska kunna arbeta förebyggande och hantera möjliga incidenter. Stödet till myndigheterna i arbetet med att förebygga och hantera trakasserier, hot och våld mot statligt anställda kan utvecklas inom ramen för gällande regelverk och uppdrag. Arbetsgivaransvaret i staten är delegerat till myndigheterna, och ytterst är det myndighetscheferna som har arbetsmiljöansvaret för de statligt anställda. I de kommunala verksamheterna har respektive kommun eller region arbetsgivaransvaret, och därmed även ansvaret för arbetsmiljön.

Arbetsmiljön ska enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. Arbetsgivare ska inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet planera, leda och kontrollera verksamheten. I arbetsgivarens ansvar ingår att löpande bedöma riskerna i verksamheten och se till att det finns säkerhetsrutiner, handlingsplaner, utbildning och stöd till de anställda. Arbetsgivaren ska även följa upp och analysera om åtgärderna fungerar.

Vidare gäller enligt myndighetsförordningen (2007:515) att myndighetsledningen ska säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Intern styrning och kontroll är en process som syftar till att försäkra myndighetsledningen om att myndigheten når målen för verksamheten och att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. I processen ingår bl.a. att analysera risker för korruption. En effektiv statsförvaltning förutsätter även samarbete, samordning och samverkan mellan statliga myndigheter. Alla myndigheter ska vidare samarbeta med varandra för att ta tillvara fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet.

Regeringen vill i övrigt också nämna att Utredningen om ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet i sitt betänkande (SOU 2021:86) har lämnat flera förslag om hur arbetsmiljöarbete kopplat till trakasserier och våld kan utvecklas. Betänkandet bereds inom Regeringskansliet.

I detta sammanhang vill regeringen dessutom passa på att nämna några ytterligare åtgärder som vidtagits i frågor om otillåten och otillbörlig påverkan i förhållande till den offentliga förvaltningen.

Socialstyrelsen fick i juli 2022 i uppdrag att föra en löpande dialog med relevanta civilsamhällesorganisationer, trossamfund och andra aktörer i fråga om socialtjänstens arbete med barn, unga och familjer (S2022/03244). Syftet med uppdraget är att nå ut med information till relevanta målgrupper för att motverka ryktesspridning och desinformation. Socialstyrelsen ska ta fram förslag på åtgärder för att långsiktigt stärka tilliten till socialtjänsten bland barn, unga och familjer som behöver stöd och hjälp. I uppdraget ingår även att identifiera och stödja utvecklingen av verkningsfulla och hållbara arbetssätt som kan bidra till att skapa ökat förtroende för socialtjänstens verksamhet. I februari 2023 fick Socialstyrelsen också i uppdrag att förstärka sitt arbete mot ryktesspridning och desinformation om socialtjänsten. Myndigheten ska bl.a. öka sin närvaro på sociala medier. Uppdraget ska delredovisas årligen och slutredovisas senast i december 2026.

Statskontoret har i uppdrag att främja arbetet mot korruption (Fi2020/04961). Uppdraget omfattar bl.a. att utveckla stöd för ett strukturerat arbetssätt mot korruption, stöd för analys av korruptionsrisker samt att lämna lägesbilder till regeringen över hur de statliga myndigheternas arbete mot korruption utvecklas. Den första lägesbilden över de statliga myndigheternas arbete överlämnades till regeringen i juni 2021. Nästa lägesbild ska överlämnas till regeringen i december 2023.

I juli 2022 gav regeringen även Statskontoret i uppdrag att analysera och förbättra förutsättningarna för att motverka korruption inom kommuner och regioner (Fi2022/02296). I uppdraget ingår att lämna en lägesbild över förekomsten av korruption, korruptionsrisker och arbetssätt mot korruption inom kommunsektorn. Statskontoret ska även analysera lägesbilden och vid behov föreslå åtgärder. Uppdraget ska redovisas senast i juni 2023.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Det är oacceptabelt att personer som har till uppgift att hjälpa och skydda andra i samhället utsätts för våld, hot och trakasserier. För att förebygga utsattheten bör uppgifter om offentligtanställda i ökad utsträckning kunna skyddas.

I april 2022 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att överväga olika författningsändringar för att minska offentligtanställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier (dir. 2022:31). Utredaren fick bl.a. i uppdrag att

analysera behoven av en minskad exponering av offentliganställdas namn och ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda. Utredaren skulle ta ställning till om behoven motiverar författningsändringar. Dessutom fick utredaren i uppdrag att göra en språklig och saklig översyn av straffbestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd, och ta ställning till om skyddet behöver förstärkas.

Regeringen beslutade i februari 2023 att ge tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2023:16). Tilläggsdirektiven innebär att utredaren får i uppdrag att, oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag som innebär minskad exponering av offentliganställdas namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder och ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda och deras närstående. Det här gäller för offentliganställda som med anledning av sina arbetsuppgifter löper en förhöjd risk för att utsättas för våld, hot, trakasserier eller annan otillbörlig påverkan. Utredaren ska även, oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag som innebär att straffet för våld eller hot mot tjänsteman skärps och att ett nytt brott som tar sikte på förolämpningar mot tjänstemän införs. Slutligen ska utredaren ta ställning till om även straffet för sabotage mot blåljusverksamhet behöver skärpas och vid behov lämna nödvändiga författningsförslag. Uppdraget ska redovisas senast i januari 2024.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

En granskningsrapport från Riksrevisionen



Trakasserier, hot och våld

förebyggande insatser och
hantering vid statliga myndigheter

RiR 2022:26



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

Riksrevisionen

RiR 2022:26

ISBN 978-91-7086-648-7

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Björn Dahlgren

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2022

■
Beslutad: 2022-11-14
Diarienummer: 3.1.1-2021-0819
RiR 2022:26

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Trakasserier, hot och våld

– förebyggande insatser och hantering vid statliga myndigheter

Riksrevisionen har granskat myndigheternas och regeringens arbete med att förebygga och hantera trakasserier, hot och våld mot statligt anställda. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser som avser myndigheterna och regeringen samt rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Johanna Köhlmark har varit föredragande. Revisionsdirektör Anders Berg och enhetschef Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Johanna Köhlmark

För kännedom

Regeringskansliet; Finansdepartementet

Diskrimineringsombudsmannen, Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Livsmedelsverket, Moderna museet, Myndigheten för press, radio och tv, och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Riksrevisionen

Skr. 2022/23:86
Bilaga

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	12
1.4 Metod och genomförande	15
2 Förekomst av trakasserier, hot och våld mot statligt anställda	18
2.1 Många uppfattar att trakasserier har ökat, men färre döms för våld och hot mot tjänsteman	18
2.2 Trakasserier är vanligt, våld är ovanligt	21
2.3 Vissa myndigheter är särskilt utsatta	27
2.4 Handlingar i affekt är vanligast – men systematiska trakasserier och hot är mer allvarliga	28
2.5 Ingen tydlig pandemieffekt – men undantag finns	32
3 Arbetar myndigheterna effektivt med att förebygga trakasserier, hot och våld?	34
3.1 Risk för både arbetsmiljön och verksamheten	34
3.2 En majoritet har förebyggande rutiner och åtgärder	38
3.3 Myndigheterna utbildar, informerar och främjar diskussioner	46
4 Arbetar myndigheterna effektivt för att hantera trakasserier, hot och våld mot statligt anställda?	50
4.1 Många nöjda med hantering och stöd, men det finns begränsningar i vad myndigheterna kan erbjuda	50
4.2 Mörkertal i inrapporteringen av incidenter	53
4.3 Polisanmälningar görs sällan och läggs ofta ned	58
4.4 Analys och uppföljning har kommit olika långt	60
5 Har regeringen följt upp och vidtagit nödvändiga åtgärder?	63
5.1 Det saknas kunskapsunderlag på vissa områden	63
5.2 Regeringens åtgärder har fokuserat på straffskärpning	65
6 Slutsatser och rekommendationer	69
6.1 Trakasserier och hot är ojämnt fördelade mellan myndigheterna	69
6.2 Arbetsmiljöperspektivet och tjänstemannarollen är viktiga perspektiv i arbetet med att förebygga och hantera	70
6.3 Myndigheternas hantering fungerar överlag bra, men uppföljningen kan ha brister	71
6.4 Viktigt att utveckla stödet till utsatta myndigheter som behöver det	72
6.5 Myndigheter som är mindre eller får ändrade förutsättningar kan behöva särskilt stöd	73
6.6 Lagändringar bör övervägas, men har begränsningar	73

Referenslista	76
Bilaga 1. Metodbilaga	82
Bilaga 2. Fallstudiemyndigheterna	87
Bilaga 3. Genomförda intervjuer och gruppintervjuer	93

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns en bilaga i pdf-format att ladda ner från Riksrevisionens webbplats. Bilagan kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 4. Riksrevisionens enkät till myndigheterna

Sammanfattning

Trakasserier, hot och våld mot statligt anställda riskerar att leda till att demokratiska principer undermineras, genom att anställda undviker arbetsuppgifter eller inte fattar rätt beslut. Arbetet för att motverka trakasserier, hot och våld mot statligt anställda syftar således både till att skapa en trygg och säker arbetsmiljö och till att säkerställa förtroendet för statlig verksamhet, genom att minska risken för att anställdas tjänsteutövning påverkas.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att myndigheternas och regeringens arbete för att förebygga och hantera trakasserier, hot och våld mot statligt anställda fungerar bra i många delar. Myndigheter där medarbetare löper hög risk att utsättas för trakasserier, hot och våld har överlag vidtagit förebyggande och hanterande åtgärder. Det gäller såväl de myndigheter där det är vanligt förekommande som de myndigheter som upplevt en ökning av trakasserier och hot i samband med förändringar i omvärlden eller i myndighetens uppdrag. Regeringen har också pekat ut trakasserier och hot mot statligt anställda som ett viktigt område och även vidtagit åtgärder i form av lagstiftning och utredningar.

Riksrevisionen bedömer dock att det behövs ett förbättrat stöd till myndigheter där trakasserier, hot och våld är mer ovanliga, men där sådana företeelser kan förekomma i samband med förändringar i omvärlden eller i verksamheten. Myndigheter kan sakna resurser eller intern kompetens för att kunna hantera riskerna på ett systematiskt sätt.

Trakasserier, hot och våld mot statligt anställda är ojämnt fördelade

Mer än hälften av myndigheterna uppger att anställda har utsatts för trakasserier någon gång per år eller mer. Vissa myndigheter och verksamheter är betydligt mer utsatta, bland annat domstolar, lärosäten, länsstyrelser samt myndigheter som utreder brott, utövar tillsyn eller beslutar om tillstånd, ersättningar eller bidrag. Det är vanligt med trakasserier och hot, främst från personer med rättshaveristiskt beteende, personer som är i affekt eller personer i en desperat situation. Vid vissa verksamheter förekommer också grövre eller mer systematiska trakasserier och hot, från både privatpersoner och personer med koppling till extrema miljöer eller brottslighet. Det är ovanligare, men kan också vara svårare för myndigheterna att hantera.

Utsatta myndigheter har bra arbetssätt för att förebygga och hantera

Granskningen visar att myndigheter där medarbetare löper hög risk att utsättas för trakasserier, hot och våld har överlag vidtagit åtgärder för att förebygga och hantera dessa företeelser. Regeringen har också pekat ut trakasserier och hot mot statligt anställda som ett viktigt område och även vidtagit åtgärder i form av lagstiftning och utredningar.

Granskningen visar dock också på brister och svårigheter. Vid mindre myndigheter kan hanteringen vara mindre systematisk. Det finns också utmaningar med att säkerställa att rutiner genomförs och följs som tänkt. Det finns även ett mörkertal i inrapporteringen av incidenter, framför allt trakasserier vid större riskutsatta myndigheter. Polisanmälningar av incidenter läggs ofta ned, och antalet fällande domar är få.

Det saknas kunskap och stöd för myndigheter som får ändrade förutsättningar

De kunskapsunderlag och stöd som finns, som handböcker och digitala utbildningar, fokuserar främst på myndigheter som har många medborgarkontakter. Granskningen visar att det saknas kunskap och stöd för myndigheter som råkar ut för en plötslig ökning av trakasserier och hot. Det kan till exempel handla om vissa ärenden eller frågor som väcker uppmärksamhet, när det sker förändringar i omvärlden eller när myndighetens uppdrag förändras. En sådan plötslig ökning är en stor påfrestning för myndighetens anställda, och för verksamheten, eftersom resurser då måste avsättas för att hantera nya oväntade situationer.

Riksrevisionens rekommendationer

Granskningen visar att många myndigheter har rutiner på plats främst för att förebygga och hantera vanliga händelser. Detta gäller särskilt vid myndigheter som har många medborgar- och företagarkontakter. Våra rekommendationer syftar till att förstärka och komplettera detta arbete för att stärka skyddet för offentliganställda för alla typer av verksamheter och incidenter.

Riksrevisionen bedömer att det behövs ett stöd till de myndigheter vars resurser inte är tillräckliga för att bygga upp ett systematiskt förebyggande arbete eller för att kunna hantera olika incidenter som kan inträffa. Stödet behöver vara praktiskt och

konkret, finnas direkt tillgängligt och väga in alla de viktiga perspektiven, såsom arbetsmiljö, säkerhet, styrning och kontroll.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att

- uppdra åt en lämplig myndighet att inrätta en funktion som har i uppdrag att stödja myndigheter med praktiska råd och verktyg, framför allt de myndigheter som saknar erfarenhet av och resurser för att hantera trakasserier, hot och våld
- överväga om funktionen även kan erbjuda stöd till kommuner och regioner
- uppdra åt en lämplig myndighet att ta fram kunskapsunderlag som dokumenterar erfarenheter från, och kan ge stöd till, mindre myndigheter och myndigheter där förutsättningarna för verksamheten förändras
- överväga ändringar i lagstiftningen som gör att myndigheter vid behov kan minska enskilda beslutsfattares eller handläggares utsatthet, men utan att medborgarnas grundläggande rätt att ta del av information äventyras.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Trakasserier, hot och våld, som riktas mot statligt anställda kan få allvarliga konsekvenser. För den enskilda tjänstepersonen kan det medföra vantrivsel, ohälsa och en sämre arbetsmiljö. Trakasserier, hot och våld mot tjänstepersoner kan också ha som syfte att förändra beslut, att påverka utvecklingen av ett ärende, att förolämpa eller att hämnas på den enskilda tjänstepersonen eller myndigheten.¹

Trakasserier, hot eller våld kan leda till självcensur, det vill säga att statligt anställda genomför en mindre gedigen utredning, fattar ett annat beslut än vad de annars skulle ha gjort eller inte vill arbeta med vissa typer av arbetsuppgifter.

I förlängningen kan således denna typ av påverkansförsök underminera viktiga demokratiska principer som rättssäkerhet och opartiskhet.²

Det är dock svårt att veta i vilken utsträckning tjänstepersoner påverkas i sitt beslutsfattande av denna typ av påverkansförsök. De vanligaste konsekvenserna är att tjänstepersoner överväger att byta arbete, tvekar inför ett beslut eller undviker vissa situationer. I en enkätundersökning från Brottsförebyggande rådet uppgav 10–20 procent av de respondenter som hade utsatts för påverkansförsök att de någon gång hade tvekat eller undvikit situationer som följd av detta.³

¹ Åklagarmyndigheten, Säkerhet – föredragning för Riksrevisionen, 2021-09-08.

² Brottsförebyggande rådet, *Hot och våld. Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället*, 2015:12, s. 55.

³ Brottsförebyggande rådet, *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner*, 2016:13, s. 12. Få angav att de blivit påverkade i sitt agerande eller beslutsfattande på ett sådant sätt att tjänsteutövningen skulle kunna ifrågasättas. Brottsförebyggande rådet konstaterade också att det är svårt att bedöma hur vanligt det är. Det är en känslig fråga, då den drabbade kanske inte vill erkänna att hen påverkats, vare sig för sig själv eller för Brottsförebyggande rådet. Drygt 45 500 tjänstepersoner från Arbetsförmedlingen, Sveriges Domstolar, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Justitiekanslern, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Tullverket, Åklagarmyndigheten, ST:s a-kassa och IF Metalls arbetslöshetskassa besvarade enkäten. Även Polismyndigheten har följt upp otillåten påverkan. I en enkätundersökning som Polismyndigheten genomfört bland sina anställda angav sex procent av respondenterna att de undviker att utföra en arbetsuppgift eller utför den felaktigt. Påståendet löd "Att du undviker att utföra en arbetsuppgift (t.ex. ingripa mot ordningsstörning, gripa en misstänkt eller patrullera ett visst område), eller utför den felaktigt, på grund av oro att hamma i underläge, utsättas för våld, hot, trakasserier, förtal, kartläggning eller liknande". Polismyndigheten, *Kortrapport. Sammanfattning av resultat från 2021 års enkätundersökning om otillåten påverkan och andra påverkansförsök*, maj 2021, s. 6 och 9.

Vissa myndigheter och verksamheter är särskilt utsatta för trakasserier, hot och våld.⁴ Ett exempel är myndigheter som har många medborgarkontakter.⁵ Det kan också vara svårt för arbetsgivaren att förebygga, upptäcka och hantera till exempel trakasserier.⁶

Arbetet för att motverka trakasserier, hot och våld mot statligt anställda syftar sammanfattningsvis både till att skapa en trygg och säker arbetsmiljö och till att säkerställa förtroendet för statlig verksamhet genom att minska risken för otillbörlig påverkan. Riksrevisionen finner det därför motiverat att granska myndigheternas och regeringens insatser för att förebygga och hantera trakasserier, hot och våld mot statligt anställda.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

I granskningen utgår vi från följande övergripande revisionsfråga: Har staten ett effektivt skydd för sina anställda mot trakasserier, hot och våld?

Den övergripande revisionsfrågan besvaras med hjälp av följande delfrågor:

1. Hur omfattande och allvarliga är problemen med trakasserier, hot och våld mot statligt anställda enligt myndigheternas egna uppskattningar?
2. Arbetar myndigheterna effektivt för att förebygga trakasserier, hot och våld mot statligt anställda?
3. Är myndigheternas hantering av trakasserier, hot och våld mot statligt anställda effektiv?
4. Har regeringen skapat goda förutsättningar för myndigheterna att förebygga och hantera trakasserier, hot och våld mot statligt anställda?

Trakasserier, hot och våld mot statligt anställda kan syfta till att påverka tjänsteutövningen, det vill säga otillbörlig eller otillåten påverkan. Ekonomistyrningsverket definierar otillbörlig påverkan som "något som strider mot god sed, etik och moral eller lag och förordning, och som ur ett

⁴ Se Brottsförebyggande rådet, *Hot och våld. Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället*, 2015:12; Statskontoret, *Myndigheternas arbete mot trakasserier, hot och våld*, 2018:19.

⁵ Statskontoret, *Myndigheternas arbete mot trakasserier, hot och våld*, 2018:19, s. 25.

⁶ Statskontoret, *Myndigheternas arbete mot trakasserier, hot och våld*, 2018:19, s. 18.

förvaltningsperspektiv kan uppfattas som olämpligt. Påverkan är att utöva inflytande över beslut eller handläggning.⁷⁷

Enligt Brottsförebyggande rådet betecknas en händelse som otillåten påverkan om den drabbade tjänstepersonen uppfattar att syftet var att påverka tjänsteutövningen. Otillåten påverkan behöver inte utgöra ett brott i juridisk mening, utan det är främst tjänstepersonens uppfattning som avgör vad som är "otillåtet" och olämpligt.⁸

Brottsförebyggande rådet delar in otillåten påverkan i följande underkategorier:

- trakasserier: förtal, ofredande, subtila hot som inte är olaga hot, och andra icke-straffrättsliga påtryckningar⁹
- hot: olaga hot, hot mot tjänsteman och andra liknande straffbara gärningar som utpressning
- våld: misshandel, våld mot tjänsteman och andra liknande straffbara gärningar
- skadegörelse: skadegörelse, överkan, mordbrand och liknande
- korruption: löfte eller erbjudande om muta eller annan otillbörlig belöning för tjänsteutövningen – inkluderar även otillbörliga relationer.¹⁰

Både otillbörlig påverkan och otillåten påverkan används som begrepp i rapporten, men vi har framför allt utgått från Brottsförebyggande rådets definitioner av trakasserier, hot och våld.

I granskningen ingår inte myndigheternas arbete med att förebygga och hantera mutor och annan korruption. Inte heller myndigheternas arbete med att förebygga och hantera trakasserier och kränkande särbehandling mellan anställda på myndigheten ingår.

⁷ Ekonomistyrningsverket, "Förebygg korruption, otillbörlig påverkan, bedrägeri och andra oegentligheter med intern styrning och kontroll", hämtad 2022-09-13.

⁸ Brottsförebyggande rådet, *Att förebygga och hantera påverkansförsök*, 2017, s. 5.

⁹ Vi har uppfattat att Brottsförebyggande rådets definition ofta används när dessa frågor diskuteras. Det är dock viktigt att notera att trakasserier kan vara ett brott enligt Brottsbalken, om någon kränks på ett sätt som kan kopplas till diskrimineringsgrunderna. Diskrimineringslagen har en annan definition av trakasserier: "ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna". Se 1 kap. 4 § diskrimineringslagen (2008:567).

¹⁰ Brottsförebyggande rådet, *Att förebygga och hantera påverkansförsök*, 2017, s. 5.

1.3 Bedömningsgrunder

Riksdag och regering har betonat att trakasserier, hot och våld mot statligt anställda i förlängningen kan försvaga rättssäkerheten. Regeringen har framhållit att det inte enbart är ett arbetsmiljöproblem att de som har till uppgift att hjälpa och skydda andra i samhället utsätts för våld och hot, utan att det i förlängningen även är ett angrepp på det demokratiska samhället.¹¹ Finansutskottet har uttryckt att hot och våld inte ska få påverka myndighetsutövning eller försvaga rättssäkerheten.¹²

Bedömningsgrunder för myndigheternas arbete

Trakasserier, hot och våld mot anställda kan utgöra en risk både för de anställdas *arbetsmiljö* och för den *verksamhet* myndigheten ansvarar för. Myndigheternas arbete med att förebygga och hantera trakasserier, hot och våld bedrivs således både ur ett arbetsmiljöperspektiv och ett verksamhetsperspektiv.

Myndigheternas ansvar som arbetsgivare

Arbetsmiljön i staten ska vara god.¹³ De statliga myndigheterna har som arbetsgivare huvudansvaret för att förebygga och hantera trakasserier, hot och våld riktat mot anställda.

Alla arbetsgivare ska bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete där alla fysiska, psykologiska och sociala förhållanden som har betydelse för arbetsmiljön ska ingå. I arbetsgivarens ansvar ingår att bedöma risker, ta fram en handlingsplan samt analysera och följa upp om åtgärderna fungerar.¹⁴ Otillåten påverkan kan vara en av de risker som ska bedömas, hanteras och följas upp.¹⁵

Det ska finnas rutiner, det vill säga i förväg bestämda tillvägagångssätt, för att förebygga och hantera incidenter som rör trakasserier, hot och våld. Förebyggande rutiner handlar till exempel om att utforma beslutsprocesser så att risken för otillåten påverkan minskar. Rutiner för hantering innebär att medarbetare och

¹¹ Skr. 2020/21:92, s. 24, bet. 2020/21:AU11, rskr. 2020/21:366.

¹² Bet. 2017/18:FiU25, rskr. 2017/18:180 och bet. 2018/19:FiU25, prot. 2018/19:73.

¹³ Prop. 2021/22:1, Utgiftsområde 2, s. 39, bet. 2021/22:FiU1, rskr. 2021/22:46.

¹⁴ Se 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen (1977:1160) och 2 § Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (2001:1). Arbetsgivares ansvar för att förebygga risker och följa upp tillbud som rör hot och våld finns specificerat i Arbetsmiljöverkets föreskrift Våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2), som bland annat säger att arbetsgivaren ska se till att det finns säkerhetsrutiner, utbildning, stöd, handledning och en bra utformning av arbetsplatserna. Se 3–6 §§ Arbetarskyddsstyrelsens kungörelse med föreskrifter om åtgärder mot våld och hot i arbetsmiljön samt allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna (AFS 1993:2).

¹⁵ Brottsförebyggande rådet, *Att förebygga och hantera påverkansförsök*, 2017, s. 11.

¹² Riksrevisionen

chefer vet hur de ska agera vid en incident. Medarbetarna ska också känna till och vilja följa rutiner och riktlinjer.

Rutiner syftar dock till att adressera risker som myndigheten känner till och förutsett.¹⁶ Alla situationer kan inte förutses, och det är viktigt att medarbetare och chefer kan agera även i dessa situationer. Myndigheterna behöver därmed på olika sätt rusta medarbetare för att hantera oförutsedda situationer, genom att utbilda dem och säkerställa att de känner till rutiner, men också genom att uppmuntra erfarenhetsutbyte och kollegiala diskussioner.

Myndigheters ansvar för en god intern styrning och kontroll i verksamheten

Statsförvaltningen ska vara rättssäker och effektiv, och ha en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet.¹⁷ Medborgare ska kunna lita på att myndigheter tillämpar regler på ett korrekt sätt.¹⁸ Därför har alla myndigheter ett ansvar att motverka otillåten påverkan. Generella krav som kan ställas på myndigheter är att de ska göra en bedömning av riskerna i verksamheten, utforma åtgärder baserade på riskbedömningen samt följa upp och utvärdera sitt arbete i syfte att utveckla och förbättra det.¹⁹ För de myndigheter som omfattas av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll framgår att processen för intern styrning och kontroll bland annat ska förebygga att verksamheten utsätts för korruption, otillbörlig påverkan, bedrägeri och andra oegentligheter.²⁰

Operationaliserade bedömningsgrunder för myndigheternas arbete

Mot bakgrund av ovanstående utgår vi från följande kriterier för att bedöma om myndigheterna arbetar effektivt för att förebygga respektive hantera riskerna.

¹⁶ Brottsförebyggande rådet, *Att förebygga och hantera påverkansförsök*, 2017, s. 21.

¹⁷ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

¹⁸ Statskontoret, *Den stilliga värdegrunden – gemensamma principer för en god förvaltning*, 2019, s. 13.

¹⁹ SOU 2004:23, s. 145.

²⁰ 2 § andra stycket förordningen om intern styrning och kontroll (2007:603). Se även Ekonomistyrningsverkets allmänna råd och cirkulär 2018:3. Förordningen gäller för alla myndigheter som lyder under internrevisionsförordningen (2006:1228). 72 myndigheter omfattas av förordningen. För en lista över vilka myndigheter förordningen omfattar, se Ekonomistyrningsverket, "Myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen", hämtad 2022-06-27.

En myndighet där det förekommer, eller finns risk för att det kan förekomma, trakasserier, hot och våld mot anställda, ska förebygga riskerna genom att

- ha riskanalyser samt användbara och kända rutiner för hur incidenter ska hanteras
- vidta åtgärder, till exempel information, utbildning och kollegiala diskussioner, så att anställda kan och vill följa rutiner och riktlinjer samt vet hur de ska agera vid en övantd incident.

Om det inträffar en incident med trakasserier, hot eller våld ska myndigheten hantera den genom att

- vidta åtgärder, som är relevanta för situationen, såsom att erbjuda stöd till den som utsattes, bedöma om ytterligare åtgärder behövs och dokumentera incidenten
- följa upp och analysera arbetet med att förebygga och hantera trakasserier, hot och våld för att försäkra sig om att arbetet fungerar och leder till önskat resultat.

Bedömningsgrunder för regeringens styrning

Regeringens styrning av statliga myndigheter ska bland annat skapa förutsättningar för att upprätthålla grundläggande värden som rättssäkerhet och effektivitet. Styrningen bör grundas på information om hur myndigheternas verksamhet fungerar.²¹

Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten från regeringen till myndigheter är långtgående.²² Det innebär att myndigheterna har ett stort ansvar som arbetsgivare för att utforma konkreta åtgärder. Men regeringen kan ta arbetsgivarpolitiska initiativ inom prioriterade områden, och följer också upp såväl enskilda myndigheters arbetsgivarpolitiska arbete som utvecklingen av den statliga arbetsgivarpolitiken i stort.²³

Vi utgår från följande kriterier för att bedöma om regeringen skapat goda förutsättningar för myndigheterna att förebygga och hantera trakasserier, hot och våld mot statligt anställda:

²¹ Prop. 2009/10:175, s. 98–100, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

²² Prop. 2019/20:1 Utgiftsområde 2, s. 57, bet. 2020/21:FiU1, rskr. 2020/21:63.

²³ Prop. 2009/10:175, s. 116 och s.118, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

- Regeringen följer upp myndigheternas insatser mot, och förekomsten av, trakasserier, hot och våld mot statligt anställda, för att följa den övergripande utvecklingen och vid behov särskilt följa upp enskilda riskutsatta myndigheter.
- Regeringen beaktar den information som myndigheterna för fram och vidtar vid behov lämpliga åtgärder.

1.4 Metod och genomförande

Enkät och fallstudier de främsta metoderna

Nedan redogörs kort för metoderna vi har använt. En mer utförlig beskrivning återfinns i bilaga 1. Vi har använt en kombination av intervjuer, enkät och fallstudier samt dokumentstudier för att besvara den övergripande revisionsfrågan.

För att få en bild av hur myndigheter arbetar med att förebygga och hantera trakasserier, hot och våld skickade vi en enkät till 186 myndigheter, med en svarsfrekvens på 94 procent. I enkäten ombads myndigheterna också att uppskatta förekomsten av trakasserier, hot och våld mot anställda, utifrån de incidenter som har rapporterats in och som de känner till. Det är dock inte detsamma som faktisk förekomst, eftersom det kan finnas ett mörkertal. En sammanställning av enkätsvaren finns i den elektroniska bilaga 4.

Vi har också genomfört fallstudier för att komplettera och fördjupa bilden som enkäten ger. Vi använder i denna rapport exempel från fallstudierna för att belysa utmaningar som myndigheter och deras anställda kan möta och för att ge konkreta exempel på hur myndigheter förebygger och hanterar trakasserier, hot och våld. I bilaga 2 presenteras fallstudiemyndigheternas verksamhet och vilken typ av otillåten påverkan som kan förekomma. Vi har valt att fokusera fallstudierna på två grupper av myndigheter:

- myndigheter där tjänstepersonerna har många kontakter med medborgare eller företag för att de utför myndighetsutövning, tillsyn eller kontroll
- myndigheter där förekomsten av trakasserier och hot är kopplad till vissa typer av verksamhet, till exempel rollen som expertmyndighet eller utbetalning av stöd till organisationer, eller där förutsättningarna för verksamheten ändras, till exempel genom förändringar i omvärlden eller genom nya uppdrag.

I den första gruppen ingår

- Försäkringskassan, där medarbetare bland annat bedömer rätten till förmåner inom socialförsäkringen, som sjukpenning och assistansersättning
- Kronofogdemyndigheten, där medarbetare bland annat utmäter och driver in skulder från privatpersoner och företag
- Livsmedelsverket, som har medarbetare som är placerade på slakterier för att utföra kontroller av djurhållning och hygien, som utför fortlöpande kontroller av livsmedelsföretag samt som i rollen som talespersoner företräder myndigheten i medierna i frågor som kan väcka uppmärksamhet.

För denna grupp har vi tagit del av dokumentation som säkerhetsföreskrifter, policyer och riktlinjer, samt intervjuat den säkerhetsansvariga eller motsvarande, företrädare för HR-avdelningen, huvudskyddsombud samt personalansvariga chefer. Vi har också genomfört gruppintervjuer med medarbetare.

I den andra gruppen ingår

- Diskrimineringsombudsmannen, där medarbetare bland annat hanterar anmälningar om diskriminering, bedriver tillsyn samt genomför dialogmöten med företrädare för organisationer i civilsamhället
- Folkhälsomyndigheten, där medarbetare dels uppmärksammades i media, dels fick motta frågor och reaktioner från allmänheten i samband med covid-19-pandemin, framför allt under perioden 2020–2021
- Moderna museet, där medarbetare möter allmänheten i utställningslokaler och butik
- Myndigheten för press, radio och tv, där medarbetare bland annat arbetar med att förbereda granskningsärenden, bedriva tillsyn och förbereda ansökningar om press- och mediestöd
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, där medarbetare bland annat arbetar med att fördela statsbidrag till organisationer.

För denna grupp har vi tagit del av dokumentation och genomfört två gemensamma gruppintervjuer för de fem myndigheterna – en för chefer med personalansvar och en för medarbetare. I bilaga 3 finns en fullständig sammanställning av genomförda intervjuer och gruppintervjuer.

För att besvara frågan om regeringens uppföljning och åtgärder har vi i huvudsak genomfört dokumentstudier av bland annat regeringsuppdrag, utredningsdirektiv och betänkanden. Vi har även ställt skriftliga frågor till samtliga departement vid Regeringskansliet.

Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Johanna Köhlmark, projektledare, och Anders Berg. Judith Höglin Forsberg, praktikant, har också bidragit i arbetet. Sofia Wikman, docent i kriminologi vid Högskolan i Gävle har som referensperson lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport. Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet och Justitiedepartementet), Diskrimineringsombudsmannen, Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Livsmedelsverket, Moderna museet, Myndigheten för press, radio och tv, och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

2 Förekomst av trakasserier, hot och våld mot statligt anställda

I detta kapitel beskriver vi myndigheternas uppskattning av förekomsten av trakasserier, hot och våld riktat mot anställda.

Granskningen visar att anställda vid brottsutredande och dömande myndigheter, utbetalande myndigheter samt myndigheter som ansvarar för tillsyn och tillstånd är mer utsatta för trakasserier, hot och våld än andra. Även anställda vid lärosäten och länsstyrelser är utsatta. Det är främst trakasserier men även hot som framför allt är vanligt förekommande. Våld och skadegörelse är däremot mycket sällsynt.

Det är ofta personer med rättshaveristiskt beteende, personer med psykiska besvär och personer i desperat situation som trakasserar och hotar. Trakasserier och hot framförs oftast i affekt. Mer systematiska trakasserier och hot är sällsynta, men också oftast allvarigare och svårare att hantera. Detta gäller särskilt om det är gärningspersoner med koppling till organiserad brottslighet eller extrema grupperingar som framför hoten.

Telefon, e-post och fysiska möten är de vanligaste kanalerna för att framföra trakasserier och hot. Under covid-19-pandemin har vissa myndigheter upplevt en minskning av trakasserier och hot. Det beror troligen på att de fysiska besöken minskat. Andra myndigheter som fått nya arbetsuppgifter eller stor massmedial uppmärksamhet bedömer dock att det skett en ökning av hot och trakasserier.

2.1 Många uppfattar att trakasserier har ökat, men färre döms för våld och hot mot tjänsteman

Rapporter från myndigheter som Brottsförebyggande rådet och Statskontoret har visat att hot, våld och trakasserier mot anställda är relativt vanliga för vissa typer av statliga verksamheter.²⁴ Bland utsatta myndigheter återfinns till exempel Justitiekanslern, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket och Kriminalvården.²⁵ Det finns också en allmänt spridd uppfattning, som bland annat framkommit i flera av våra intervjuer, att trakasserier, hot och våld mot statligt anställda ökat de senaste åren.

²⁴ Brottsförebyggande rådet, *Hot och våld. Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället*, 2015:12; Statskontoret, *Myndigheternas arbete mot trakasserier, hot och våld*, 2018:19.

²⁵ Brottsförebyggande rådet, *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner*, 2016:13, s. 39.

Antalet anmälda och dömda för hot och våld mot tjänsteman har dock minskat de senaste tio åren. År 2011 anmäldes 11 909 personer för hot eller våld mot tjänsteman, vilket ska jämföras med 9 413 personer år 2021.²⁶ Ser vi på de som lagfördes var det 1 230 personer som lagfördes år 2021 för hot eller våld mot tjänsteman, vilket ska jämföras med 2 666 personer år 2011.²⁷ Det är således relativt få anmälningar som leder till åtal.

Även antalet personer som lagförs för förolämpning har minskat. År 2021 lagfördes 40 personer för brottet förolämpning. Det kan jämföras med 147 personer år 2011.²⁸ Antalet inkluderar samtliga personer som lagförts, det vill säga även de brott som inte är riktade mot tjänstepersoner.²⁹ De flesta förolämpningsfall som går till domstol rör dock poliser.³⁰

Arbetsmiljöverkets statistik över anmälda arbetsolyckor orsakade av hot och våld som medfört sjukfrånvaro visar att sådana har ökat något sedan år 2018. När det gäller statliga myndigheter har antalet allvarliga händelser som orsakats av hot och våld varierat under de senaste sex åren (diagram 1).³¹

²⁶ Brottsförebyggande rådet, "Anmälda brott", statistik hämtad 2022-09-20.

²⁷ Brottsförebyggande rådet, "Personer lagförda för brott", hämtad 2022-06-08. Med lagföringsbeslut avses beslut i domstol mot en person, så kallat domslut, samt lagföringsbeslut som fattas av åklagare, det vill säga strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. Ett lagföringsbeslut kan omfatta flera brott. Brottsförebyggande rådet, "Hot och påverkan mot samhället", hämtad 2022-08-29.

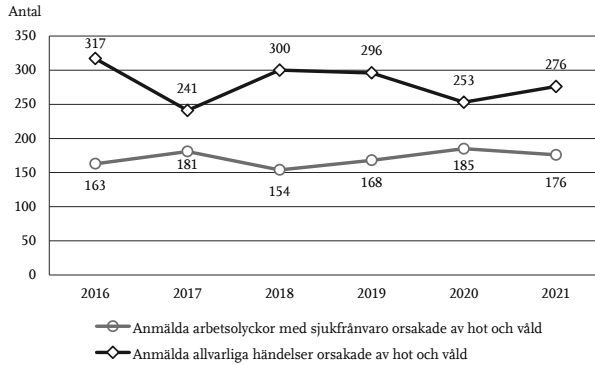
²⁸ Brottsförebyggande rådet, Tabell 405. Antal lagförda brott efter lagföringstyp och ålder, 2021, samt Tabell 405. Antal lagförda brott efter lagföringstyp och ålder, 2011. Från Brottsförebyggande rådet, "Personer lagförda för brott", hämtade 2022-06-08.

²⁹ Förolämpning innebär i rättslig mening att någon riktar beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot någon annan om gärningen är ägnad att kränka den andres självkänsla eller värdighet. Förolämpningar mot tjänstepersoner omfattas inte av någon särskild lagstiftning. Tidigare fanns en bestämmelse om missfirmelse mot tjänsteman, som gav straffrättsligt skydd mot förolämpning för den som hade ämbetsansvar. Bestämmelsen avskaffades 1976, i samband med att de nuvarande bestämmelserna om tjänstemannaansvaret fick sin utformning. Åklagare kan under vissa förutsättningar väcka allmänt åtal för förolämpning mot någon i eller för utövning av offentlig myndighet. RH 2013:61. Se 5 kap. 5 § och 3 § brottsbalken (1962:700).

³⁰ Schultz, "Kan vara straffbart att kalla en polis 'fascist'", 2021-10-29.

³¹ När det inträffar en allvarlig personskada eller dödsfall på en arbetsplats har arbetsgivaren skyldighet att anmäla det till Arbetsmiljöverket. Detsamma gäller skador i samband med arbetet som drabbat flera arbetstagare samtidigt och tillbud som inneburit allvarlig fara för liv eller hälsa. Se 3 kap. 3 a § arbetsmiljölagen (1977:1160).

Diagram 1 Anmälda arbetsolyckor och allvarliga händelser orsakade av hot och våld inom statliga myndigheter



Källa: Arbetsmiljöverket.

En förklaring till att trakasserier, hot och våld upplevs ha ökat kan vara att medvetenheten är större i dag. Sedan 1990-talet har arbetsgivares och arbetstagares medvetenhet om hot och trakasserier i arbetslivet ökat. Det innebär att händelser som tidigare inte skulle ha setts som hot eller trakasserier, numera ses som det.³² Insatser mot felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen, som det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet, har också bidragit till att uppmärksamma frågan.³³

³² Wikman och Rickfors, "Att förebygga hot och våld i statliga myndigheter – en jämförelse mellan två perspektiv på säkerhetsarbete", 2107, s. 13.

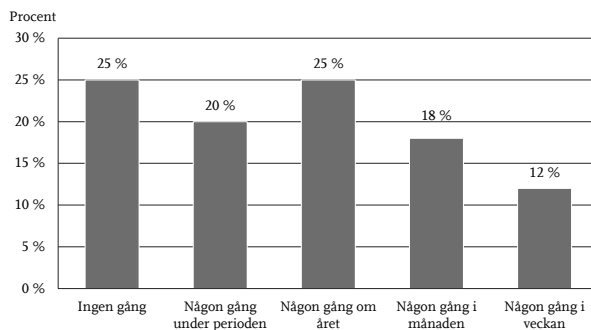
³³ Sedan 2009 samverkar tolv svenska myndigheter med underrättelser och operativa insatser mot kriminella individer, nätverk och fenomen i en satsning mot den organiserade brottsligheten. Myndigheterna som ingår har främst brottsbekämpande eller brottsförebyggande uppgifter, eller har i uppgift att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott. Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polisen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten ingår i samverkan. Polismyndigheten, "Myndighetsgemensam satsning mot organiserad brottslighet", hämtad 2022-06-27.

2.2 Trakasserier är vanligt, våld är ovanligt

I vår enkät har vi ställt frågor om myndigheternas uppskattning av förekomsten av trakasserier, hot och våld riktat mot anställda, liksom förekomsten av skadegörelse av myndighetens lokaler eller egendom eller av anställdas privata egendom som kan kopplas till arbetet. Resultaten måste tolkas försiktigt, eftersom myndigheternas uppskattningar kan vara mer eller mindre grundade på inrapporterade incidenter, och det är viktigt att påpeka att gränserna mellan kategorierna inte är självklara – i första hand mellan vad som är trakasserier respektive hot.

Tre fjärdedelar av de myndigheter som svarat på enkäten uppger att anställda har råkat ut för någon form av trakasserier under perioden 2019–2021. Mer än hälften av myndigheterna uppger att anställda på myndigheten utsatts för trakasserier minst någon gång per år (diagram 2). Bland de myndigheter som uppger att trakasserier förekommer någon gång i veckan återfinns stora myndigheter som har många medborgarkontakter, som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket, men också mindre myndigheter som Diskrimineringsombudsmannen och Folkhälsomyndigheten.³⁴

Diagram 2 Hur ofta anställda vid myndigheten utsatts för trakasserier, som myndigheten känner till 2019–2021



Källa: Riksrevisionens enkät.

³⁴ Enskilda svar, fråga 4.

Vid bearbetningen av resultaten från enkäten har Riksrevisionen gjort en egen grov klassificering av myndigheterna baserat på vår bedömning av vad som är myndighetens huvudsakliga verksamhet.³⁵ Vid myndigheter vars uppdrag innebär många kontakter med medborgare och som fattar beslut som kan få stor betydelse för den enskilde är trakasserier vanliga. Trakasserier är mycket vanliga i den grupp myndigheter som vi kallat Brottutredning/dömmande och verkställande myndigheter, nämligen domstolarna³⁶, Allmänna reklamationsnämnden, Kronofogdemyndigheten, Kriminalvården, Polismyndigheten, Rättsmedicinalverket, Statens haverikommission och Åklagarmyndigheten. Även länsstyrelserna rapporterar en mycket hög förekomst. Också vid lärosäten (kategorin betygssättning och examination) och myndigheter vars verksamheter inkluderar utbetalningar, tillsyn och tillstånd är trakasserier relativt vanligt förekommande (diagram 3). Enkäten visar på liknande resultat för dessa kategorier när det kommer till hot och våld.

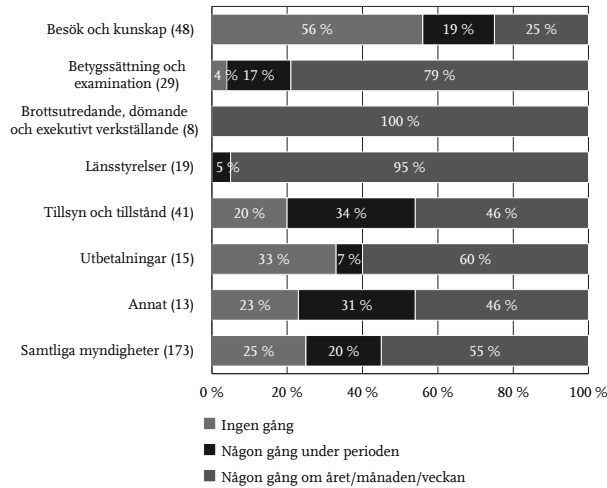
Vid de större myndigheterna är det vanligare att de anställda utsätts för någon form av trakasserier. Vid en knapp tredjedel av de stora myndigheterna utsätts anställda för trakasserier någon gång i veckan. På mindre myndigheter är trakasserier däremot ovanligt, och cirka tre fjärdedelar uppger att trakasserier inte förekommer alls eller endast har inträffat någon enstaka gång under perioden.

³⁵ Indelningen är inte invändningsfri då många myndigheter sysslar med flera olika verksamheter. Resultaten får därför tolkas med försiktighet. Indelningen gjordes i följande kategorier:

1. tillsyn, kontroll och tillståndsgivning
2. utbetalningar (exempelvis bidrag till enskilda och organisationer)
3. brottutredning, dömmande och exekutivt verkställande
4. betygssättning och examination
5. besöks- och utställningsverksamhet/kunskapsproduktion, forskning, rådgivning
6. länsstyrelser
7. annat.

³⁶ Domstolsverket har svarat för Sveriges Domstolar. Domstolarna rapporterar sammanlagt in cirka 15–20 incidenter av trakasserier, hot och våld per år till Domstolsverkets säkerhetsorganisation. E-post från Domstolsverket, 2022-12-01.

Diagram 3 Andel myndigheter med förekomst av trakasserier för olika typer av verksamhet i procent för respektive kategori, antal myndigheter i parentes



Källa: Riksrevisionens enkät.

Vår analys tyder dock på att detta snarare förklaras av den verksamhet myndigheten bedriver, än av myndighetens storlek.³⁷

I de gruppintervjuer som vi genomfört med medarbetare vid våra fallstudiemyndigheter nämns trakasserier också som den vanligaste av de tre kategorierna trakasserier, hot och våld. Även om det på sätt och vis är den minst allvarliga formen kan trakasserier vara svåra att hantera av flera skäl. Eftersom trakasserier inte nödvändigtvis är olagliga kan de vara svåra att identifiera och därmed också att hantera och rapportera. Trakasserier, subtila hot eller annat obehagligt uppträdande kan förekomma i samtal där tjänstepersonen ska meddela eller förklara för den enskilde att myndigheten fattat ett negativt beslut, när den enskilde har förväntat sig ett positivt beslut eller inte förstår skälen till avslaget. Även grövre påhopp och förolämpningar mot tjänstepersonen förekommer.

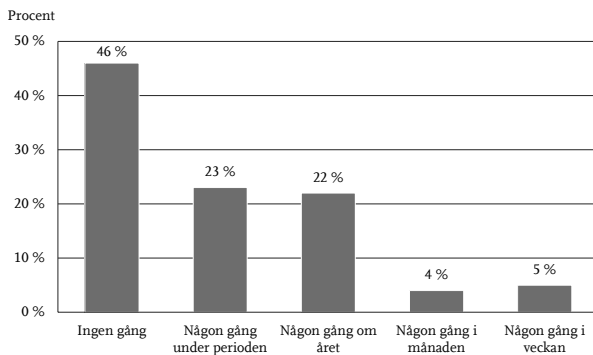
³⁷ Bilaga 4, fråga 4.

Det förekommer även obehagliga situationer för tjänstepersonen som kan uppfattas som att den enskilde genom skuldbeläggning försöker påverka myndighetens beslut. Den enskilde kan ge uttryck för oro och förtvivlan, som att hen inte vet hur hen ska få mat på bordet eller orka leva vidare. Det förekommer också nedsättande kommentarer riktade mot den anställda, såsom frågor om hur de står ut med att arbeta på myndigheten. Dessa situationer kan ofta hanteras genom att tjänstepersonen lyssnar, är saklig och förmedlar korrekt information.³⁸

Hot är också vanligt hos flera myndigheter

Direkta hot är ovanligare än trakasserier. Mindre än hälften av de svarande myndigheterna uppger att hot har förekommit någon gång om året eller mer (diagram 4).

Diagram 4 Hur ofta anställda utsatts för hot som myndigheten känner till 2019–2021



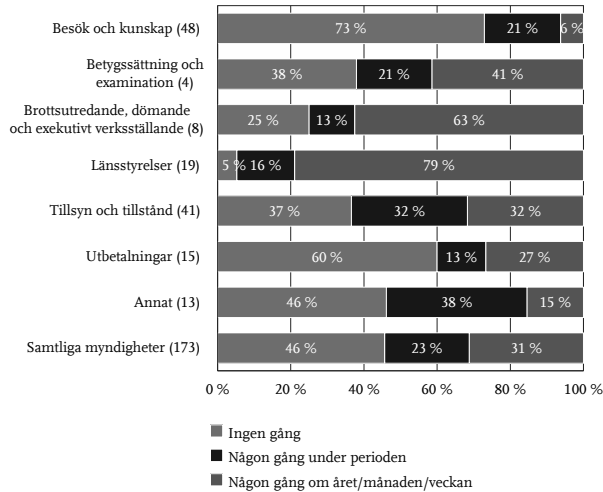
Källa: Riksrevisionens enkät.

Gruppen brottsutredande, dömande och exekutivt verkställande myndigheter sticker ut, liksom länsstyrelserna (diagram 5). Bland de myndigheter som uppger att anställda utsatts för hot veckovis kan nämnas Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och Skatteverket.³⁹

³⁸ Gruppintervju Försäkringskassan, 2022-04-29; gruppintervju flera myndigheter, 2022-03-24.

³⁹ Enskilda svar, fråga 5.

Diagram 5 Andel myndigheter med förekomst av hot för olika typer av verksamhet i procent för respektive kategori, antal myndigheter i parentes



Källa: Riksrevisionens enkät.

Även om hot inte är så vanligt är även de mer frekventa hos de större myndigheterna, och även detta förklaras sannolikt av att de i högre grad bedriver en viss typ av verksamhet som är mer riskutsatt. Av de stora myndigheterna uppger 24 procent att det förekommer hot någon gång i månaden eller oftare.⁴⁰

Våld och skadegörelse är ovanligt

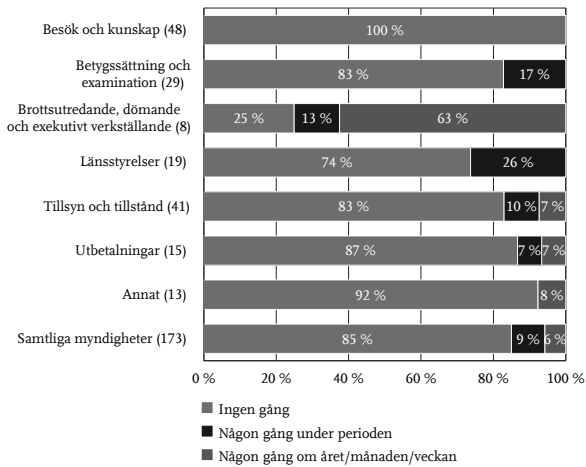
Det är ovanligt med konkreta våldshandlingar riktade mot anställda vid myndigheterna. Endast 15 procent av myndigheterna uppger att det överhuvudtaget har förekommit våld mot anställda under 2019–2021.⁴¹

⁴⁰ Bilaga 4, fråga 5.

⁴¹ Bilaga 4, fråga 6.

Gruppen brottsutredande, dömmande och exekutivt verkställande myndigheter har en klart högre förekomst av våld mot anställda (diagram 6). Två myndigheter, Polismyndigheten och Statens institutionsstyrelse, rapporterar att våld förekommer varje vecka.⁴²

Diagram 6 Andel myndigheter med förekomst av våld för olika typer av verksamhet i procent för respektive kategori, antal myndigheter i parentes



Källa: Riksrevisionens enkät.

Skadegörelse av myndighetens lokaler eller egendom eller skadegörelse av anställdas egendom som kan kopplas till arbetet är ovanligt. Två tredjedelar av de svarande myndigheterna uppger att skadegörelse överhuvudtaget inte förekommit under perioden. Även här utmärker sig dock gruppen brottsutredande, dömmande och verkställande myndigheter ut, liksom högskolor och universitet, med en högre

⁴² Enskilda svar, fråga 6.

andel skadegörelse.⁴³ Tre myndigheter, Kriminalvården, Polismyndigheten och Statens institutionsstyrelse, uppger att skadegörelse förekommer varje vecka.⁴⁴

Även våra intervjuer och gruppintervjuer bekräftar att direkt våld och skadegörelse är mindre vanligt förekommande än trakasserier och hot. Men deltagarna ger dock samtidigt konkreta exempel på skadegörelse vid några särskilt utsatta myndigheter. Medarbetare vid Kronofogdemyndigheten och Livsmedelsverket nämner flera exempel på skadegörelse av exempelvis bilar vid olika förrättningar. Kronofogdemyndighetens lokaler har även bombhotats.⁴⁵

2.3 Vissa myndigheter är särskilt utsatta

Utifrån de tre enkätfrågorna om hur ofta medarbetare utsatts för *trakasserier*, *hot* respektive *våld* skapade vi ett index, för att se vilka myndigheter som är mest utsatta. Myndigheterna fick 1–5 poäng per fråga enligt skalan för förekomst: 1 poäng för svaret "Ingen gång" och 5 poäng för svaret "Någon gång i veckan". Av tabell 1 framgår de 10 mest utsatta myndigheterna av de som har svarat på de tre frågorna.⁴⁶

Tabell 1 De 10 mest utsatta myndigheterna för trakasserier, hot och våld (index)

Myndighet	Trakasserier	Hot	Våld	Summa
Polismyndigheten	5	5	5	15
Statens institutionsstyrelse	5	5	5	15
Kronofogdemyndigheten	5	5	3	13
Transportstyrelsen	5	5	3	13
Rättsmedicinalverket	4	5	4	13
Domstolarna	4	5	3	12
Försäkringskassan	5	5	2	12
Arbetsförmedlingen	5	4	3	12
Skatteverket	5	5	2	12
Statens servicecenter	5	4	3	12

Källa: Riksrevisionens enkät.

⁴³ Bilaga 4, fråga 7.

⁴⁴ Enskilda svar, fråga 7.

⁴⁵ Gruppintervju Kronofogdemyndigheten, 2022-03-18, 2022-03-30; gruppintervju Livsmedelsverket, 2022-04-06.

⁴⁶ Observera att en av de mer utsatta myndigheterna, Migrationsverket, saknas när vi redogör för resultatet för de mest riskutsatta myndigheterna (se bilaga 1).

2.4 Handlingar i affekt är vanligast – men systematiska trakasserier och hot är mer allvarliga

Hotfulla eller obehagliga uttalanden är den vanligaste formen av trakasserier, hot och våld. De förmedlas vanligen via e-post, i telefon och vid fysiska möten. Det är också relativt vanligt med trakasserier via anställdas sociala medier, myndighetens sociala medier eller att man använder sociala medier för att kartlägga den anställda.⁴⁷ Denna bild bekräftas av våra intervjuer.

Det finns också typer av trakasserier som inte är så vanliga på aggregerad nivå, men som förekommer relativt ofta på vissa myndigheter. I vissa fall förekommer hot och trakasserier som är mer bestående och systematiska. Gärningspersonen kan till exempel återkomma med otrevlig e-post eller telefonsamtal, samt kontakta chefer för att klaga på bemötandet.⁴⁸ Ibland kan det handla om systematiska trakasserier som håller i sig under lång tid. Det kan vara att gärningspersonen upprepade gånger skickar e-post eller ringer till tjänstepersonen. Påverkaren kan ta reda på information om tjänstepersonens familj eller besöka dennes bostad. Det förekommer också ogrundade anmälningar till polis och socialtjänst och även att tjänstepersoners ansökningshandlingar och cv begärs ut.⁴⁹

I gruppintervjuerna berättas om "rena hämndaktioner" där sociala medier spelar en viktig roll. Det kan handla om att spela in telefonsamtal, som sedan klipps om och läggs ut på sociala medier, eller att namn och bakgrundsdata publiceras om tjänstepersoner som har fattat ett misshagligt beslut.⁵⁰

Trakasserier och hot framförs på olika sätt

De vanligaste kanalerna för trakasserier och hot är e-post (69 procent av de svarande myndigheterna) och telefon (62 procent). Det är mindre vanligt med hot som framförs personligen mot tjänstepersoner i fält (30 procent), vid entré eller reception (26 procent) eller inne i lokalerna (11 procent). Hot via myndighetens sociala medier är något vanligare (25 procent) än via anställdas privata sociala medier (16 procent).⁵¹

⁴⁷ Bilaga 4, fråga 9.

⁴⁸ Gruppintervju hos Försäkringskassan, 2022-04-07, 2022-04-29.

⁴⁹ Gruppintervju hos Försäkringskassan, 2022-04-07; gruppintervju hos Kronofogdemyndigheten, 2022-03-18; gruppintervju med flera myndigheter, 2022-03-24.

⁵⁰ Gruppintervju med flera myndigheter, 2022-03-24.

⁵¹ Bilaga 4, fråga 10.

För myndigheterna i våra fallstudier varierar kanalerna med myndighetens verksamhet och vilka arbetsuppgifter tjänstepersonen har. Därmed varierar också hotens karaktär.

Medarbetare vid Kronofogdemyndigheten som gör fysiska besök, för bland annat delgivning, utmätningar och avhysningar, skildrar en verklighet som har blivit alltmer hotfull. Särskilt vid besök i utsatta områden är narkotika och kriminalitet synligt även dagtid, och även skottlossning kan förekomma.⁵² Hembesök kan innebära en betydande anspänning. En intervjuperson beskriver detta som att tjänstepersonerna aldrig vet vem som öppnar dörren och om denne är beväpnad. Det händer att någon bussar en hund på tjänstepersonerna.⁵³

Tjänstepersoner på Livsmedelsverket som arbetar med kontroll av verksamheten på plats i slakterier vittnar om att personer har kastat saker, viftat med kniv eller på annat sätt uppträtt aggressivt.⁵⁴

Vissa myndigheter i vårt urval, som Moderna museet och Diskrimineringsombudsmannen, arbetar utåtriktat mot allmänheten, vilket kan ge upphov till andra typer av incidenter, till exempel att besökare vid ett museum uppträder hotfullt eller ägnar sig åt skadegörelse och måste avhysas.⁵⁵

Deltagarna vittnar också om att bemötandet kan variera på grund av faktorer som kön och etnicitet hos tjänstepersonen. Det kan förekomma såväl rasistiska som sexistiska trakasserier.⁵⁶

Olika typer av gärningspersoner

När det gäller vem som framför hoten kan vi lite förenklat skilja mellan två grupper av gärningspersoner. Den första består av personer som befinner sig i en ekonomiskt eller på annat sätt utsatt eller desperat situation och där hotet eller motsvarande framförs i affekt. Den andra är personer som har stora ekonomiska intressen eller liknande, eller som har koppling till organiserad brottslighet eller politiskt eller religiöst extrema miljöer. Dessa kan framföra trakasserier och hot som är mer systematiska och beräknande till sin karaktär.

⁵² Gruppintervju hos Kronofogdemyndigheten, 2022-03-30.

⁵³ Gruppintervju hos Kronofogdemyndigheten, 2022-03-30.

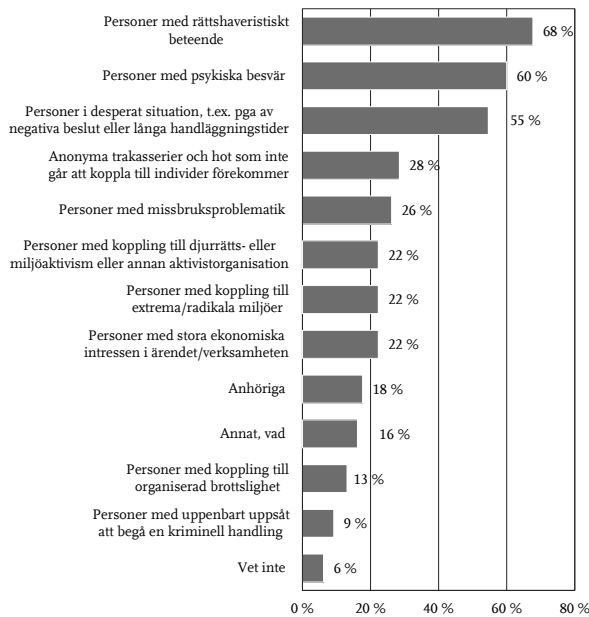
⁵⁴ Gruppintervju hos Livsmedelsverket, 2022-04-06, 2022-04-11.

⁵⁵ Gruppintervju med flera myndigheter, 2022-03-24, 2022-03-25.

⁵⁶ Gruppintervju hos Kronofogdemyndigheten, 2022-03-18, 2022-03-30; gruppintervju med Livsmedelsverket, 2022-04-11; gruppintervju hos flera myndigheter, 2022-03-24.

I såväl enkät som gruppintervjuer beskrivs den första kategorin av gärningspersoner och hot som vanligast: personer med rättshaveristiskt beteende (68 procent av de svarande myndigheterna), som bedöms ha psykiska besvär (60 procent) eller som är i en desperat situation (55 procent) (se diagram 7).

Diagram 7 Vilka personer som enligt myndigheterna utsätter anställda vid myndigheten för trakasserier, hot eller våld, andel av svarande myndigheter



Källa: Riksrevisionens enkät

Även i våra gruppintervjuer uppges att det är personer som handlar i affekt som är de mest frekventa framförarna av trakasserier eller hot. Det är vanligen personen eller företagaren som berörs av handläggningen av ett ärende och påverkas av ett beslut. Men det förekommer även andra avsändare. I gruppintervjuer med medarbetare som utreder förmåner nämns till exempel trakasserier från anhöriga, oftast då i syfte att skuldbelägga tjänstepersonen. Deltagare vittnar om att de får brev från anhöriga som anklagar anställda för en anhörigs för tidiga död. De kan också bli anklagade för att fatta beslut om avslag för att få provision eller klättra på karriärstegen inom myndigheten.⁵⁷ Deltagare berättar också att även professionella företrädare för den enskilde, som läkare eller advokater, kan uppträda på ett sätt som uppfattas som hotfullt.

Det finns också mer allmän och vanlig kritik mot myndigheterna som kan upplevas som jobbig för tjänstepersonen, även om kritiken inte riktas mot hen personligen. Tjänstepersoner beskrivs som omänskliga eller robotar, eller myndigheten som "statens Hells Angels", för att nämna några exempel.⁵⁸

Mer subtila trakasserier och hot kan vara nog så problematiska

Även om trakasserier eller hot som framförs i affekt inte behöver vara hot i lagens mening och inte specifikt riktade mot den anställda som tar emot dem, kan de vara jobbiga att hantera. Tjänstepersonen kan uppfatta det som att den enskilde far illa av situationen och är ledsen och gråter. Även om det kanske inte är något som egentligen är trakasserier eller något som påverkar beslutet är det något som tjänstepersonerna ändå bär med sig och har svårt att glömma.⁵⁹

Suicidhot är ofta ett uttryck av förtvivlan från en individ i en hopplös situation, men kan likväl användas eller uppfattas som ett påtryckningsmedel mot tjänstepersonen. Av myndigheterna uppger 35 procent att suicidhot förekommer.⁶⁰ På Försäkringskassan uppgår suicidhoten till 53 procent och på Kronofogdemyndigheten till 67 procent av rapporterade incidenter 2021.⁶¹ Tjänstepersoner från Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten vittnar också om att självmordshot är relativt vanligt förekommande.⁶²

⁵⁷ Gruppintervju hos Försäkringskassan, 2022-04-07.

⁵⁸ Gruppintervju hos Kronofogdemyndigheten, 2022-03-31

⁵⁹ Gruppintervju hos Försäkringskassan, 2022-04-07.

⁶⁰ Bilaga 4, fråga 9.

⁶¹ E-post från Försäkringskassan, 2022-06-17; e-post från Kronofogdemyndigheten, 2022-06-01.

⁶² Gruppintervju hos Kronofogdemyndigheten, 2022-03-31.

Systematiska hot och koppling till organiserad brottslighet är ovanligt, men allvarligt

Vissa myndigheter möter trakasserier och hot som är mer systematiska och som kan vara kopplade till brottslighet eller organiserad brottslighet (diagram 7). Av våra fall är det främst inom specialverkställigheten vid Kronofogdemyndigheten, kontrollen av assistansersättningen vid Försäkringskassan och Livsmedelsverkets inspektionsverksamhet som tjänstepersoner kan utsättas för detta.⁶³

Mer organiserade eller systematiska trakasserier och hot kan också vara politiskt eller ideologiskt motiverade. I gruppintervjuerna nämns flera exempel där vissa frågor som får uppmärksamhet genererar intresse för myndigheten på ett sätt som kan vara obehagligt för de enskilda tjänstepersonerna. Det kan gälla myndigheter eller verksamheter som arbetar med frågor som kan vara kontroversiella, såsom kostråd, invandring, klimat eller vargjakt.⁶⁴

I gruppintervjuerna vittnar deltagare om kampanjer eller grupper på sociala medier som kritiserar myndigheten, ofta med innebörden att myndigheten driver en viss politisk linje eller uppfattas diskriminera vissa organisationer. Resultatet kan bli att personer med kopplingar till dessa organisationer begär ut mängder av handlingar eller "hänger ut" enskilda tjänstepersoner i sociala medier.⁶⁵

Enligt gruppintervjuerna har denna typ av trakasserier och hot blivit vanligare i takt med att medielandskapet och tonläget har förändrats. En myndighetsföreträdare nämner att myndigheten för tio år sedan kunde ha möten med det civila samhället som var öppna för allmänheten, men att det har blivit svårare nu. Det har också förekommit att möten har behövt ställas in eftersom säkerheten för deltagarna inte har kunnat garanteras.⁶⁶

2.5 Ingen tydlig pandemieffekt – men undantag finns

I stort sett går det inte att se någon tydlig och framför allt inte någon entydig pandemieffekt i myndigheternas enkätsvar. Av myndigheterna uppger 58 procent att förekomsten av hot, våld och trakasserier är ungefär lika stor som innan pandemin, medan få uppger att förekomsten ökat (4,5 procent) respektive minskat (10 procent).⁶⁷

⁶³ Gruppintervju hos Kronofogdemyndigheten, 2022-03-18, 2022-03-30; gruppintervju med Livsmedelsverket, 2022-04-11; gruppintervju hos Försäkringskassan, 2022-04-07.

⁶⁴ Gruppintervju med flera myndigheter, 2022-03-24, 2022-03-25.

⁶⁵ Gruppintervju flera myndigheter, 2022-03-24.

⁶⁶ Se till exempel gruppintervju flera myndigheter, 2022-03-24; gruppintervju Kronofogdemyndigheten, 2022-03-30; e-post från Diskrimineringsombudsmannen, 2022-10-13.

⁶⁷ Bilaga 4, fråga 14.

De myndigheter som uppger att trakasserier och hot ökat menar att det bland annat beror på att myndigheterna fått nya eller utökade arbetsuppgifter, som till exempel för att hantera de stöd som införts för att mildra de negativa ekonomiska effekterna av pandemin. Ökningen gäller också för *Folkhälsomyndigheten*, som stått i centrum för hanteringen av pandemin och därmed fått stor massmedial uppmärksamhet.⁶⁸

När det gäller myndigheter som sett en minskning av vissa hot under pandemin framförs i enkät och i intervjuer att restriktionerna inneburit att myndigheten dragit ned på hembesök, ersatt fysiska inspektioner med digitala och stängt eller minskat tillgängligheten till receptioner och kontor. Att det ökade inslaget av hemarbete för de anställda i sig skulle ha ökat utsattheten finns det inga belägg för.⁶⁹

⁶⁸ Gruppintervju Kronofogdemyndigheten, 2022-03-31; gruppintervju flera myndigheter, 2022-03-24, 2022-03-25; intervju med företrädare för Folkhälsomyndigheten, 2021-11-15; fritextsvar, fråga 16.

⁶⁹ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2021-10-18; intervju med företrädare Livsmedelsverket, 2021-09-22; intervju med företrädare för Kronofogdemyndigheten, 2021-09-30; fritextsvar, fråga 16.

3 Arbetar myndigheterna effektivt med att förebygga trakasserier, hot och våld?

I det här kapitlet redovisas våra iakttagelser rörande myndigheternas arbete med att förebygga trakasserier, hot och våld mot anställda.

Granskningen visar att myndigheter där medarbetare löper hög risk att utsättas för trakasserier, hot och våld överlag har vidtagit åtgärder i form av riskanalyser och riskbedömningar samt tagit fram rutiner för situationer som kan uppstå. Riskbedömningar där trakasserier och hot ingår görs vanligen i samband med organisationsförändringar, för hanteringen av ärenden samt i samband med enskilda ärenden och händelser där det kan finnas en förhöjd hotbild. Det är dock ovanligt att otillåten påverkan i form av trakasserier, hot och våld identifieras som en väsentlig risk på myndighetsnivå.

Myndigheter där medarbetare är riskutsatta uppger också att de har rutiner för handläggnings- och beslutsprocesser. Ett fåtal myndigheter anonymiserar även beslut i syfte att minska exponeringen av anställdas personuppgifter.

En utmaning för myndigheter är att hantera förändringar i omvärlden eller i uppdraget som kan leda till ökad utsatthet för de anställda. För mindre myndigheter kan det också vara en utmaning att hantera systematiska trakasserier och hot, eftersom de kan sakna resurser och kompetens.

De flesta myndigheter anordnar utbildningar i säkerhetsfrågor, i den statliga värdegrunden och, i något mindre utsträckning, i samtals teknik. Det finns webbaserade utbildningar och handböcker om hur man hanterar otillåten påverkan, som myndigheterna kan använda sig av.

3.1 Risk för både arbetsmiljön och verksamheten

Myndigheternas riskanalyser och riskbedömningar fyller flera funktioner och genomförs på flera olika organisatoriska nivåer. De övergripande riskanalyser som styrs av författningskrav är riskanalyser för intern styrning och kontroll, bevakningsansvariga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser samt riskbedömningar av arbetsmiljön i samband med organisatoriska förändringar.⁷⁰ Riskbedömningar ska även göras vid förändringar i lagstiftning eller i uppdrag till

⁷⁰ Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, Systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) samt förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (2015:1052). Det finns också en övergripande förordning som omfattar alla myndigheter, förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering.

myndigheten. Riskanalyser och riskbedömningar hos myndigheterna genomförs också mer eller mindre löpande på avdelnings-, enhets-, insats- och individnivå, beroende på verksamhetens behov. De kan vara mer eller mindre reglerade och dokumenterade.

Risken för trakasserier, hot och våld har ingen stor roll i myndigheternas övergripande riskanalyser

De 72 myndigheter som omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll ska i sin riskanalys ta upp de mest väsentliga riskerna i myndighetens verksamhet, i form av korruption, otillbörlig påverkan, bedrägerier och andra oegentligheter.⁷¹ Av de myndigheter som rapporterat in en hög utsatthet i enkäten har Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten och Statens institutionsstyrelse identifierat otillåten påverkan i form av trakasserier, hot och våld som en väsentlig risk.⁷² Kronofogdemyndigheten inledde ett arbete 2017 för att skärpa arbetet mot oegentligheter. Ett skäl till att myndigheten uppmärksammade otillåten påverkan som en risk för verksamheten var det myndighetsövergripande samarbetet mot organiserad brottslighet, vilket innebär ett mer offensivt arbetssätt mot bland annat kriminella grupper.⁷³

Skatteverket och Statens servicecenter har framför allt fokus på oegentligheter i form av medvetet fusk, risk för eller hot om jäv i beslut eller handläggning, mutor, stöld eller att anställda på annat sätt missbrukar ett förtroende.⁷⁴ Arbetsförmedlingen fokuserar på risken att myndighetens förvaltningskultur inte genomsyrar hela verksamheten, med risk bland annat för att korrekt handläggning och myndighetsutövning inte premieras.⁷⁵

⁷¹ 2 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

⁷² Kronofogdemyndigheten, *Myndighetsövergripande risker vid Kronofogdemyndigheten 2021*, dnr. KFM 18923–2020; Kriminalvården, *Nationell strategisk riskanalys 2021–2023*, dnr (KV 2020–8669); Försäkringskassans svar på Riksrevisionens enkät. Av Försäkringskassans svar framkom att trakasserier, hot och våld tidigare inte har ingått i den övergripande riskanalysen för intern styrning och kontroll, men tillkom 2022.

⁷³ Intervju med företrädare för Kronofogdemyndigheten, 2022-02-10.

⁷⁴ Statens servicecenter, *Myndighetens riskanalys 2021*. Av övriga utsatta myndigheter omfattas Polismyndighetens riskanalys av sekretess, och Rättsmedicinalverket omfattas inte av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Vi har inte granskat domstolarnas riskanalyser.

⁷⁵ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens riskanalys 2021*, version 1.1, beslutad 2021-06-17.

Risk för trakasserier, hot och våld kan däremot hanteras på lägre nivåer inom myndigheten. I underlagen till Skatteverkets övergripande riskanalys analyseras risker för oegentligheter, där otillåten påverkan och hot mot anställda ingår, på avdelningsnivå.⁷⁶

Trakasserier, hot och våld vägs in i riskanalyser inför förändringar

Det är relativt vanligt att myndigheterna beaktar risken för trakasserier, hot och våld i de riskanalyser som ska genomföras inför organisatoriska förändringar.⁷⁷ Av de mer utsatta myndigheterna som angett att trakasserier förekommer minst en gång i månaden har 43 av 51 gjort det (85 procent).⁷⁸

Av de 147 myndigheter som angav att de har genomfört riskanalyser inför förändringar 2019–2021 angav 62 procent, 90 myndigheter, att analyserna, alltid eller någon gång, inbegrep risker för trakasserier, hot och våld.⁷⁹

Till exempel har Kronofogdemyndigheten genomfört riskanalyser för hot och våld vid hemarbete. Medarbetarna upplevde att det var jobbigare att få hot hemma än på arbetet, bland annat för att de inte hade kollegor som de kunde ventileras med.⁸⁰ Folkhälsomyndigheten har genomfört riskanalyser i samband med förändrade arbetsuppgifter på grund av covid-19-pandemin.⁸¹

Riskanalyser för verksamheten eller inför enskilda händelser vanligt, men informationsbrist kan vara ett problem

Av de svarande myndigheterna uppger 50 procent att de genomför andra typer av riskanalyser som beaktar risken för trakasserier, hot och våld. Andelen är högre, 82 procent, om vi bara tittar på de 51 myndigheter som har uppgett att trakasserier förekommer minst en gång i månaden.⁸² Av fritextsvaren framgår att det framför allt är riskanalyser.

⁷⁶ Skatteverket, *Väsentliga risker*, fastställda maj 2021; *Sammanställning av avdelningschefernas bedömning av intern styrning och kontroll inom sitt ansvarsområde samt redovisning av brister, väsentliga händelser, övrig information och väsentliga risker*, 2021-01-19.

⁷⁷ När ändringar i verksamheten planeras ska arbetsgivaren bedöma om ändringarna medför risker för ohälsa eller olycksfall som kan behöva åtgärdas, enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter (8 §, andra stycket, AFS 2001:1, Systematiskt arbetsmiljöarbete).

⁷⁸ Bilaga 4, fråga 22.

⁷⁹ Bilaga 4, fråga 22.

⁸⁰ Intervju med företrädare för Kronofogdemyndigheten, 2022-05-17.

⁸¹ Folkhälsomyndighetens svar på Riksrevisionens enkät.

⁸² Bilaga 4, fråga 24.

- som rör specifika delar av verksamheten, till exempel kundservice eller besök
- inför enskilda händelser, som för särskilda ärenden med förhöjda krav på säkerhet
- inför resor och konferenser
- vid kända hotbilder
- efter inträffade incidenter med trakasserier, hot och våld, som ett underlag för den fortsatta hanteringen.⁸³

På Försäkringskassan finns det rutiner av vilka det framgår att det ska göras riskbedömningar fortlöpande, till exempel inför personliga möten, hembesök och resor, samt vid suicidhot och för ärenden med förhöjda krav på säkerhet.⁸⁴ Kronofogdemyndigheten nämner medarbetardialoger, dagliga avstämningar i arbetsgruppen, arbetsmiljöronder, förrättningsanalyser⁸⁵, statistik och samverkan som exempel på hur de fortlöpande undersöker och bedömer risker för arbetsmiljön.⁸⁶ På Livsmedelsverket genomförs vanligen riskbedömningar av arbetsmiljön ute på framför allt de större slakterierna där veterinärer och livsmedelskontrollanter arbetar. Otillåten påverkan ingår i riskbedömningen. Livsmedelsverkets personal har rätt att stänga ned slakteriets verksamhet om de ser att djuren missköts, och det är vanligt med ensamarbete, vilket kan öka risken för påverkansförsök.⁸⁷

En utmaning för att bedöma risker är informationstillgången. I ett nytt ärende är det dock vanligt att det saknas information om risker att utgå ifrån.⁸⁸ Inom ramen för myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet delar myndigheterna information om pågående ärenden med varandra, vilket underlättar riskanalysen. Utredare av komplexa assistansersättningsärenden på Försäkringskassan och inom specialverkställigheten på Kronofogdemyndigheten har tillgång till information från samverkande myndigheter och den egna organisationen.⁸⁹ Försäkringskassan påpekar dock att möjligheten att dela information endast avser pågående ärenden inom ramen för samverkan mot den organiserade brottsligheten. Det finns inte

⁸³ Fritextsvar, fråga 25.

⁸⁴ Försäkringskassans svar på Riksrevisionens enkät.

⁸⁵ Förrättningsanalyser genomförs inför förrättningar, det vill säga besök i syfte att undersöka om det finns egendom som kan tas om hand och säljas för att betala en skuld.

⁸⁶ Kronofogdemyndigheten, *Riktlinje för systematiskt arbetsmiljöarbete inom Kronofogdemyndigheten*, s. 3.

⁸⁷ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket, 2022-03-22, 2022-01-25.

⁸⁸ Gruppintervju Kronofogdemyndigheten, 2022-03-30.

⁸⁹ Gruppintervju Försäkringskassan, 2022-04-07; gruppintervju Kronofogdemyndigheten, 2022-03-18.

möjlighet att dela information om det till exempel har inkommit ett allvarligt hot mot en medarbetare och hotbilden bedöms vara hög. På Försäkringskassan är verksamhetsansvarig chef ansvarig för att ta fram hotbilda-bedömningar. Enheten för operativ säkerhet stödjer den verksamhetsansvarige chefen med att ta fram en hotbilda-bedömning.⁹⁰ Det finns dock begränsningar för möjligheten att använda sig av uppgifter i det interna ärendehanteringssystemet. Det finns heller inte möjlighet att ta del av information som andra myndigheter har, som till exempel uppgifter från vapenregistret och brottsregistret.⁹¹

Även våra mindre fallstudiemyndigheter genomför riskanalyser. Myndigheten för press, radio och tv och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor har gjort analyser av risker vid vissa typer av ärenden, till exempel sådana som kan väcka uppmärksamhet.⁹²

Flera av våra fallstudiemyndigheter anger att systematisk omvärldsbevakning är ett viktigt underlag för att bedöma och hantera risker – till exempel att bevaka vissa webbsidor och grupper för att veta vad som är på gång. Vissa myndigheter gör detta själva; andra uppdrar det åt säkerhetsbolag.⁹³

3.2 En majoritet har förebyggande rutiner och åtgärder

Det organisatoriska ansvaret för att förebygga och hantera trakasserier, hot och våld är delat mellan olika funktioner

Det är vanligt att både personalfunktionen och säkerhetsfunktionen har ansvar för att förebygga och hantera trakasserier, hot och våld. Av de svarande myndigheterna uppger 49 procent att både säkerhets- och personalfunktionerna (eller motsvarande) har detta ansvar.⁹⁴ Vid våra större fallstudiemyndigheter, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och Livsmedelsverket, har personalfunktionerna ansvar för arbetsmiljöutbildning för chefer och medarbetare och kan även stötta cheferna i hanteringen av enskilda ärenden. Säkerhetsfunktionerna ansvarar för säkerhetsarbetet, som informationssäkerhet, säkerhetsskydd, fysisk säkerhet och personsäkerhet. Säkerhetsfunktionerna lämnar

⁹⁰ E-post från Försäkringskassan, 2022-10-13.

⁹¹ E-post från Försäkringskassan, 2022-06-17.

⁹² Enskilda svar, fråga 25.

⁹³ Intervju med företrädare för Försäkringskassan 2021-10-18, intervju med företrädare för Livsmedelsverket, 2022-01-20; intervju med företrädare för Myndigheten för press, radio och tv, 2022-05-20.

⁹⁴ Bilaga 4, fråga 3. Procentsiffran avser de myndigheter som på flervälsfrågan svarat att såväl "HR/personalfunktion" som "Säkerhetsfunktion" har detta ansvar.

också stöd vid faktiska incidenter, bland annat med vilka skyddsåtgärder som kan bli aktuella.⁹⁵ En återkommande utmaning för myndigheterna är att samordna säkerhets- och arbetsmiljöperspektiven. Inom Försäkringskassan ligger ansvaret för detta hos chef med personalansvar. HR-avdelningen har ett normerande ansvar för arbetet med det arbetsgivarpolitiska området vilket omfattar lönebildning, yrkesroller, arbetsmiljö, kompetensförsörjning, chefs- och ledarutveckling och medarbetarskap samt det systematiska arbetsmiljöarbetet.⁹⁶ Kronofogden har inrättat en arbetsgrupp där representanter för personalfunktionen, säkerhetsfunktionen och huvudskyddsombudet ingår.⁹⁷

Vid mindre myndigheter är det vanligt att ansvaret ligger på en funktion, till exempel personalfunktionen. Vid Folkhälsomyndigheten ligger ansvaret för säkerhetsfrågorna, tillsammans med lokalfrågorna, på enheten för fastighet och säkerhet. När det gäller otillåten påverkan sker detta arbete i samråd med HR-enheten på myndigheten.⁹⁸ En utmaning för mindre myndigheter kan vara avsaknaden av intern kompetens för att hantera frågor som omvärldsbevakning och hantering av allvarigare händelser, något som myndigheterna till exempel hanterar genom att ta in säkerhetsföretag vid behov.⁹⁹

Av de myndigheter som svarat "annat" (22 procent) på frågan om organisatoriskt ansvar, pekar många på att samtliga chefer har ett sådant ansvar.¹⁰⁰ Chefer har det löpande ansvaret att inom sitt verksamhetsområde arbeta med arbetsmiljöarbetet och att upprätthålla en säkerhetsnivå som är anpassad till verksamhetens behov.

⁹⁵ Se till exempel intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2022-01-19; intervju med företrädare för Kronofogdemyndigheten, 2022-05-17; intervju med företrädare för Livsmedelsverket, 2022-01-20.

⁹⁶ E-post från Försäkringskassan, 2022-10-13.

⁹⁷ Intervju med företrädare för Kronofogden, 2021-12-17.

⁹⁸ Intervju med företrädare för Folkhälsomyndigheten, 2021-11-15; e-post från Folkhälsomyndigheten, 2022-10-10.

⁹⁹ Intervju med företrädare för Myndigheten för press, radio och tv, 2021-09-30; intervju med företrädare för Myndigheten för ungdoms- och civillsamhällesfrågor, 2021-10-11.

¹⁰⁰ Bilaga 4, fråga 3. Endast en mycket marginell del av de svarande myndigheterna, 4 procent, uppger att det saknas något utpekat organisatoriskt ansvar för dessa frågor överhuvudtaget.

Myndigheter där trakasserier är vanligt förekommande har rutiner på plats

Det är vanligt med policyer och rutiner i syfte att minska risken för trakasserier, hot och våld mot anställda.¹⁰¹ Av de 52 riskutsatta myndigheterna där trakasserier förekommer minst en gång i månaden har

- 83 procent en myndighetsgemensam policy
- 92 procent rutiner och checklistor.¹⁰²

Av samtliga myndigheter som har svarat, har

- 57 procent en myndighetsgemensam policy
- 76 procent rutiner och checklistor.¹⁰³

Såväl Försäkringskassan som Kronofogdemyndigheten har en omfattande dokumentation av rutiner i enlighet med sina säkerhetsledningssystem. Kronofogdemyndigheten har till exempel en säkerhetspolicy, som konkretiserar i riktlinjer för medarbetare och chefer som nästa nivå. Det finns även anvisningar för specifika händelser och åtgärder som till exempel suicidhot, personalarm samt receptions- och besöksrutiner.¹⁰⁴ Livsmedelsverket, som inte omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll och därmed inte har samma dokumentationskrav, har tagit fram rutiner för specifika händelser. Det pågår även ett utvecklingsarbete för att utveckla rutiner.¹⁰⁵

Även här varierar bilden vid våra mindre fallstudiemyndigheter. De flesta har tagit fram rutiner för olika händelser.¹⁰⁶ Men det förekommer också att det inte finns dokumenterade rutiner, vilket bland annat kan bero på att arbetet inte har kunnat prioriteras på grund av resursbrist. Myndigheten kan dock ha odokumenterade

¹⁰¹ Vi valde i enkäten att inte försöka göra en indelning mellan åtgärder för att förebygga och hantera. Att till exempel utrusta personal med personalarm kan i samma myndighet både vara en etablerad rutin i förebyggande syfte för vissa delar av verksamheten och en tillfällig åtgärd som sätts in för att hantera specifika hot.

¹⁰² Bilaga 4, fråga 26 och 27.

¹⁰³ Bilaga 4, fråga 26 och 27.

¹⁰⁴ Se till exempel Kronofogdemyndigheten, *Säkerhetspolicy*, beslutsdatum 2017-12-21; *Anvisning för hantering av självmordshot, suicidrisk och dödsfall inom Kronofogdemyndigheten*, beslutsdatum 2020-10-01; *Anvisning för mobilt personalarm inom Kronofogdemyndigheten*, beslutsdatum 2020-05-14; *Anvisning för receptions- och besöksrutiner inom Kronofogdemyndigheten*, beslutsdatum 2020-05-14.

¹⁰⁵ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket, 2022-01-14, 2022-01-20.

¹⁰⁶ Till exempel Diskrimineringsombudsmannen, *Besöksrutiner*, dnr: LED 2018/459; Folkhälsomyndigheten, *Rutin hot och våld*, giltig från 2021-04-13, reg. nr: FOLK915; Moderna museet, *Intern rutin vid dåligt bemötande besökare – vård/säljare*, 2017-06-26.

rutiner på plats, för att till exempel hantera ärenden där trakasserier och hot förekommer.¹⁰⁷

Rutiner finns för att minska risker för otillåten påverkan i handlägningsprocesser

En åtgärd för att minska risker för oegentligheter och självensur är att säkerställa att tjänstepersoner inte själva kan välja ärenden och sedan handlägga dessa ensamma. Av de myndigheter där trakasserier förekommer en gång i månaden eller oftare har knappt hälften av myndigheterna separerat handläggning och beslutsfattande. Andra möjligheter är att lämna ifrån sig ett ärende (73 procent av dessa myndigheter) eller att flytta ärendet till ett annat lokalkontor (44 procent). Myndigheter kan även "hissa" ärenden i organisationen, så att besluten fattas på en högre nivå, som ett sätt att minska pressen på enskilda medarbetare.

Att det finns tydliga rutiner och stöd vid suicidhot är viktigt. Försäkringskassan har konstaterat att medarbetarna upplever att suicidhot är svåra att hantera.¹⁰⁸ I våra gruppintervjuer på Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten upplever medarbetarna att myndighetens riktlinjer för hantering av suicidhot på det hela taget fungerar bra. Medarbetare som har hanterat denna typ av samtal tycker generellt att de har haft ett gott stöd av kollegor och chefer. Samtidigt är rutinerna övergripande och inget samtal det andra likt. Det är svårt för tjänstepersonerna att veta vad de ska säga och hur de ska säga det. Kronofogdemyndigheten har en chattfunktion som möjliggör att medarbetaren kan påkalla uppmärksamhet och få stöd av chef och kollegor medan samtalet pågår.¹⁰⁹ Även Försäkringskassans medarbetare har möjlighet att via chatt påkalla uppmärksamhet och få stöd av chef eller kollegor under pågående samtal.¹¹⁰ Försäkringskassan har i dag en kort rutin, en presentation och ett diskussionsunderlag som kan användas vid arbetsplatsträffar.¹¹¹

¹⁰⁷ E-post från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, 2022-01-10; intervju med företrädare för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2021-10-11.

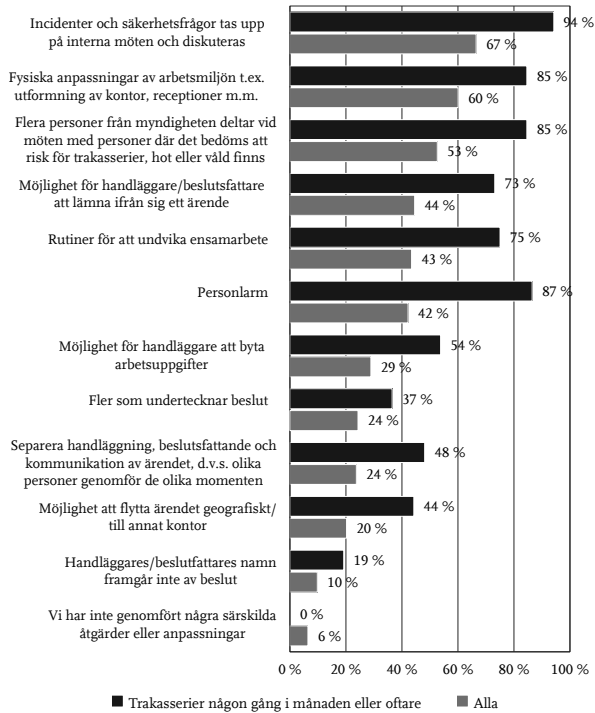
¹⁰⁸ Försäkringskassan, *Verksamhetsanalys personsäkerhet*, dnr. 002746–2019, s. 6.

¹⁰⁹ Gruppintervju hos Kronofogdemyndigheten, 2022-03-31; gruppintervju hos Försäkringskassan, 2022-04-29.

¹¹⁰ E-post från Försäkringskassan, 2022-10-13.

¹¹¹ Försäkringskassan ska se över materialet under 2023. E-post från Försäkringskassan, 2022-06-17.

Diagram 8 Åtgärder som myndigheten vidtagit för att förebygga förekomsten av trakasserier, hot och våld. Jämförelse mellan särskilt utsatta myndigheter och samtliga¹¹²



Källa: Riksrevisionens enkät.

¹¹² Formuleringen i enkäten lyder "Vilka åtgärder har myndigheten vidtagit för att förebygga och hantera förekomsten av trakasserier, hot och våld?" Vi redovisar i figuren de åtgärder som (i första hand) kan kategoriseras som förebyggande. I diagrammet jämförs resultaten för de myndigheter som svarat "Någon gång i månaden" eller "Någon gång i veckan" på frågan "Hur ofta har anställda vid myndigheten utsatts för trakasserier, som myndigheten känner till 2019–2021?" med samtliga myndigheter.

Det är relativt vanligt att myndigheter har sett över lokalers utformning och möblering (85 procent av de myndigheter där trakasserier förekommer någon gång i månaden, diagram 8). Rutiner för ensamarbete är också relativt vanligt (75 procent). På såväl Kronofogdemyndigheten som Försäkringskassan finns rutiner vid externa besök med statusrapporter till kontaktperson på kontoret, ofta närmaste chef. Det innebär att medarbetarna ringer före och efter besök för att meddela var de är och när de lämnar.¹¹³ Kronofogdemyndigheten har även larmrutiner, koppling till larmcentral och rutiner för chef i beredskap.¹¹⁴

Ovanligt med rutiner för att anonymisera beslut, men det förekommer

En viktig utgångspunkt för myndigheters beslutsfattande är att den ansvarige beslutsfattaren inte är anonym.¹¹⁵ Myndigheter ska dokumentera sina beslut. Det ska framgå vem eller vilka som har fattat beslutet, varit föredragande eller medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet. Det finns dock vissa undantag, bland annat för brottsbekämpande verksamhet.¹¹⁶

Enskilda anställda kan bli utsatta för trakasserier och hot i samband med handläggning och beslut. Flera myndigheter har vidtagit åtgärder för att minska exponeringen av enskilda medarbetares namn på till exempel beslutsdokument eller i kommunikation med allmänheten. Ett exempel är att fler deltar vid beslut (85 procent), som ett sätt att sprida riskerna. Ett motsatt exempel, där syftet också är att minska exponeringen av medarbetare, är att färre deltar i det faktiska beslutsfattandet. En myndighet beskriver hur ärendena föredras inför en större grupp, där de flesta sedan lämnar rummet. Därefter sammanträder endast beslutsfattare och föredragande för att underteckna beslutet.¹¹⁷

Av myndigheterna som svarat på enkäten anger 10 procent att det förekommer att beslutsfattareshetens och föredragandes namn inte framgår av beslutet. Myndigheter kan till exempel välja att underteckna brevsvaret till enskilda med endast myndighetens

¹¹³ Gruppintervju Kronofogdemyndigheten, 2022-03-18, 2022-03-30.

¹¹⁴ E-post från Kronofogdemyndigheten, 2022-10-14.

¹¹⁵ Justitieombudsmannen, *Kritik mot Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun för att inte ha angett vem som fattat beslut i ärenden om bistånd*, dnr. 8000–2016.

¹¹⁶ 31 § förvaltningslagen (2017:900). Enligt 3 § förvaltningslagen tillämpas inte 31 § förvaltningslagen (2017:900) i brottsbekämpande verksamhet hos Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket eller Åklagarmyndigheten. Förvaltningslagens bestämmelser om beslut tillämpas inte heller i vissa kommunala ärenden (2 § förvaltningslagen) och tillämpas inte heller om det finns avvikande regler i någon annan författning (4 § förvaltningslagen).

¹¹⁷ Gruppintervju flera myndigheter, 2022-03-24.

namn.¹¹⁸ Vid Kronofogdemyndigheten kan medarbetare vid fältförrättning i vissa fall kan skriva under beslut med sina anställningsnummer. Möjligheten ska användas restriktivt och i samråd med närmaste chef. Den enskilde kan fortfarande kontakta myndigheten och begära ut medarbetarens namn.¹¹⁹ Syftet är framför allt att minska risken för hot och trakasserier i affekt genom att lägga till ett ytterligare steg för att få tag på uppgifter, som en "avkylningsperiod".¹²⁰

I de intervjuer vi genomfört med företrädare för myndigheter lyfts frågan om anonymitet som en tydlig målkonflikt mellan öppenhet och transparens å ena sidan och behovet av att skydda enskilda anställda å den andra. I gruppintervjuerna framhåller deltagare att de agerar i tjänsten som representanter för myndigheten, inte privatpersoner. Det finns inslag av mer eller mindre informella lösningar för att minska exponeringen av enskilda tjänstepersoner. Det kan till exempel handla om att be en kollega med ett mer vanligt förekommande namn att hantera ärendet, eftersom det blir svårare att söka upp information på nätet. Men intervjupersoner betonar också att transparensen är en del av det demokratiska uppdraget och att en minskad öppenhet kan få andra negativa konsekvenser för kontakten mellan myndighet och allmänheten.¹²¹

Påverkansförsök kan även röra myndigheternas informationsuppdrag

Trakasserier och hot kan även förekomma i samband med att talespersoner för myndigheter uttalar sig i media, vid rapportpubliceringar samt vid genomförandet av konferenser och seminarier. Myndigheterna kan i dessa fall förbereda sig genom omvärldsbevakning, riskanalys, och till exempel information till berörda om rutiner

¹¹⁸ Intervju med företrädare för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, 2022-08-17.

¹¹⁹ Kronofogdemyndigheten, *Anvisning för hantering av hot och våld inom Kronofogdemyndigheten*, 2021-09-20, s. 9.

¹²⁰ En försöksverksamhet för möjligheten att avidentifiera förrättningsbeslut i vissa situationer pågick från 20 september 2021 fram till 30 september 2022. Kronofogdemyndigheten har därefter följt upp försöket samt även fattat beslut om att ordningen ska gälla tills vidare. Uppföljningen visade bland annat att förrättningsbeslut har avidentifierats vid 20 tillfällen under perioden. Även om möjligheten använts relativt få gånger, såg medarbetare och chefer positivt på möjligheten att kunna avidentifiera förrättningsbeslut. Det var dock svårt för medarbetare och chefer att uttala sig om behovet av avidentifierade förrättningsbeslut ökat eller minskat. Det upplevdes dock finnas ett ökande behov med anledning av intensifierade insatser mot organiserad brottslighet, även i form av de nya möjligheterna till distansutmätning, och den generella utvecklingen av samhällsutvecklingen. Det uttrycktes även önskemål om att det ska ses över om det går att utöka möjligheten till fler situationer. Kronofogdemyndigheten, *Uppföljning av försöksverksamhet med möjlighet till avidentifierade förrättningsbeslut i vissa fall*, dnr. KFM 6801-2022, 2022-09-09; e-post från Kronofogdemyndigheten, 2022-06-09 och 2022-10-24.

¹²¹ Gruppintervju hos Kronofogdemyndigheten, 2022-03-18, 2022-03-30.

och vilka åtgärder som kan vidtas. Hur systematiska förberedelserna är varierar.¹²² Livsmedelsverket har ett system med talespersoner, det vill säga ett mindre antal ämnesexperter som representerar myndigheten i media. Myndigheten håller för närvarande på att utveckla den utbildning som talespersonerna får i mediahantering. Där kommer även ingå information om vad som kan hända om en fråga väcker mycket uppmärksamhet och vilka åtgärder som kan vidtas. Personalfunktionen kommer också att medverka i syfte att informera om vilket stöd som kan ges.¹²³

Förutsättningarna för mindre myndigheter ser annorlunda ut

Utmaningarna för de mindre myndigheterna ser annorlunda ut. Ledningen kan enklare skaffa sig överblick och information om vad som händer i organisationen, och det är relativt enkelt att se till att information når ut till medarbetare och genomföra aktiviteter som omfattar samtliga medarbetare.¹²⁴

Samtidigt kan det finnas utmaningar för de mindre myndigheterna, i synnerhet vid förändrade förutsättningar eller nya typer av händelser. Det kan saknas kunskap om och specifika rutiner för hur situationer ska hanteras, liksom kompetens om säkerhetsfrågor. Då trakasserier och hot kan komma i vågor kan det också vara svårt att upprätthålla kunskap internt över tid. En ytterligare utmaning kan vara att nya situationer uppstår hela tiden, och det gör det svårt att veta hur de ska hanteras. Även vid mindre riskutsatta myndigheter kan det vara svårt att arbeta systematiskt och fortlöpande med frågorna, då myndigheterna måste prioritera vad de lägger sina resurser på – säkerhet är bara en av många frågor som ska prioriteras.¹²⁵

Samverkan för mer enhetligt medarbetarskydd bland myndigheterna som samverkar mot organiserad brottslighet

Av myndigheterna som svarat på enkäten anger 43 procent att de samverkar med andra myndigheter rörande trakasserier, hot och våld mot anställda.¹²⁶ Ett vanligt svar är samverkan med Polismyndigheten. Vidare har Arbetsgivarverket HR-nätverk där säkerhetsfrågor kan tas upp. Det finns också vissa myndighetsspecifika samarbeten, exempelvis det nätverk som säkerhetscheferna vid lärosätena har.¹²⁷

¹²² Se till exempel intervju med företrädare för Diskrimineringsombudsmannen, 2021-10-29; intervju med företrädare för Livsmedelsverket, 2022-01-27; gruppintervju med flera myndigheter, 2022-03-25.

¹²³ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket, 2022-01-27.

¹²⁴ Gruppintervju med flera myndigheter, 2022-03-24, 2022-03-25.

¹²⁵ Gruppintervju med flera myndigheter, 2022-03-24, 2022-03-25.

¹²⁶ Bilaga 4, fråga 42.

¹²⁷ Fritextsvar, fråga 42.

I enkäten efterlyser några myndigheter mer samverkan och samarbete med andra myndigheter. Som exempel på lämpliga samverkansområden nämns gemensamma utbildningsmaterial med goda exempel på åtgärder eller att det ska finnas särskilda kontaktpersoner på till exempel Polismyndigheten för dessa frågor.¹²⁸

Inom ramen för samverkan för att motverka organiserad brottslighet har de medverkande myndigheterna under 2021 genomfört ett gemensamt projekt med fokus på medarbetarskydd.¹²⁹ Projektet har utvecklat ett gemensamt metodstöd för medarbetarskyddshandläggare och dialogkort till arbetsplatsträffar. Under 2022 ska resultatet från projektet implementeras hos samarbetsmyndigheterna.¹³⁰

3.3 Myndigheterna utbildar, informerar och främjar diskussioner

Myndigheterna har utbildningar i säkerhet, värdegrund, och bemötande

Utbildning av medarbetare är en förebyggande åtgärd som kan vidtas för att skapa en säker organisation genom att förbereda medarbetare på risker. En stor del av myndigheterna, 62 procent, utbildar sina anställda i säkerhetsfrågor. Myndigheter anordnar även särskilda utbildningar för vissa personalgrupper, till exempel för anställda i receptionen.¹³¹

Som tidigare konstaterats är det vanligt att trakasserier och hot uttalas i affekt eller av människor i en utsatt situation. Ett gott bemötande av och god kommunikation med enskilda är ett viktigt verktyg för att förebygga trakasserier och hot.¹³² Statstjänstemannarollens betydelse för att hantera obehagliga situationer betonas också i de intervjuer vi genomfört. I rollen ingår att lyssna samt ge korrekt och saklig information, men också att sätta tydliga gränser för vad som är acceptabelt beteende från den enskilde.

¹²⁸ Fritextsvar, fråga 44.

¹²⁹ Polismyndigheten har också genomfört det interna projektet Medarbetarskydd 2018–2021. Projektet syftade till att kartlägga polisanställdas utsatthet för påverkansförsök och utifrån problembilden lämna förslag i syfte att stärka Polismyndighetens medarbetarskydd samt verka för att dessa förslag genomförs. Polismyndigheten, *Projekt Medarbetarskydd. Slutrapport*, s. 4. Projektet resulterade bland annat i hemställan till regeringen om stärkt medarbetarskydd. Polismyndigheten, *Stärkt medarbetarskydd*, A329.483/2021, 2021-06-11.

¹³⁰ Intervju med företrädare för Polismyndigheten, 2022-04-26; e-post från Kronofogdemyndigheten, 2022-10-14.

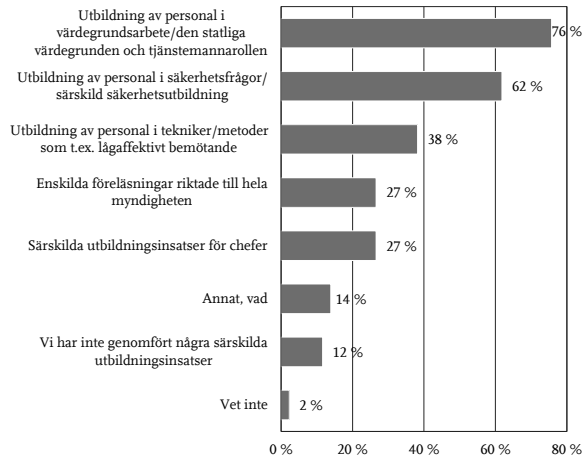
¹³¹ Bilaga 4, fråga 30.

¹³² Brottsförebyggande rådet, *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner*, 2016:13, s. 20.

De allra flesta myndigheter, 76 procent, utbildar sina anställda i den statliga värdegrunden (diagram 9). Av de myndigheter där trakasserier är vanligt förekommande genomför 90 procent utbildningar i den statliga värdegrunden och 62 procent utbildningar i bemötande.¹³³ Men deltagare i gruppintervjuer understryker också att det finns situationer som det inte nödvändigtvis går att lösa, även med utbildning och erfarenhet.

Många av våra intervjupersoner upplever att de har ledningens stöd i att avsluta otrevliga samtal. Respondenterna understryker också det kollegiala lärandet och erfarenhetsutbytet i det dagliga arbetet. Det blir lättare att ta till sig utbildningar när nyanställda har hunnit få praktisk erfarenhet av arbetet. Att få tillfälle att följa erfarna kollegor genom att lyssna på svåra telefonsamtal eller genom att följa med på besök är en viktig del av lärandet.¹³⁴

Diagram 9 Utbildningsinsatser som myndigheterna genomfört för att förebygga och hantera förekomsten av trakasserier, hot och våld



Källa: Riksrevisionens enkät.

¹³³ Bilaga 4, fråga 30.

¹³⁴ Se till exempel gruppintervju Försäkringskassan, 2022-04-29; gruppintervju Kronofogdemyndigheten, 2022-03-30.

Tillgång till stödmaterial en svårighet för mindre myndigheter

Det finns stödmaterial som myndigheterna kan använda sig av i syfte att informera och utbilda sina medarbetare om tjänstemannarollen samt hur trakasserier, hot och våld kan förebyggas och hanteras. Arbetsmiljöverket och Statskontoret har tagit fram handböcker, utbildningar och dilemmaövningar för att arbeta med en god förvaltningskultur. Partsrådet har tagit fram en e-utbildning och Brottsförebyggande rådet en handbok om att motverka otillåten påverkan.¹³⁵ Statskontoret har visat att myndigheterna framför allt tog del av Arbetsmiljöverkets stödmaterial och information, medan ungefär 40 procent använde sig av Partsrådets webbplats med information, råd och stöd för att bedöma risker. Knappt var fjärde myndighet hade tagit del av den senaste versionen av Brottsförebyggande rådets handbok (som dock var relativt nyutkommen när Statskontoret gjorde sin undersökning).¹³⁶

Vid våra större fallstudiemyndigheter har myndigheterna framför allt tagit fram sitt eget utbildningsmaterial. De utbildningsinsatser som genomförs omfattar bland annat säkerhetsfrågor och bemötande i de nyanställda grundutbildningar. Mer fortlöpande insatser innefattar bland annat föreläsningar och fallbeskrivningar baserade på händelser från verksamheten som underlag för diskussion.¹³⁷

I enkäten efterlyser flera svarande att någon myndighet får i uppdrag att ta fram checklistor, mallar och systemstöd. Statskontoret, Polismyndigheten, Arbetsgivarverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Säkerhetspolisen nämns som lämpliga kandidater till att hålla i ett sådant arbete. Statskontorets pågående arbete om god förvaltningskultur och dilemmaövningar nämns som konkreta exempel som skulle kunna utvecklas och användas. I enkätsvaren efterlyser flera myndigheter också konkreta utbildningsinsatser. Önskemålen varierar dock. Några svarande vill se en obligatorisk digital utbildning för statsanställda eller en generell webbutbildning för alla myndigheter. Andra efterlyser utbildningar som anpassas efter olika verksamheters behov.¹³⁸

¹³⁵ Partsrådet, "Hot på jobbet", hotpajobbet.se, samt Brottsförebyggande rådet, *Att förebygga och hantera påverkansförsök*, 2017. Handboken publicerades för första gången 2007 och har reviderats 2009 och 2017. E-post från Brottsförebyggande rådet, 2022-05-24.

¹³⁶ Statskontoret, *Myndigheternas arbete mot trakasserier, hot och våld*, 2018:19, s. 39. Brottsförebyggande rådet har inte gjort någon egen uppföljning av spridningen av handboken, men fångar ibland upp när de föreläser eller är på möten att handboken har använts. Till exempel har Göteborgs stad tagit fram en version anpassad till kommunal verksamhet, som sprids bland kommuner. E-post från Brottsförebyggande rådet, 2022-05-24.

¹³⁷ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2022-01-19; intervju med företrädare för Kronofogdemyndigheten, 2022-05-17; intervju med företrädare för Livsmedelsverket, 2022-01-25.

¹³⁸ Fritextsvar, fråga 44.

Insatser för att informera och diskutera om rutiner och riktlinjer genomförs inom ramen för arbetsmiljöarbetet

Av de myndigheter där trakasserier är vanligt förekommande uppger 94 procent att incidenter och säkerhetsfrågor diskuteras på interna möten. Motsvarande siffra för alla myndigheter är 60 procent (diagram 8).

Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och Livsmedelsverket har tagit fram diskussionsunderlag baserade på händelser från verksamheten som kan användas på arbetsplatsträffar och liknande. Kronofogdemyndigheten har dialogkort där olika kortfattade scenarion beskrivs, till exempel hot via telefon, störande uppträdande etc. med tillhörande diskussionsfrågor. Vid Livsmedelsverket pågår ett utvecklingsarbete med att ta fram ett diskussionsunderlag för hur anställda ska agera i kontrollverksamheten för att förebygga otillåten påverkan och hantera företag med ett otillbörligt beteende.¹³⁹

En utmaning på större myndigheter är att sprida information och säkerställa att chefer och medarbetare har kunskap om vilka rutiner som gäller. Information på intranätet är den främsta informationskällan för personalansvariga chefer och medarbetare.¹⁴⁰ I intervjuer med såväl personalansvariga chefer som medarbetare framkom att de anställda anser sig ha en relativt god kännedom om vad som finns och vad som gäller. Frågor om otillåten påverkan diskuteras relativt regelbundet på interna arbetsmiljömöten. Det gäller både myndighetsövergripande information om rutiner och resurser, och lokalt initierade diskussioner om specifika händelser.¹⁴¹

Samtidigt lyfter också företrädare för Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och Livsmedelsverket fram exempel på brister i likvärdighet i genomförandet av såväl det systematiska arbetsmiljöarbetet som hanteringen av trakasserier, hot och våld på lokal nivå.¹⁴² Att förbättringar behövs har också slagits fast på myndighetsnivå. Försäkringskassan konstaterade i en rapport från 2019 att mindre än hälften av cheferna uppgav att de systematiskt arbetar med arbetsmiljöfrågor som handlar om personsäkerheten. En tredjedel av medarbetarna uppgav att inträffade incidenter inte tas upp i syfte att lära sig av det som inträffat.¹⁴³

¹³⁹ Försäkringskassan, *Stödmaterial organisatorisk och social arbetsmiljö*, ppt; Kronofogdemyndigheten, *Dialogkort säkerhet och arbetsmiljö*, ppt; Livsmedelsverket, *Pågående utvecklingsarbete inom regionala verksamheten*.

¹⁴⁰ Intervju med företrädare för Kronofogdemyndigheten, 2022-02-10.

¹⁴¹ Gruppintervju hos Försäkringskassan, 2022-04-29; gruppintervju hos Kronofogdemyndigheten, 2022-03-18; gruppintervju hos Kronofogdemyndigheten, 2022-03-30, 2022-03-31; gruppintervju med Livsmedelsverket 2022-04-06; gruppintervju hos Försäkringskassan, 2022-04-07.

¹⁴² Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2021-12-16 a; intervju med företrädare för Kronofogdemyndigheten, 2021-12-17; intervju med företrädare för Livsmedelsverket, 2022-01-12.

¹⁴³ Försäkringskassan, *Verksamhetsanalys personsäkerhet*, dnr. 002746-2019, s. 2.

4 Arbetar myndigheterna effektivt för att hantera trakasserier, hot och våld mot statligt anställda?

I detta kapitel redovisas våra iakttagelser om myndigheternas arbete med att hantera trakasserier, hot och våld mot anställda.

Granskningen visar att myndigheter på det hela taget vidtar lämpliga åtgärder när medarbetare utsatts för trakasserier, hot och våld. Hanteringen när något inträffar fungerar vanligen bra. Detta gäller framför allt vid större myndigheter, med enskilda trakasserier som uttalas i affekt. Vid mindre myndigheter kan hanteringen däremot vara mindre systematisk. Grövre trakasserier och hot kan också vara en utmaning för myndigheterna att hantera.

Myndigheterna erbjuder vanligen flera åtgärder för de som utsätts, framför allt stöd från företagshälsovård och från kollegor och chefer. Andra stöd i form av översyn av skydd i hemmet, skyddade personuppgifter etc. används vid allvarigare incidenter och därmed relativt sällan. Stödet vid incidenter, från chef, kollegor och säkerhetsansvariga, upplevs överlag fungera bra. Det varierar dock om medarbetare får tydlig återkoppling på hur en rapporterad incident hanteras.

Det finns också en viss kritik bland myndigheterna av hur processen och stödet fungerar kring frågan om ifall en polisanmälning ska göras. Att den enskilde måste stå som målsägande kan avskräcka medarbetare från att polisanmäla. Det finns också en bild av att utredningarna nästan undantagslöst läggs ned. Sannolikheten att en polisanmälning resulterar i en påföljd är därför mycket liten.

4.1 Många nöjda med hantering och stöd, men det finns begränsningar i vad myndigheterna kan erbjuda

Det finns stöd vid incidenter

Myndigheterna vidtar en rad åtgärder för att förebygga och hantera trakasserier, hot och våld (diagram 10). Av myndigheterna uppger 90 procent att den som utsätts kan få stöd från närmaste chef, personalfunktionen eller kollegor. Av våra gruppintervjuer framgår att många deltagare överlag är nöjda med det stöd de fått när en incident inträffat, och de upplever att det finns tydliga rutiner att följa.

Diagram 10 Åtgärder som myndigheterna vidtagit för att hantera förekomsten av trakasserier, hot och våld (andel av svarande myndigheter). Jämförelse mellan särskilt utsatta myndigheter och samtliga myndigheter¹⁴⁴



Källa: Riksrevisionens enkät.

¹⁴⁴ Formuleringen i enkäten lyder "Vilka åtgärder har myndigheten vidtagit för att förebygga och hantera förekomsten av trakasserier, hot och våld?" Vi redovisar i figuren de åtgärder som (i första hand) kan kategoriseras som hanterande. I diagrammet jämförs resultaten för de myndigheter som svarat "Någon gång i månaden" eller "Någon gång i veckan" på frågan "Hur ofta har anställda vid myndigheten utsatts för trakasserier, som myndigheten känner till 2019–2021?" med samtliga myndigheter.

När en incident inträffar ska medarbetaren generellt kontakta närmaste chef.¹⁴⁵ Vid de större myndigheterna är det utöver närmaste chef säkerhetsansvarig eller säkerhetsavdelning som kontaktas efter en incident och som tillsammans avgör vilka åtgärder som eventuellt ska sättas in. Även myndighetens personalfunktion kopplas vanligen in om den utsatte behöver stöd i form av samtal med företagshälsovården.¹⁴⁶

Deltagare i gruppintervjuerna lyfter stödet från chef och kollegor vid en incident som något viktigt och positivt. Om någon råkar ut för ett jobbigt samtal eller någon annan incident finns chef eller andra medarbetare tillgängliga, och den utsatte får också den tid som krävs för att tala ut om det inträffade. Drabbas någon medarbetare som varit ute på externt besök eller annan förrättning av en incident finns beredskap för att ta hand om hen, och känner tjänstepersonen att hen behöver avbryta arbetet för resten av dagen går det bra.¹⁴⁷ Även på de mindre myndigheterna verkar deltagarna i våra intervjuer nöjda med stödet från myndighet och kollegor, även om arbetet inte alltid är lika strukturerat på alla myndigheter när det gäller rutiner och system för rapportering.¹⁴⁸

De mer genomgripande åtgärder som kan vidtas vid allvarigare fall används dock relativt sällan. Exempelvis kan myndigheten hyra in väktare som följer den anställda (14 procent) eller göra en översyn av fysiskt skydd i den anställdas hem (12 procent). Vid de mer allvarliga incidenter som tas upp verkar deltagarna också i relativt stor utsträckning nöjda. Exempel på åtgärder är att närmaste chef hör av sig till den som betett sig hotfullt och förklarar att det inte är acceptabelt. Säkerhetsavdelningen kan göra hembesök för att se över behov av skydd. Tjänstepersonen kan utrustas med personlarm, även på fritiden. Vid vissa myndigheter är personlarm rutin vid externa besök. Det finns dock i våra intervjuer exempel på att myndighetens stöd uppfattas som bristande. Myndigheten har till exempel vid något tillfälle inte velat gå vidare med polisanmälan även om medarbetaren uppfattat att företeelsen varit allvarlig.¹⁴⁹

¹⁴⁵ Gruppintervju hos Försäkringskassan, 2022-04-07; gruppintervju hos Kronofogdemyndigheten, 2022-03-31; gruppintervju med flera myndigheter, 2022-03-24.

¹⁴⁶ Gruppintervju hos Kronofogdemyndigheten, 2022-03-31.

¹⁴⁷ Gruppintervju hos Försäkringskassan, 2022-04-29; gruppintervju hos Kronofogdemyndigheten, 2022-03-18, 2022-03-30, 2022-03-31; gruppintervju hos Livsmedelsverket, 2022-04-06; gruppintervju hos Försäkringskassan, 2022-04-07.

¹⁴⁸ Gruppintervju med flera myndigheter, 2022-03-24.

¹⁴⁹ Gruppintervju hos Kronofogdemyndigheten, 2022-03-18, 2022-03-30, 2022-03-31; gruppintervju hos Livsmedelsverket, 2022-04-06; gruppintervju hos Försäkringskassan, 2022-04-07.

Om myndigheten har ett incidentrapporteringsystem sker vanligen en återkoppling från säkerhetsfunktion till personalansvarig chef.¹⁵⁰ Vissa av de intervjuade berättar att de alltid får återkoppling från säkerhetshandläggare.¹⁵¹ Men andra deltagare i gruppintervjuerna framför också kritik. Det är inte alltid tjänstepersonen får återkoppling på inrapporterade incidenter, till exempel om incidenten lett till någon åtgärd mot gärningspersonen eller kommunicerats med extern aktör och vad som i så fall blivit resultatet av en sådan kontakt.¹⁵²

Det finns begränsningar i stödet myndigheter kan ge

Det finns dock begränsningar i det stöd som myndigheter kan erbjuda sina anställda. Arbetsmiljöverket har till exempel lyft att det förekommer att enskilda väcker, eller hotar att väcka, enskilt åtal mot anställda tjänstepersoner kopplat till deras tjänsteutövning. Justitiekanslern har funnit att myndigheter saknar författningsstöd att juridiskt biträda anställda i dessa fall.¹⁵³ Det kan till exempel handla om vilka omkostnader myndigheterna har befogenhet att finansiera om medarbetaren på grund av hot tillfälligt behöver byta bostad. Ett annat exempel är bilder som tagits från anställdas privata konton på sociala medier.¹⁵⁴ Även om anställda hängs ut i egenskap av tjänstepersoner kan myndigheten i detta fall inte driva en rättslig process. Det måste de anställda göra som privatpersoner.¹⁵⁵

4.2 Mörkertal i inrapporteringen av incidenter

Myndigheter har vanligen ett system för att rapportera incidenter

En förutsättning för att myndigheterna ska kunna hantera och följa upp incidenter är att det finns system för att rapportera in dessa. Det är betydligt vanligare att de myndigheter som uppger att de ofta är utsatta för trakasserier har ett digitalt incidentrapporteringsystem. Av de myndigheter som uppger att trakasserier förekommer någon gång i månaden eller någon gång i veckan är det 62 procent

¹⁵⁰ Gruppintervju hos Kronofogdemyndigheten, 2022-03-31.

¹⁵¹ Gruppintervju hos Försäkringskassan, 2022-04-07; gruppintervju hos Kronofogdemyndigheten, 2022-03-18.

¹⁵² Gruppintervju hos Livsmedelsverket, 2022-04-06; gruppintervju hos Kronofogdemyndigheten, 2022-03-31.

¹⁵³ Arbetsgivarverket, *Översyn av skyddet för statsjänstemän som utsätts för våld, hot och trakasserier*, dnr. 2019/0458.

¹⁵⁴ Intervju med företrädare för Kronofogden, 2021-09-30.

¹⁵⁵ Intervju med företrädare för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, 2022-08-17.

respektive 52 procent som uppger att de har ett sådant system, jämfört med 38 procent av myndigheterna totalt.¹⁵⁶

Det är samtidigt relativt många av de mindre myndigheterna som uppger att de enbart har en enklare manuell rutin för rapportering eller inget system eller rutin alls (tabell 2). Ett vanligt skäl till att det saknas är att det inte sker några incidenter, uppger myndigheterna.¹⁵⁷

Tabell 2 Andel av myndigheterna som har ett incident- eller tillbudsrapporteringsystem för hanteringen av trakasserier, hot och våld mot anställda, uppdelat på myndighetsstorlek

	Årsarbetskrafter			Totalt	Antal
	< 100	100–500	> 500		
Har ett digitalt incidentrapporteringsystem	26 %	29 %	57 %	38 %	66
Har en blankett som fylls i manuellt vid incidenter	9 %	36 %	21 %	24 %	41
Inget digitalt system eller blankett för incidentrapportering, men en rutin för hur incidenter ska rapporteras	35 %	21 %	10 %	21 %	36
Annat, vad	9 %	8 %	10 %	9 %	15
Inget av ovanstående	22 %	6 %	2 %	9 %	15
Summa	100 %	100 %	100 %	100 %	173

Källa: Riksrevisionens enkät.

När det gäller de större myndigheterna i vårt urval har Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten digitala incidentrapporteringsystem där incidenter rapporteras in.¹⁵⁸ Livsmedelsverket införde ett digitalt system under 2021. Implementeringen har ännu inte följts upp, men tycks dock ha underlättat inrapporteringen då de anställda kan rapportera incidenter direkt på plats från sina mobiltelefoner eller datorer.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Bilaga 4, fråga 34.

¹⁵⁷ Fritextsvar, fråga 31.

¹⁵⁸ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2021-10-18, 2022-01-26, 2022-02-01, 2022-02-09.

Intervju med företrädare för Kronofogdemyndigheten, 2021-12-17, 2022-03-31, 2022-02-07.

¹⁵⁹ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket 2021-09-22, 2022-01-14, 2022-03-04; e-post från Livsmedelsverket, 2022-10-14.

När det gäller de mindre myndigheterna har de valt olika lösningar. Moderna museet införde ett digitalt system för två år sedan men uppger att man inte följt upp om alla vet hur det ska användas.¹⁶⁰ Diskrimineringsombudsmannen har inte hunnit implementera något system utan dokumenterar incidenter i Excel.¹⁶¹ Myndigheten för press, radio och tv har infört ett digitalt system där medarbetare bland annat kan rapportera säkerhetsfrågor, kränkningar samt övriga avvikelser. Systemet har dock inte använts av medarbetarna; de har i stället valt att muntligen berätta om incidenter.¹⁶² Myndigheten för ungdoms- och civillsamhällesfrågor uppger att de håller på att implementera ett digitalt system.¹⁶³ Folkhälsomyndigheten har inte något digitalt system men en blankett för anmälan om otillåten påverkan samt en rutin som beskriver vad som ska göras vid en händelse där en medarbetare blivit utsatt för otillåten påverkan.¹⁶⁴ Företrädare framhåller bland annat att det vid mindre myndigheter går att ha överblick över vilka incidenter som inträffar, se till att berörda personer involveras och personalen informeras. Avsaknaden av ett etablerat system kan dock innebära bristande systematik i dokumenteringen av vad som inträffat och vilka åtgärder som vidtagits.¹⁶⁵

Stor variation i antal inrapporterade incidenter

En klar majoritet av de svarande myndigheterna har rapporterat in högst fem incidenter per år (se tabell 3). Bland de myndigheter som rapporterat in fler än 100 incidenter per år återfinns myndigheter som har många medborgarkontakter och ägnar sig åt myndighetsutövning som Försäkringskassan, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse och Arbetsförmedlingen. De tre förstnämnda myndigheterna har åren 2019–2021 registrerat från 1 600 upp till 2 800 incidenter per år, medan Arbetsförmedlingen rapporterat 400 till 700. Men även myndigheter som Diskrimineringsombudsmannen, Sida och Statens musikverk har rapporterat ett stort antal ärenden.¹⁶⁶

¹⁶⁰ Intervju med företrädare för Moderna museet, 2021-10-25.

¹⁶¹ Intervju med företrädare för Diskrimineringsombudsmannen, 2021-10-29.

¹⁶² Intervju med företrädare för Myndigheten för press, radio och tv, 2021-09-30. E-post från Myndigheten för press, radio och tv, 2022-10-11.

¹⁶³ Fritextsvar, fråga 31.

¹⁶⁴ E-post från Folkhälsomyndigheten, 2022-10-10.

¹⁶⁵ Se till exempel intervju med företrädare för Diskrimineringsombudsmannen, 2021-10-29, intervju med företrädare för Myndigheten för press, radio och tv, 2022-05-20.

¹⁶⁶ Enskilda svar, fråga 34. Det bör påpekas att Migrationsverket som är en stor och mycket risksatt myndighet inte ingår (se bilaga 1).

Tabell 3 Antal incidenter av trakasserier, hot, våld och skadegörelse som rapporterats in årligen i incidentrapporteringsystem eller på annat sätt, andel och antal av myndigheterna

Antal incidenter	2019		2020		2021	
	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal
0	43 %	52	43 %	56	40 %	52
1–5	29 %	35	28 %	36	32 %	42
6–10	11 %	13	8 %	10	5 %	6
11–50	8 %	10	11 %	14	12 %	16
51–100	2 %	2	2 %	2	3 %	4
101–1000	6 %	7	6 %	8	6 %	8
1001–	2 %	3	2 %	3	2 %	3
Summa	100 %	122	100 %	129	100 %	131

Källa: Riksrevisionens enkät

Det går naturligtvis inte att använda inrapporterade incidenter rakt av som ett mått på utsatthet, av flera skäl. System och rutiner för rapporteringar, liksom definitioner av begrepp, skiljer sig åt. Organisationskultur och anmälningsbenägenheten på arbetsplatsen är också faktorer som kan förklara skillnaderna. På Polismyndigheten rapporterar till exempel anställda in 200–300 ärenden per år. En företrädare för myndigheten uppger att medarbetare låter bli att rapportera in eftersom det inte är värt att anmäla, bland annat på grund av låga straffvärden och att gärningspersonen ändå kan komma att dömas för annat.¹⁶⁷

Det finns en underrapportering

Det är en vanligt förekommande uppfattning att det finns ett mörkertal om den verkliga förekomsten av trakasserier, hot och våld. Särskilt gäller det olika former av trakasserier och subtila hot som inte nödvändigtvis är lagstridiga. Det kan vara svårt för anställda att hantera sådana trakasserier och hot, och veta om de överhuvudtaget ska rapporteras. En något större del, 42 procent, av de svarande myndigheterna svarar ja på frågan om de tror att det finns en underrapportering, jämfört med den dryga tredjedel, 36 procent, som svarar nej. När det gäller de som

¹⁶⁷ Intervju med företrädare för Polismyndigheten, 2022-04-26.

svarar ja på frågan, är det värt att notera att en klart större andel av de större myndigheterna bedömer att det finns en underrapportering.¹⁶⁸

Av fritextsvaren i enkäten från de som uppgett att det finns en underrapportering återkommer ett antal förklaringar. Det finns en hög tröskel eller en toleransnivå när det gäller synen på vad som är värt att rapportera. Obehagliga situationer är en del av vardagen, och det finns en kultur i myndigheten att tjänstepersonerna helt enkelt får tåla en del. Av gruppintervjuerna med medarbetare från Livsmedelsverket framgår till exempel att medarbetarna sällan rapporterar sådant som kan betraktas som trakasserier. Incidentrapporteringen betraktas som något som framför allt rör den fysiska arbetsmiljön.¹⁶⁹ Av myndighetens enkätsvar framgår att antalet inrapporterade fall av trakasserier, hot och våld är väldigt lågt.¹⁷⁰

En annan förklaring är att det finns brist på kunskap om vilka incidenter som ska rapporteras, hur inrapporteringssystemet fungerar eller att det upplevs som krångligt. Medarbetarna kan också låta bli att rapportera eftersom de ändå inte ser nyttan med det. Tidsbrist eller hög arbetsbelastning kan också vara något som hämmar. Medarbetare från Försäkringskassan (som arbetar med assistansersättningen) menar att det har underlättat att använda systemet även för mindre allvarliga incidenter i och med att man i samband med rapporteringen graderar allvarlighetsgraden.¹⁷¹ Det finns också en tydlig signal från myndigheten att medarbetarna inte ska behöva acceptera allt.¹⁷²

En förklaring kan också vara att medarbetaren inte vill rapportera på grund av oro för att händelsen ska bli offentlig och att det då kan finnas en risk att situationen förvärras eller eskalerar. Myndigheter kan också vara försiktiga med vilken information som läggs in i rapporteringssystemen.¹⁷³ På Försäkringskassan har jurister bedömt att själva den initiala informationen vid rapporteringstillfället utgör en allmän handling, men inte all information om incidenten i sin helhet.¹⁷⁴

¹⁶⁸ Bilaga 4, fråga 34.

¹⁶⁹ Gruppintervju med Livsmedelsverket, 2022-04-11.

¹⁷⁰ Uppgår till 6, 8 respektive 4 fall för åren 2019, 2020 respektive, 2021. Livsmedelsverkets svar på fråga 34. Myndigheten har också som framgått bytt rapporteringssystem från ett manuellt blankettsystem till ett digitalt under granskningsperioden.

¹⁷¹ Denna funktion finns dock inte i Försäkringskassans nya system för rapportering av säkerhetsincidenter. Allvarlighetsgraden bedöms senare i processen av incidentutredaren. E-post från Försäkringskassan, 2022-10-13.

¹⁷² Gruppintervju med Försäkringskassan, 2022-04-07.

¹⁷³ Fritextsvar, fråga 36.

¹⁷⁴ E-post från Försäkringskassan, 2022-10-13.

Bland de som svarat att det inte finns någon underrapportering nämns två typer av förklaringar. Den vanligaste är att myndighetens verksamhet innebär att risken för trakasserier, hot och våld är liten eller obefintlig, i de flesta fall för att myndigheten inte fattar myndighetsbeslut som riktar sig mot individer. Den andra förklaringen är att kännedomen bland anställda om hur och när de ska rapportera är god.¹⁷⁵

4.3 Polisanmälningar görs sällan och läggs ofta ned

Drygt hälften av myndigheterna uppger att de polisanmält våld eller hot mot tjänsteperson. Det är betydligt vanligare att de stora myndigheterna polisanmäler; 60 procent av de stora respektive 56 procent av de medelstora myndigheterna har polisanmält, jämfört med endast 21 procent av de små.¹⁷⁶

Ser vi på vilken typ av verksamhet myndigheten bedriver är det gruppen brottsutredning/dömmande/verkställande myndigheter och länsstyrelserna som sticker ut. Detta är inte särskilt förvånande, eftersom det är i dessa grupper myndigheter som anställda också är mer utsatta för olika former av trakasserier, hot och våld.

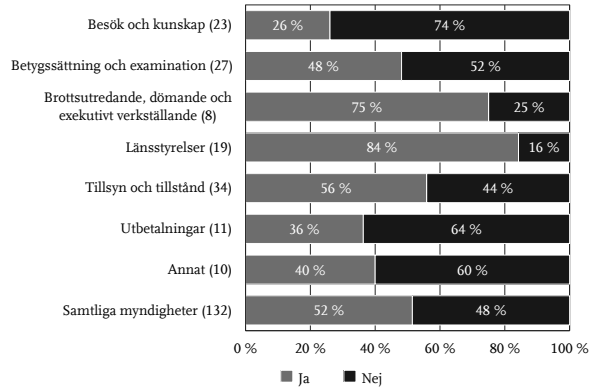
Vid utsatta myndigheter är det vanligt att det är myndigheten som polisanmäler, även om medarbetaren står med sitt namn. Medarbetaren har dock alltid möjlighet att polisanmäla som privatperson. Kronofogdemyndigheten uppger att myndigheten sedan ett par år tillbaka infört nya rutiner där rättsavdelningen ansvarar för polisanmälningar och säkerställer att de görs. Det är säkerhetsrådgivaren som efter en incident gör en preliminär bedömning av om händelsen ska polisanmälans. Rättsavdelningen fattar sedan det slutliga beslutet och upprättar och följer upp polisanmälan.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Fritextsvar, fråga 37.

¹⁷⁶ Bilaga 4, fråga 12.

¹⁷⁷ Intervju med företrädare för Kronofogdemyndigheten, 2022-05-17.

Diagram 11 Andel myndigheter som polisanmält våld eller hot mot tjänsteman under perioden 2019–2021 för olika typer av verksamhet i procent för respektive kategori



Källa: Riksrevisionens enkät.

Överlag är de polisanmälningar som görs av myndigheterna få. För de myndigheter som besvarat enkäten ligger det totala antalet polisanmälningar i genomsnitt på runt 60 per år. Ytterst få myndigheter, ungefär ett tiotal, uppger att de under åren 2019–2021 gjort fler än fem polisanmälningar per år (se tabell 4).

Tabell 4 Antal polisanmälningar per år om våld eller hot mot tjänsteman under perioden 2019–2021, andel och antal av myndigheterna

Antal polisanmälningar	2019		2020		2021	
	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal
0	28 %	17	33 %	20	34 %	21
1–5	57 %	35	52 %	32	52 %	32
6–10	5 %	3	5 %	3	5 %	3
11–50	7 %	4	7 %	4	7 %	4
51–100	0 %	0	3 %	2	2 %	1
101–	3 %	2	0 %	0	0 %	0
Summa	100 %	61	100 %	61	100 %	61

Källa: Riksrevisionens enkät.

Av såväl intervjuer med ledningsföreträdare som gruppintervjuer med medarbetare ges bilden av att sannolikheten till att en polisanmälan överhuvudtaget leder till åtal och i så fall en fällande dom, är mycket liten. Även om det rör sig om tydliga hot som enligt den enskilde tjänstepersonen eller myndigheten klart överskridit gränsen för vad som kan anses lagligt, är det inte självklart att det görs en polisanmälan och att den i så fall leder till en fällande dom.

Det kan finnas flera förklaringar till att antalet polisanmälningar är få och antalet fällande domar ännu färre. En förklaring har med själva lagstiftningen att göra. Flera intervjuade menar att lagstiftningen är otillräcklig och otydlig. I gruppintervjuerna efterlyser flera deltagare ett förtydligande från lagstiftaren vilka typer av trakasserier och hot som ska motivera en polisanmälan. Vidare pekar många på att även om myndigheten kan initiera en polisanmälan är det den enskilda individen, inte myndigheten, som står som målsägande. Det innebär bland annat att deras personuppgifter framgår av anmälan. Detta gör att många drar sig för att göra en polisanmälan.¹⁷⁸ Ytterligare ett skäl är att anmälningar läggs ned. Ett skäl som anges är att den typen av händelser som anmäls ofta är svåra att bevisa.¹⁷⁹ Av fallstudiemyndigheterna är det bara Kronofogdemyndigheten som uppger att de fått några fällande domar.¹⁸⁰

Förutom att det i sig upplevs som problematiskt genom att tjänstepersonen kan känna sig utsatt genom att stå med sitt namn på polisanmälan, vittnar flera av deltagarna i gruppintervjuerna om att de inte upplever att de haft tillräckligt stöd från myndigheten i frågan om huruvida en polisanmälan ska göras och att de därmed känt sig utlämnade. Några intervjuade vittnar också om bristande återkoppling när frågan om en incident ska polisanmälas har försvunnit "uppåt" i organisationen.¹⁸¹

4.4 Analys och uppföljning har kommit olika långt

Det varierar hur incidentrapporter tas tillvara

En knapp majoritet, 52 procent av de svarande myndigheterna uppger att incidentrapporter som rör trakasserier, hot och våld skickas till skyddskommitté,

¹⁷⁸ Gruppintervju hos Kronofogdemyndigheten, 2022-03-18, 2022-03-30; gruppintervju hos Försäkringskassan, 2022-04-07; gruppintervju hos Livsmedelsverket, 2022-04-11.

¹⁷⁹ Brottsförebyggande rådet, *Hot och våld. Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället*, 2015:12, s. 20. Intervju med företrädare för Polismyndigheten, 2022-04-06.

¹⁸⁰ Intervju med företrädare för Kronofogdemyndigheten, 2021-09-30.

¹⁸¹ Gruppintervju hos Kronofogdemyndigheten 2022-03-30; gruppintervju hos Försäkringskassan, 2022-04-07, 2022-04-29.

arbetsmiljögrupp eller samverkansgrupp. En något lägre andel uppger att rapporterna analyseras regelbundet (40 procent), vid behov (44 procent) eller föredras för myndighetsledningen (37 procent).¹⁸²

Av våra fallstudier framgår att uppföljningen främst används på chefs- och ledningsnivå och kommuniceras på möten. De flesta större fallstudiemyndigheterna uppger att incidentrapporterna sammanställs på något sätt. Försäkringskassan sammanställer såväl månadsrapporter som årssammanställningar av incidenter, där det framgår såväl anmälda incidenter som hur många som polisanmäls.¹⁸³

Systematisk uppföljning sker främst på ledningsnivå men flera saknar återkoppling på medarbetarnivå

Närmare 60 procent av myndigheterna uppger att frågor om trakasserier, hot och våld tas upp i medarbetarundersökningar. Många myndigheter uppger också att sådant arbete följts upp och föredras för myndighetsledningen, huvudskyddsombud eller arbetstagare endera årligen (38 procent) eller vid behov (33 procent). En majoritet av myndigheterna uppger att uppföljningen används för att utveckla rutiner, riktlinjer och checklistor (72 procent), och för att utveckla det systematiska arbetsmiljöarbetet (73 procent) och säkerhetsarbetet (64 procent).¹⁸⁴

Däremot förefaller inte resultaten alltid spridas nedåt i organisationerna. Det gäller både sammanställningar på aggregerad nivå, och i viss mån även hanteringen av enskilda incidenter.

Försäkringskassan genomförde 2018–2019 en verksamhetsanalys på personsäkerhetsområdet. (Analysen var inriktad på det förebyggande och stödjande arbetet.) Bland annat gjordes en genomgång av inträffade incidenter, styrande och stödande dokument samt en stor enkätundersökning. I analysen identifierades en förbättringspotential i det förebyggande arbetet och i arbetet med att lära sig av det som inträffat. Ett resultat var att samtliga medarbetare och chefer skulle få en grundläggande utbildning inom personsäkerhet.¹⁸⁵ Myndigheten publicerar också en årssammanställning av inträffade incidenter på myndighetens intranät. Försäkringskassan planerar vidare att genomföra en enkätundersökning om personsäkerhet under 2022.¹⁸⁶

¹⁸² Bilaga 4, fråga 38.

¹⁸³ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2021-10-18. Försäkringskassan, *Årssammanställning incidenter inrapporterade 2020*, FK 2021/003496.

¹⁸⁴ Bilaga 4, fråga 39.

¹⁸⁵ Försäkringskassan, *Verksamhetsanalys personsäkerhet*, 2019.

¹⁸⁶ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2021-12-16.

Vid Kronofogdemyndigheten följer säkerhetsrådgivare årligen upp säkerheten på myndigheten, följsamhet av styrdokument och hanteringen av hot och våld. Uppföljningen ger myndigheten information om de särskilda lokala behov som behöver åtgärdas. På myndighetsövergripande nivå sammanställs varje kvartal systematisk statistik över incidenter; detta görs även vid behov. Utifrån sammanställningen kan myndigheten se om någon särskild åtgärd behöver vidtas.¹⁸⁷

Livsmedelsverket har samverkansgrupper, som ses ett par gånger per år, där bland annat anställdas erfarenheter av trakasserier med mera tas till vara. Myndigheten har även påbörjat ett arbete med årliga genomgångar av arbetsmiljörutiner. Avsikten är att arbetet ska bli mer systematiserat än tidigare.¹⁸⁸ Myndigheten följer även upp statistik på verksnivå i centrala skyddskommittén för att titta på helheten.¹⁸⁹

¹⁸⁷ E-post från Kronofogdemyndigheten, 2022-10-14.

¹⁸⁸ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket, 2022-01-14, 2022-01-20.

¹⁸⁹ E-post från Livsmedelsverket, 2022-10-14.

5 Har regeringen följt upp och vidtagit nödvändiga åtgärder?

I detta kapitel redovisas våra iakttagelser rörande regeringens uppföljning och åtgärder för att förebygga och hantera trakasserier, hot och våld mot statligt anställda.

Granskningen visar att regeringen har följt upp såväl förekomsten av trakasserier, hot och våld mot statligt anställda som myndigheternas arbete med att förebygga och hantera dessa företeelser, bland annat genom att ta del av de myndighetsrapporter som har tagits fram. Departementen följer också upp enskilda utsatta myndigheter genom myndighetsdialoger och genom kontakter på tjänstemannanivå.

De kunskapsunderlag som finns rör dock framför allt situationen vid större myndigheter som har många medborgarkontakter. Det saknas kunskap om myndigheter där förutsättningarna förändras, till exempel på grund av förändrade uppdrag eller förändringar i omvärlden, samt kunskap om mindre myndigheters situation och förutsättningar.

Regeringen har också vidtagit åtgärder, framför allt straffrättsliga sådana, bland annat i form av skärpt lagstiftning för brott mot polis, räddningstjänst eller ambulanssjukvård. Färre initiativ har tagits i syfte att stärka det förebyggande och hanterande arbetet. För närvarande pågår dock två utredningar, en som överväger olika författningsändringar för att minska offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier och en som ska föreslå åtgärder mot otillåten påverkan och korruption.

5.1 Det saknas kunskapsunderlag på vissa områden

Få regeringsuppdrag om förekomsten av trakasserier, hot och våld, men flera egeninitierade rapporter från myndigheter

Målet att arbetsmiljön i staten ska vara god följs upp genom flera indikatorer.

En av dessa är Arbetsmiljöverkets arbetsmiljöundersökningar, som bland annat följer upp statligt anställdas utsatthet för våld eller hot om våld, som gör det möjligt att jämföra med andra sektorer på aggregerad nivå.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 2, s. 40, bet. 2021/22:FiU1, rskr 2021/22:46.

Regeringen gav i uppdrag åt Statskontoret både 2012 och 2018 att analysera myndigheternas arbete med att förebygga och hantera hot, våld och andra riskfaktorer riktade mot de anställda.¹⁹¹ Statskontoret identifierade 2018 framgångsfaktorer och utmaningar i myndigheternas arbete som kan användas som inspiration för myndigheterna. Det ingick dock inte i uppdraget att lämna förslag på åtgärder.

Det finns även rapporter som belyser situationen för myndigheter som har många medborgarkontakter. Brottsförebyggande rådet har publicerat flera egeninitierade rapporter om otillåten påverkan mot myndighetsanställda under perioden 2005–2019. Rapporterna har tagits fram i samarbete med och delvis finansierats av Arbetsförmedlingen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Justitiekanslern, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Tullverket och Åklagarmyndigheten.¹⁹²

Det är dock få rapporter som belyser situationen för myndigheter som är mindre eller vars verksamheter inte innebär många medborgarkontakter eller myndighetsutövning. Myndigheten för kulturanalys publicerade två rapporter 2016 och 2017 om museernas erfarenheter och rutiner för hantering av hot, våld och skadegörelse riktade mot museerna som institutioner, mot föremål på museerna respektive mot anställda och besökare.¹⁹³

Myndighetsdialoger och årsredovisningar används för att följa upp situationen på riskutsatta myndigheter

I samband med årliga myndighetsdialoger finns möjligheten för departementen att ställa frågor om våld, hot och trakasserier som en del av uppföljningen av myndigheternas arbetsgivarpolitiska ansvar.

¹⁹¹ Statskontoret, *Myndigheternas arbete mot trakasserier, hot och våld*, s. 11. Statskontoret publicerade även en rapport 2012, *För säkerhets skull – om myndigheters arbete mot hot och våld riktat mot deras anställda*.

¹⁹² Till exempel rapporten *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner*, 2016:13, togs fram i samverkan med och med finansiering från Arbetsförmedlingen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Justitiekanslern, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Tullverket och Åklagarmyndigheten, och *Otillåten påverkan mot Migrationsverket*, 2016:14, i samverkan med och med finansiering av Migrationsverket. E-post från Brottsförebyggande rådet, 2022-05-24.

¹⁹³ Myndigheten för kulturanalys, *Vårdar eller väktare? Uppdragsgivare om hot och våld mot konstnärer och författare*, 2016:4 och *Utsatta museer? En kartläggning av skadegörelse, våld och hot mot museer i Sverige*, 2017:1.

I det så kallade cirkuläret, som är ett stöd för myndighetsdialogerna, finns en fråga om hot och våld mot anställda. Det är bara en av cirkulärets många frågor, men departementen anger att frågan ofta ställs och diskuteras, särskilt i samtalen med mer utsatta myndigheter. För vissa av de mer utsatta myndigheterna följs frågan även upp i tjänstemannakontakter, fortlöpande för vissa myndigheter, som Försäkringskassan och Statens institutionsstyrelse, och annars i samband med särskilda händelser. Flera departement uppger att myndigheter använder sig av sina årsredovisningar för att särskilt redovisa frågor om hot, kränkningar och trakasserier. Det gäller bland annat rättsvårdande myndigheter under Justitiedepartementet, som Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rättshjälpmyndigheten och Integrationsmyndigheten. Det finns dock ingen särskild bestämmelse om att myndigheterna ska redovisa sitt arbete med arbetsmiljön i årsredovisningen, utan det sker i så fall på myndighetens eget initiativ.¹⁹⁴

5.2 Regeringens åtgärder har fokuserat på straffskärpning

Myndigheter har efterfrågat åtgärder från regeringen

Myndigheter har uppmärksammat regeringen på situationen genom att rikta hemställningar till regeringen. Arbetsgivarverket lämnade en hemställan 2019 utifrån de utmaningar som dess medlemmar mött, som skrevs i samråd med Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Sveriges Domstolar, Kronofogdemyndigheten, Kriminalvården och Försäkringskassan. Arbetsgivarverket lyfte där behovet av att förstärka det straffrättsliga skyddet genom en översyn av regleringen, framför allt kring förgripelse mot tjänsteman.¹⁹⁵

Polismyndigheten gjorde 2021 en hemställan om att skärpa skyddet för Polismyndighetens medarbetare. Polismyndigheten begärde att regeringen skulle se över författningar i syfte att öka skyddet för medarbetarnas privata kontaktuppgifter, genom att dels utreda användningen av tjänstenummer i stället för namn, dels förstärka sekretessen för de anställdas kontaktuppgifter.

¹⁹⁴ Svar från Utbildningsdepartementet, 2022-06-23; Arbetsmarknadsdepartementet, 2022-06-28, Näringsdepartementet, 2022-06-29; Socialdepartementet, 2022-07-01; Justitiedepartementet, 2022-07-01; Infrastrukturdepartementet, 2022-07-01; Kulturdepartementet, 2022-07-01; Försvarsdepartementet, 2022-07-01; Finansdepartementet, 2022-07-01; Utrikesdepartementet, 2022-08-03; Miljödepartementet, 2022-08-29. Polismyndigheten har följt upp och publicerat rapporter om anställdas utsatthet för påverkansförsök. Svar från Justitiedepartementet, 2022-07-01.

¹⁹⁵ Arbetsgivarverket, *Översyn av skyddet för stats tjänstemän som utsätts för våld, hot och trakasserier*, dnr 2019/0458.

Polismyndigheten ville också förstärka det straffrättsliga skyddet genom att utöka möjligheterna att beivra subtila hot och trakasserier mot tjänsteman.¹⁹⁶

Regeringen har tillsatt utredningar om straffrättsligt skydd

Regeringen har i sin arbetsmiljöstrategi för 2021–2025 uttalat att det är viktigt att vidta åtgärder för att hantera hot och våld mot de som arbetar i samhällets tjänst.¹⁹⁷

Regeringen har tillsatt utredningar om straffrättsligt skydd mot hot och våld.

En utredning som presenterades 2021 har haft i uppdrag att ta ställning till genomförandet av ILO:s konvention om att avskaffa våld och trakasserier i arbetslivet.¹⁹⁸ Vidare har en utredning haft i uppdrag att bedöma om det finns behov av ytterligare åtgärder för att skydda arbetstagare som diskrimineras, trakasseras eller hotas av personer som inte är anställda på arbetsplatsen.¹⁹⁹ Ytterligare en utredning har haft i uppdrag att bland annat analysera och ta ställning till hur ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner bör utformas.²⁰⁰

Våren 2022 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att överväga olika författningsändringar för att minska offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier. Utredaren ska bland annat analysera behovet av en minskad exponering av offentliganställdas namn. Utredaren ska även analysera behovet av ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda. Vidare ska en språklig och saklig översyn av straffbestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd göras. Dessutom ska utredaren ta ställning till om det straffrättsliga skyddet för tjänstemän mot förolämpningar och andra kränkningar behöver förstärkas.²⁰¹ Utredningsdirektiven täcker därmed många av de huvudsakliga punkterna i Arbetsmiljöverkets hemställan 2019 och Polismyndighetens hemställan 2021.²⁰²

¹⁹⁶ Polismyndigheten, *Stärkt medarbetarskydd*, dnr: A329.483/2021, 2021-06-11.

¹⁹⁷ Skr. 2020/21:92, s. 20, bet. 2020/21:AU11, rskr. 2020/21:366.

¹⁹⁸ Dir. 2020:98, och 2021:38. Uppdraget redovisades 26 oktober 2021 i SOU 2021:86.

¹⁹⁹ Uppdraget redovisades 1 oktober 2021. Dir. 2020:102.

²⁰⁰ Uppdraget redovisades 17 januari 2022. Regeringskansliet, "Ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner", hämtad 2021-05-20. Dir. 2020:54 och dir. 2021:45.

²⁰¹ Dir. 2022:31.

²⁰² Intervju med företrädare för Polismyndigheten, 2022-04-26. Arbetsmiljöverkets begäran om en översyn av arbetsgivarens möjligheter att stödja den utsatte arbetstagaren ingår inte i utredningen. E-post från Arbetsmiljöverket, 2022-09-22.

En utredning som ska föreslå åtgärder mot otillåten påverkan och korruption tillsattes sommaren 2022. Utredningen ska bland annat sammanställa kunskap, analysera riskfaktorer och föreslå åtgärder för att bekämpa otillåten påverkan och korruption.²⁰³

Regeringen har förstärkt skyddet för blåljuspersonal

Den 1 januari 2020 infördes i brottsbalken brotten sabotage mot blåljusverksamhet (det vill säga mot polis, räddningstjänst eller ambulanssjukvård) och grovt sabotage mot blåljusverksamhet samt skärpta straff för grovt våld eller hot mot tjänsteman.²⁰⁴ Lagändringen motiverades med att det är ett samhällsproblem att blåljusverksamhet angrips och hindras från att utföra sina uppgifter samt att risken för otillbörlig påverkan på myndigheters beslutsfattande måste tas på stort allvar.²⁰⁵ Lagändringar som syftade till att stärka medarbetarskyddet för polisanställda trädde i kraft 2021.²⁰⁶

Regeringen har även vidtagit flera lagstiftningsåtgärder som innebär ett generellt sett skärpt straffrättsligt skydd mot våld, hot och trakasserier.²⁰⁷

Åtgärder har även vidtagits för att begränsa tillgången till offentligt anställdas personuppgifter. Vanliga tjänstekort behöver inte längre innehålla uppgift om innehavarens fullständiga namn eller personnummer.²⁰⁸

Enstaka myndighetsspecifika uppdrag om arbetsmiljöarbetet

Regeringens insatser har således fokuserat på lagstiftande åtgärder. Det har dock förekommit enstaka regeringsuppdrag som rör myndigheternas interna arbete med att motverka trakasserier, hot och våld. Regeringen gav 2017 Polismyndigheten i

²⁰³ Dir. 2022:112.

²⁰⁴ Prop. 2018/19:155, s. 1., 2019/20:JuU8, rskr. 2019/20:43.

²⁰⁵ Prop. 2018/19:155, s. 1., 2019/20:JuU8, rskr. 2019/20:43. Se 13 kap. 5 c brottsbalken.

²⁰⁶ Prop. 2019/20:186, bet. 2020/21:JuU3, rskr. 2020/21:57. Förändringen innebär att polisman i samband med förhör som hålls i Polismyndighetens eller Säkerhetspolisens lokaler får kroppsvisitera förhörspersonen i syfte att söka efter vapen och andra farliga föremål. En kvalificerad skyddsidentitet ska även kunna avse en annan anställd vid Polismyndigheten än en polisman. En kvalificerad skyddsidentitet är en särskilt beslutad identitet som består av andra personuppgifter än de verkliga och som förts in i statliga register eller i handlingar som utfärdats av statliga myndigheter. Se 19 a § polislagen (1984:387) och 2 § lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter.

²⁰⁷ Bland annat har straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott skärpts och skyddet för den personliga integriteten har stärkts, till exempel genom att det straffbara området för olaga hot har utvidgats. Svar från Justitiedepartementet, 2022-07-01.

²⁰⁸ En ändring i förordningen om tjänstekort (2019:1243) trädde i kraft 1 februari 2020. Svar från Justitiedepartementet, 2022-07-01.

uppdrag att skapa förutsättningar för förbättringar av arbetsmiljön i syfte att attrahera och behålla poliser. Polismyndigheten skulle intensifiera det fortsatta systematiska arbetsmiljöarbetet inom ett antal identifierade områden, bland annat förebygga och hantera hot och våld.²⁰⁹ Regeringen framhöll att frågan var viktig ur arbetsmiljösynpunkt och att Polismyndigheten måste arbeta systematiskt och aktivt med dessa frågor, till exempel genom att ha väl inarbetade rutiner för hur hot och våld ska förebyggas och hanteras.²¹⁰ Statens institutionsstyrelse fick 2022 i uppdrag att utveckla sitt våldsförebyggande arbete med målet att motverka konflikter som leder till hot och våld i mötet med särskilt utsatta barn och ungdomar.²¹¹

²⁰⁹ Svar från Justitiedepartementet, 2022-07-01. Se Regeringsbeslut Ju2017/06645/PO.

²¹⁰ Regeringsbeslut Ju2017/06645/PO.

²¹¹ Svar från Socialdepartementet, 2022-07-01. Se Regeringsbeslut S2021/08111 (delvis).

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att myndigheternas och regeringens insatser för att förebygga och hantera trakasserier, hot och våld mot statligt anställda i många delar är effektivt.

Myndigheter där medarbetare löper hög risk att utsättas för trakasserier, hot och våld har överlag vidtagit åtgärder för att förebygga och hantera sådana företeelser. Det gäller såväl de myndigheter där det är vanligt förekommande som de myndigheter som blivit utsatta vid förändringar i omvärlden eller i myndighetens uppdrag. Regeringen har också pekat ut trakasserier och hot mot statligt anställda som ett viktigt område och även vidtagit åtgärder i form av lagstiftning och utredningar.

Riksrevisionen bedömer dock att det behövs ett förbättrat stöd till myndigheter där trakasserier, hot och våld är mer ovanligt, men där det kan förekomma i samband med förändringar i omvärlden eller i myndighetens verksamhet. Myndigheter kan sakna resurser eller intern kompetens för att kunna hantera riskerna på ett systematiskt sätt. Lagstiftningen kan också behöva ses över för att erbjuda ett bättre skydd för de anställda.

I granskningen har Riksrevisionen identifierat övergripande risker och framgångsfaktorer i myndigheternas arbete, som vi tar upp nedan. De brister som vi främst riktar in oss på återfinns på systemnivå, och vi riktar därför rekommendationer till regeringen. Vi lämnar inga rekommendationer till enskilda myndigheter. De fallstudier vi gjort används för att illustrera och fördjupa resultaten från enkäten.

6.1 Trakasserier och hot är ojämnt fördelade mellan myndigheterna

Trakasserier, hot och våld kan få allvarliga konsekvenser för såväl den enskilda tjänstepersonen som myndigheten. Tjänstepersoners hälsa och privatliv kan drabbas, och verksamheten kan påverkas genom ökad sjukfrånvaro och personalomsättning. Att anställda tvekar inför eller undviker vissa arbetsuppgifter eller undviker att fatta obehäva beslut till följd av påverkansförsök är belagt, men den faktiska omfattningen är svår att uppskatta.

Vid många myndigheter är det ovanligt med trakasserier, hot, våld och skadegörelse som utförs av utomstående. Men drygt hälften av myndigheterna uppger att anställda har utsatts för trakasserier någon gång per år eller mer.

Vissa myndigheter, och i synnerhet vissa verksamheter, är också mycket utsatta. Vid vissa myndigheter är det vanligt med trakasserier och hot, främst från personer som är i affekt eller i en desperat situation. Det gäller främst myndigheter som har många kontakter med medborgare och företag, och där värden står på spel som är stora eller viktiga för den enskilde, till exempel förlust av inkomst eller ägodelar, eller ett tillstånd att driva verksamhet. Det finns också vissa myndigheter som möter trakasserier och hot som är mer systematiska och som kan vara kopplade till exempelvis brottslighet, organiserad brottslighet eller politiskt eller religiöst extrema miljöer.

Myndigheter som tidigare har varit förskonade kan också bli utsatta. Anställda vid myndigheter som arbetar med analys och kunskapsutveckling kan till exempel drabbas av trakasserier och hot mot anställda i samband med hantering av frågor som kan uppfattas som kontroversiella.

6.2 Arbetsmiljöperspektivet och tjänstemannarollen är viktiga perspektiv i arbetet med att förebygga och hantera

Riksrevisionen bedömer att de flesta av de riskutsatta myndigheterna har fungerande arbetssätt för att förebygga och hantera trakasserier, hot och våld. De genomför riskanalyser och har rutiner för hur incidenter och situationer kan hanteras. Frågan hanteras också överlag fortlöpande i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Vid myndigheter som har många medborgarkontakter är den vanligaste typen av rapporterade trakasserier och hot enskilda och tillfälliga incidenter. De framförs ofta av personer som befinner sig i en desperat situation eller i affekt, och kan ofta hanteras av tjänstepersonen direkt. En god arbetsmiljö och ett gott chefskap är de viktigaste verktygen för att hantera dessa händelser. Om den som utsatts får stöd av kollegor och chef är detta ofta ett gott skydd mot denna typ av otillåten påverkan. Att tjänstepersonen är trygg i sin roll är också ett skydd mot otillåten påverkan.

Det finns dock utmaningar. Såväl chefer som kollegor kan ställas inför gränsdragningar och bedömningar som inte har självklara lösningar. Det kan till exempel vara en balansgång för en chef att värna om en anställds välbefinnande och arbetsmiljö genom att (om det är motiverat) låta hen avstå från ett ärende, samtidigt som det är en del av rollen som tjänsteperson att hantera de arbetsuppgifter som ingår i anställningen. En utmaning för större riskutsatta

myndigheter är att hantera stuprör mellan arbetsmiljöperspektivet och säkerhetsperspektivet samt att hantera incidenter likvärdigt i hela organisationen.

6.3 Myndigheternas hantering fungerar överlag bra, men uppföljningen kan ha brister

Riksrevisionen bedömer att myndigheter tar hanteringen av trakasserier, hot och våld på allvar och vidtar åtgärder. Det finns dock exempel på brister i den interna hanteringen och i det stöd som myndigheterna erbjuder drabbade medarbetare. En majoritet av de medarbetare vi har intervjuat är nöjda med det stöd de har fått från sin chef, sina kollegor och eventuell säkerhetsfunktion, när en incident har inträffat. Den bilden bekräftas också av andra studier.²¹² Medarbetare är generellt sett nöjda med både det "mjukare" stöd de har fått i form av samtal med chef, kollegor och företagshälsovård, och de mer konkreta åtgärder som vidtagits.

Men det finns undantag, där medarbetare är missnöjda med bristande stöd och förståelse från sin närmaste chef, upplever att myndigheten har reagerat sent eller inte har tagit trakasserier och hot på tillräckligt stort allvar.

Myndigheters incidentrapportering är ofta ett trubbigt instrument för att få en bild av utsattheten. Anledningarna är flera:

- Det finns mörkertal i inrapporteringen av incidenter; allt rapporteras inte.
- Systemen är utformade på olika sätt – vissa upplevs som krångliga.
- Kulturen på myndigheterna varierar, exempelvis om vad som ska rapporteras.

Bra utformade digitala system kan underlätta inrapporteringen och uppföljningen. Om det går att gradera allvarligheten på incidenten, kan det bidra till att tröskeln sänks för medarbetare att rapportera även mindre allvarliga incidenter. Granskningen visar att en stor andel av myndigheterna redan har digitala system. Vid mindre myndigheter med få incidenter finns inte samma behov av digitala system.

Hanteringen av polisanmälningar av hot och våld är också ett problem. Det kan vara svårt att motivera tjänstepersoner att medverka i en polisanmälan av hot och våld. Att de måste stå som målsägande med den exponering av personuppgifter som det innebär medför att de kan avstå från att polisanmäla. Vidare läggs anmälningarna ofta ned av Polismyndigheten. Företrädare för myndigheterna

²¹² Brottsförebyggande rådet, *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner. En uppföljning*, 2016:13.s. 144.

framhåller samtidigt att en polisanmälan kan visa för gärningspersonen, den utsatta medarbetaren och även för övriga medarbetare att myndigheten inte accepterar hot och våld.

6.4 Viktigt att utveckla stödet till utsatta myndigheter som behöver det

Riksrevisionens bedömning är att myndigheter som har råkat ut för trakasserier och hot har tagit det på allvar – de har genomfört riskanalyser, konsulterat extern expertis, anpassat sitt arbetssätt efter nya förhållanden och erbjudit stöd till medarbetare. Det är arbetsgivarens ansvar att uppmärksamma förändringar som kan påverka verksamheten, och att genomföra riskanalyser som beaktar om förändringarna kan leda till en ökad risk för trakasserier, hot och våld. Men en plötslig ökning av trakasserier och hot innebär en betydande påfrestning för myndighetens anställda, och för verksamheten, eftersom resurser måste avsättas för att hantera nya situationer. Det innebär också att det kan ta tid innan det finns rutiner på plats.

Det finns flera myndigheter med uppdrag att stödja myndigheter och verksamheter i att motverka oegentligheter ur ett verksamhetsperspektiv och ur ett arbetsmiljöperspektiv, exempelvis Arbetsmiljöverket, Brottsförebyggande rådet, Partsrådet, Statskontoret och Ekonomistyrningsverket. Det finns också gott om olika former av stödmaterial och nätverk som riktar sig till myndigheter. Såväl stödmaterialen som nätverken utnyttjas också av myndigheterna. Men de är också övergripande och allmängiltiga.

Stöd och kunskapsunderlag behöver enligt Riksrevisionen anpassas till myndigheters unika eller specifika uppdrag eller situation. Stödet till utsatta myndigheter behöver därför utvecklas. Riksrevisionen bedömer att det är viktigt att regeringen bidrar till att utveckla stöd och underlätta erfarenhetsutbyte mellan riskutsatta myndigheter som behöver stöd. Ett förslag är att inrätta en funktion som kan bistå myndigheter med verktyg och råd och som myndigheterna kan vända sig till vid behov. Regeringen bör ta initiativ för att utreda vid vilken myndighet en sådan funktion skulle kunna finnas.

Granskningen fokuserar på statliga myndigheter, men problematiken med trakasserier, hot och våld gäller även för anställda inom kommunal och regional verksamhet. Där återfinns yrkesgrupper som hälso- och sjukvårdspersonal, personal inom socialtjänsten, räddningstjänstpersonal och utbildningspersonal inom skolväsendet med samhällsnyttiga funktioner som identifierats som särskilt utsatta för bland annat hot och våld i sitt arbete och som i huvudsak inte ägnar sig

åt myndighetsutövning. Gemensamt är att de har arbetsuppgifter som innefattar stora kontaktytor mot samhället och många möten med människor.²¹³ Sveriges kommuner och regioner har konstaterat att begränsad uppmärksamhet har ägnats åt välfärdsbrotten som drabbar de kommunala verksamheterna, trots att kommuner betalar ut stora belopp såväl till individer som till företag som utför välfärdstjänster.²¹⁴ Det kan till exempel vara svårt för kommuner att hitta former för samverkan med statliga myndigheter. Regeringen bör därför även överväga om funktionen kan erbjuda stöd till regioner och kommuner.

6.5 Myndigheter som är mindre eller får ändrade förutsättningar kan behöva särskilt stöd

Granskningen visar också att det saknas kunskap om förekomst och hantering av trakasserier, hot och våld hos dels mindre myndigheter, dels myndigheter som får förändrade förutsättningar. De kunskapsunderlag som belyser förekomst och hantering av trakasserier, hot och våld har framför allt fokuserat på myndigheter som har många medborgarkontakter och som sysslar med myndighetsutövning. Men situationen för myndigheter med andra typer av verksamheter är inte lika väl belyst.

Det finns erfarenheter av att trakasserier och hot mot anställda kan öka om myndighetens uppgifter förändras, eller vid förändringar i omvärlden. Vi har sett flera exempel på detta, vid samhällsförändringar, nya uppgifter eller massmedial uppmärksamhet. Ett tydligt exempel är hanteringen av covid-19-pandemin, framför allt åren 2020–2021, som har visat att myndigheter snabbt kan behöva anpassa sig. Även myndigheter med vana av att hantera vissa typer av incidenter kan behöva utveckla sina riskanalyser och rutiner, om det börjar inträffa incidenter av en annan karaktär, eller i delar av verksamheten som tidigare har varit forskonade. Riksrevisionen bedömer att den kunskapen bör tas fram, i syfte att kunna ge ett bättre stöd till dessa myndigheter.

6.6 Lagändringar bör övervägas, men har begränsningar

Regeringen har följt upp myndigheternas arbete och vidtagit åtgärder, framför allt inom det straffrättsliga området. Riksrevisionen bedömer dock att lagstiftningen kan behöva ses över för att erbjuda ett bättre skydd för de anställda. En pågående

²¹³ SOU 2022:2, s. 16.

²¹⁴ Sveriges kommuner och regioner, *Välfärdsbrott och otillåten påverkan. Från bidragsfusk till systemhotande brottslighet*, 2021.

utredning har också i uppdrag att överväga olika författningsändringar för att minska offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier.²¹⁵

Myndighetsföreträdare lyfter att det finns flera åtgärder som skulle kunna bidra till ett bättre skydd för medarbetare men som inte är möjliga i dag. En utökad möjlighet att dela information mellan myndigheter är en sådan åtgärd. En annan efterfrågad åtgärd är möjligheten att skydda eller minska exponeringen av anställdas personuppgifter, särskilt vid myndighetsutövning mot enskilda. Bakgrunden är att beslutsfattare eller handläggare har utsatts för systematiska trakasserier, i form av exempelvis återkommande telefonsamtal eller e-post. Det är lätt för en missnöjd person att ta reda på information om tjänstepersonen och hans familj och till exempel lägga ut den på sociala medier.

Det finns dock en viktig målkonflikt mellan offentlighetsprincipens krav på öppenhet och myndigheternas ansvar att skydda sina medarbetare, något som också återkommer i de intervjuer vi haft. Transparens och öppenhet är en viktig del av demokratin, som underlättar ansvarsutkrävande och skyddar mot korruption. Vissa myndighetsföreträdare anser därför att det vore olämpligt att ta bort beslutsfattarnas personuppgifter, med tanke på den typ av verksamhet myndigheten bedriver. Även om risken för trakasserier, hot och våld kan vara stor, väger det demokratiska uppdraget tyngre.

Dessutom är det inte säkert att en minskad exponering av personuppgifter skyddar mot trakasserier och hot. Hot och trakasserier är inte heller alltid kopplade till myndighetsutövning. De kan också drabba verksamheter där anställda har många externa kontakter, till exempel kundtjänst, eller anställda som företräder myndigheten utåt, som exempelvis talespersoner eller ansvariga för arrangemang som debatter eller utställningar. Därför är det viktigt att myndigheternas arbete med att utveckla skyddet för medarbetare fortsätter, då inte alla problem löses med skärpt lagstiftning.

Rekommendationer

Granskningen visar att många myndigheter har rutiner på plats främst för att förebygga och hantera vanliga händelser. Detta gäller särskilt vid myndigheter som har många medborgar- och företagarkontakter. Våra rekommendationer syftar till att förstärka och komplettera detta arbete för att stärka skyddet för offentliganställda för alla typer av verksamheter och incidenter.

²¹⁵ Utredningen ska avrapporteras 1 augusti 2023. Dir. 2022:31.

Riksrevisionen bedömer att det behövs ett stöd till de myndigheter vars resurser inte är tillräckliga för att bygga upp ett systematiskt förebyggande arbete eller för att kunna hantera olika incidenter som kan inträffa. Stödet behöver vara praktiskt och konkret, finnas direkt tillgängligt och väga in alla de viktiga perspektiven, såsom arbetsmiljö, säkerhet, styrning och kontroll.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att

- uppdra åt en lämplig myndighet att inrätta en funktion som har i uppdrag att stödja myndigheter med praktiska råd och verktyg, framför allt de myndigheter som saknar erfarenhet av och resurser för att hantera trakasserier, hot och våld
- överväga om funktionen även kan erbjuda stöd till kommuner och regioner
- uppdra åt en lämplig myndighet att ta fram kunskapsunderlag som dokumenterar erfarenheter från, och kan ge stöd till, mindre myndigheter och myndigheter där förutsättningarna för verksamheten förändras
- överväga ändringar i lagstiftningen som gör att myndigheter vid behov kan minska enskilda beslutsfattares eller handläggares utsatthet, men utan att medborgarnas grundläggande rätt att ta del av information äventyras.

Referenslista

Artiklar, rapporter med mera

Akavia, *Hot, våld och trakasserier mot medarbetare i medborgarnas tjänst*, 2021.

Arbetsgivarverket, *Översyn av skyddet för statstjänstemän som utsätts för våld, hot och trakasserier*, dnr. 2019/0458.

Arbetsmiljöverket, *Arbetsmiljön 2019. Tabellbilaga*, rapport 2020:2, 2020.

Arbetsmiljöverket, *Systematiskt arbetsmiljöarbete – syfte och inriktning, hinder och möjligheter i verksamhetsstyrningen Del II: Hur SAM genomförs i branscherna*, rapport 2013:12, 2013.

Arbetsmiljöverket, *Bra samspel och samverkan skapar säkerhet – om klimat och kultur på arbetsplatsen. Kunskapsöversikt*, rapport 2010:1, 2010.

Brottsförebyggande rådet, *Hot och våld. Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället*, 2015:12, 2015.

Brottsförebyggande rådet, *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner. En uppföljning*, 2016:13, 2016.

Brottsförebyggande rådet, *Otillåten påverkan mot Migrationsverket*, 2016:14, 2016.

Brottsförebyggande rådet, *Att förebygga och hantera påverkansförsök*, 2017.

Ekonomistyrningsverket, *Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd till förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll*, ESV:s allmänna råd och cirkulär, 2018:3, 2018.

Jusek, *Hot, våld och trakasserier mot medarbetare i rättsväsendet och andra utsatta myndigheter*, 2017.

Myndigheten för kulturanalys, *Vårdar eller väktare? Uppdragsgivare om hot och våld mot konstnärer och författare*. 2016:4, 2016.

Myndigheten för kulturanalys, *Utsatta museer? En kartläggning av skadegörelse, våld och hot mot museer i Sverige*, 2017:1, 2017.

Polismyndigheten, *Hemställen*, dnr. A329.483/2021.

Polismyndigheten, *Kortrapport. Sammanfattning av resultat från 2021 års enkätundersökning om otillåten påverkan och andra påverkansförsök*, maj 2021.

Polismyndigheten, *Projekt Medarbetarskydd. Slutrapport*, dnr A440.401/2019, 2019.

Statskontoret, *Den statliga värdegrunden – gemensamma principer för en god förvaltning*, 2019.

Statskontoret, *För säkerhets skull. Om myndigheters arbete mot hot och våld riktat mot deras anställda*, 2012.

Statskontoret, *Myndigheternas arbete mot trakasserier, hot och våld*, 2018:19, 2018.

Statskontoret, *Den statliga värdegrunden – gemensamma principer för en god förvaltning*, 2019.

Sveriges kommuner och regioner, *Välfärdsbrott och otillåten påverkan. Från bidragsfusk till systemhotande brottslighet*, 2021.

Wikman, S., och Rickfors, U., "Att förebygga hot och våld i statliga myndigheter – en jämförelse mellan två perspektiv på säkerhetsarbete", *Arbetsliv i omvandling*, nr. 02, 2107.

Dokumentation från myndigheter

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens riskanalys 2021*, version 1.1, beslutad 2021-06-17.

Diskrimineringsombudsmannen, *Besöksrutiner*, dnr: LED 2018/459.

Folkhälsomyndigheten, *Rutin hot och våld*, giltig från 2021-04-13, reg. nr: FOLK915.

Försäkringskassan, *Stödmaterial organisatorisk och social arbetsmiljö*, ppt.

Försäkringskassan, *Verksamhetsanalys personsäkerhet*, dnr. 002746–2019.

Försäkringskassan, *Årssammanställning incidenter inrapporterade 2020*, dnr. FK 2021/003496.

Kriminalvården, *Nationell strategisk riskanalys 2021–2023*, dnr (KV 2020-8669).

Kronofogdemyndigheten, *Anvisning för hantering av hot och våld inom Kronofogdemyndigheten*, 2021-09-20.

Kronofogdemyndigheten, *Anvisning för mobilt personlarm inom Kronofogdemyndigheten*, beslutsdatum 2020-05-14.

Kronofogdemyndigheten, *Anvisning för receptions- och besöksrutiner inom Kronofogdemyndigheten*, beslutsdatum 2020-05-14.

Kronofogdemyndigheten, *Anvisning för hantering av självmordshot, suicidrisk och dödsfall inom Kronofogdemyndigheten*, beslutsdatum 2020-10-01.

Kronofogdemyndigheten, *Dialogkort säkerhet och arbetsmiljö*, ppt.

Kronofogdemyndigheten, *Myndighetsövergripande risker vid Kronofogdemyndigheten 2021*, dnr. KFM 18923–2020.

Kronofogdemyndigheten, *Riktlinje för systematiskt arbetsmiljöarbete inom Kronofogdemyndigheten*.

Kronofogdemyndigheten, *Säkerhetspolicy*, beslutsdatum 2017-12-21.

Kronofogdemyndigheten, *Anvisning för receptions- och besöksrutiner inom Kronofogdemyndigheten*, beslutsdatum 2020-05-14.

Livsmedelsverket, *Pågående utvecklingsarbete inom regionala verksamheten*.

Moderna museet, *Intern rutin vid dåligt bemötande besökare – värd/säljare*, 2017-06-26.

Skatteverket, *Väsentliga risker*, fastställda maj 2021.

Skatteverket, *Sammanställning av avdelningschefernas bedömning av intern styrning och kontroll inom sitt ansvarsområde samt redovisning av brister, väsentliga händelser, övrig information och väsentliga risker*, 2021-01-19.

Statens servicecenter, *Myndighetens riskanalys 2021*.

Åklagarmyndigheten, *Säkerhet – föredragning för Riksrevisionen*, 2021-09-08.

Författningar

Arbetsmiljölagen (1977:1160).

Brottsbalken (1962:700).

Diskrimineringslagen (2008:567).

Förordningen (2007:6039) om intern styrning och kontroll.

Förvaltningslagen (2017:900).

Myndighetsförordningen (2007:515).

Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (2001:1).

Arbetskyddsstyrelsens kungörelse med föreskrifter om åtgärder mot våld och hot i arbetsmiljön samt allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna (AFS 1993:2).

Regeringsbeslut

Kommittédirektiv 2020:54, *Ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor*.

Kommittédirektiv 2020:98, *Genomförande av ILO:s konvention om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet.*

Kommittédirektiv 2021:45, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor (Ju 2020:12).*

Kommittédirektiv 2021:38, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet (A 2020:02).*

Kommittédirektiv 2022:31, *Åtgärder för att minska offentliganställdas usatthet.*

Kommittédirektiv 2022:112, *Åtgärder mot otillåten påverkan och korruption.*

Regeringsbeslut Ju2017/06645/PO, *Uppdrag till Polismyndigheten angående förbättrad arbetsmiljö och fler karriärvägar för polisanställda.*

Regeringsbeslut S2021/08111 (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens institutionsstyrelse.*

Riksdagstryck

Bet. 2017/18:FiU25, *Stallig förvaltning och statistikfrågor*, rskr. 2017/18:180.

Bet. 2018/19:FiU25, *Stallig förvaltning*, prot. 2018/19:73.

Justitieombudsmannen, *Kritik mot Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun för att inte ha angett vem som fattat beslut i ärenden om bistånd*, dnr. 8000-2016.

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

Prop. 2018/19:155, *Ett stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och myndighetsutövning*, 2019/20:JuU8, rskr. 2019/20:43.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020, utgiftsområde 2*, bet. 2019/20:FiU1, rskr. 2019/20:39.

Prop. 2019/20:186, *Ett förstärkt medarbetarskydd för polisanställda*, 2020/21:JuU3, rskr. 2020/21:57.

Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021, utgiftsområde 2*, bet. 2020/21:FiU1, rskr. 2020/21:63.

Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022, Utgiftsområde 2*, bet. 2021/22:FiU1, rskr. 2021/22:46.

Prop. 2019/20:186, *Ett förstärkt medarbetarskydd för polisanställda*, 2020/21:JuU3, rskr. 2020/21:57.

Skr. 2020/21:92, *En god arbetsmiljö för framtiden – regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025*, bet. 2020/21:AU11, rskr. 2020/21:366.

Utredningar

SOU 2004:23, *Från verksförordning till myndighetsförordning*.

SOU 2021:86, *ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet*.

SOU 2022:2, *En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner*.

Webbsidor

Arbetsgivarverket, "Arbetsmiljön i staten",
<https://www.arbetsgivarverket.se/nyheter--press/fakta-om-staten/arbetsmiljo-i-staten/#organisatorisk-och-social-arbetsmiljo>, hämtad 2021-06-17.

Arbetsgivarverket, "Organisation och uppdrag",
<https://www.arbetsgivarverket.se/om-arbetsgivarverket/organisation--uppdrag/>, hämtad 2021-10-04.

Arbetsmiljöverket, "Systematiskt arbetsmiljöarbete, SAM",
<https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbeta-med-arbetsmiljon/systematiskt-arbetsmiljoarbete-sam/>, hämtad 2021-10-01.

Arbetsmiljöverket, "Säkerhetskultur – ett samspel mellan människor och riskstyrning",
<https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbeta-med-arbetsmiljon/sakerhetskultur---ett-samspel-mellan-manniskor-och-riskstyrning/>, hämtad 2021-10-01.

Brottsförebyggande rådet, "Anmälda brott",
<https://bra.se/statistik/kriminalstatistik/anmalda-brott.html>, hämtad 2022-09-20.

Brottsförebyggande rådet, "Hot och påverkan mot samhället",
<https://www.bra.se/statistik/statistik-utifran-brottstyper/hot-och-paverkan-mot-samhallet.html>, hämtad 2021-05-27.

Brottsförebyggande rådet, "Personer lagförda för brott",
<https://bra.se/statistik/kriminalstatistik/personer-lagforda-for-brott.html>, hämtad 2022-06-08.

Diskrimineringsombudsmannen, "Trakasserier och sexuella trakasserier",
<https://www.do.se/diskriminering/olika-former-av-diskriminering/sexuella-trakasserier-och-trakasserier#h-Vadartrakasserier>, hämtad 2021-10-19.

Ekonomistyrningsverket, "Förebygg korruption, otillbörlig påverkan, bedrägeri och andra oegentligheter med intern styrning och kontroll", <https://www.esv.se/statlig-styrning/intern-styrning-och-kontroll/myndighetsledningens-ansvar/forebygg-oegentligheter/>, hämtad 2022-09-13.

Ekonomistyrningsverket, "Myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen", <https://www.esv.se/statlig-styrning/intern-styrning-och-kontroll/internrevision/internrevisionsmyndigheter/>, hämtad 2021-10-18.

Partsrådet, "Hot på jobbet", <https://hotpajobbet.se/>, hämtad 2021-10-01.

Polismyndigheten, "Myndighetsgemensam satsning mot organiserad brottslighet", <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/organiserad-brottslighet/myndighetsgemensam-satsning-mot-organiserad-brottslighet/>, hämtad 2022-06-27.

Regeringskansliet, "Ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner", <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2020/05/dir.-202054/>, hämtad 2021-05-20.

Schultz, M, "Kan vara straffbart att kalla en polis 'fascist'", *Svenska Dagbladet* 2021-10-29, <https://www.svd.se/a/9K8b19/kan-vara-straffbart-att-kalla-en-polis-fascist>, hämtad 2022-08-10.

Statskontoret, "Öppna data", <https://www.statskontoret.se/om-oss/om-webbplatsen/oppna-data/>, hämtad 2021-09-27.

Bilaga 1. Metodbilaga

Inledande intervjuer

I ett första steg genomförde vi orienterande intervjuer med företrädare för arbetstagarorganisationen Akavia, Arbetsmiljöverket, Arbetsgivarverket, Brottsförebyggande rådet, Jämställdhetsmyndigheten, Länsstyrelsen Jämtland, Partsrådet²¹⁶, Skatteverket, Statskontoret, Åklagarmyndigheten samt de myndigheter som ingår i granskningen som fallstudiemyndigheter.

Enkät

För att få en bild av hur myndigheter arbetar med att förebygga och hantera trakasserier, hot och våld skickade vi ut en enkät till ett urval av myndigheter. Syftet med enkäten var även att få en bild av myndigheternas *uppskattning* av förekomsten av trakasserier, hot och våld mot anställda samt skadegörelse, det vill säga de incidenter som rapporteras in och som de känner till. Denna uppskattning är dock inte detsamma som faktisk förekomst, eftersom det kan finnas ett mörkertal av incidenter som inte rapporteras in. Enkäten innehöll frågor om a) förekomst b) förebyggande åtgärder c) hantering av samt uppföljning av trakasserier, hot och våld. Av enkäten framgick tydligt att vi utgått från Brottsförebyggande rådets definitioner av trakasserier, hot och våld mot anställda samt skadegörelse, och definitionerna beskrevs i anslutning till frågorna. Se den elektroniska bilaga 4 för en sammanställning av enkätsvaren.

Vi avgränsade bort myndigheter med färre än tio arbetstagare, samt nämnder och myndigheter med sekretess.²¹⁷ För arbetsgivare med minst tio arbetstagare finns krav på att de ska ha skriftlig dokumentation av arbetsmiljöpolicy, rutiner, fördelning av arbetsmiljöuppgifter och uppföljning av arbetsmiljöarbetet.²¹⁸

Av det informationsbrev som medföljde enkäten framgick att enkäten skulle besvaras av en centralt placerad person på myndigheten med god kännedom om förekomsten av trakasserier, hot och våld mot anställda och myndighetens arbete med dessa frågor.

²¹⁶ Partsrådet erbjuder stöd till representanter för arbetsgivare och arbetstagarorganisationer i statliga verksamheter.

²¹⁷ Efter utskick ströks ytterligare två myndigheter, Regeringskansliet och Försvarsmakten, efter överenskommelse.

²¹⁸ 5, 7, 11 § Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete och allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna, AFS 2001:1.

Enkäten gick ut till totalt 186 myndigheter. Totalt 173 svar inkom, vilket innebär en svarsfrekvens på 94 procent. Ser vi på de 11 myndigheter som trots tre påminnelser inte svarade, och fördelar dessa enligt den storleksklassificering²¹⁹ som används i granskningen, var det 3 små, 6 medelstora samt 2 stora myndigheter.

Tabell 5 Bortfallsanalys med hänsyn till myndighetsstorlek

	Urval	Ingår i analys	Bortfall
Små	49 (27 %)	46 (27 %)	3 (27 %)
Medelstora	72 (39 %)	66 (38 %)	6 (54 %)
Stora	63 (34 %)	61 (35 %)	2 (18 %)
Totalt	184 (100 %)	173 (100 %)	11 (99 %)

Jämfört med populationen i stort är bortfallet särskilt lågt bland de stora myndigheterna. Vår bedömning är att spridningen av dessa icke svarande samt den mycket höga svarsfrekvensen (särskilt bland de stora myndigheterna) gör att bortfallet inte påverkar möjligheten att dra slutsatser från enkäten. Dock saknas i denna grupp en av de mer utsatta myndigheterna, Migrationsverket, vilket innebär att de inte ingår när vi redogör för resultatet för de mest riskutsatta myndigheterna.²²⁰

Fallstudier

Vi genomförde också fallstudier vid ett urval myndigheter för att komplettera och fördjupa bilden som enkäten ger. Vi använder exempel från fallstudierna för att belysa utmaningar som myndigheter och deras anställda kan stöta på och ge konkreta exempel på hur man förebygger och hanterar trakasserier, hot och våld. Se bilaga 2 för en översiktlig presentation av fallstudiemyndigheternas verksamhet och vilken typ av otillåten påverkan som kan förekomma.

²¹⁹ Vid bearbetningen av enkäten har vi gjort en klassificering av myndigheterna i tre grupper:

- små (< 100 årsarbetskrafter)
- medelstora (100–500 årsarbetskrafter)
- stora (> 500 årsarbetskrafter).

²²⁰ Anledningen till att Migrationsverket saknas är troligtvis att en felaktig e-postadress användes i utskicket. För en närmare studie av Migrationsverket, se Brottsförebyggande rådet, *Otillåten påverkan mot Migrationsverket*, 2016:14. Bland de mindre myndigheterna som inte svarat märks Moderna museet som dock ingår i våra fallstudier.

Vi har valt att fokusera på

- a. myndigheter där tjänstepersonerna har många medborgar- eller företagskontakter på grund av att de utför myndighetsutövning eller tillsyns- eller kontrollverksamhet. Det är också rimligt att förvänta sig att det finns processer och rutiner för att hantera trakasserier, hot och våld hos dessa myndigheter.
- b. myndigheter där förekomsten av trakasserier och hot är kopplad till andra typer av verksamheter, till exempel rollen som expertmyndighet eller utbetalning av stöd till organisationer. I denna grupp ingår också myndigheter där förutsättningarna för verksamheten ändras, till exempel genom förändringar i omvärlden eller genom nya uppdrag. Dessa myndigheter är ofta mindre och har också i många fall mindre resurser för och vana av att hantera trakasserier, hot och våld.

I den första gruppen ingår

- Försäkringskassan, där medarbetare bland annat bedömer rätten till och betalar ut förmåner inom socialförsäkringen, som sjukpenning och assistansersättning
- Kronofogden, där medarbetare bland annat arbetar med att utmäta och driva in skulder från privatpersoner och företag
- Livsmedelsverket, som bland annat har anställda placerade på slakterier för att utföra kontroller i samband med slakt, personal som genomför fortlöpande kontroller av livsmedelsföretag samt talespersoner som företräder myndigheten i medierna i frågor som kan väcka uppmärksamhet.

För denna grupp har vi tagit del av dokumentation, som säkerhetsföreskrifter, policies och riktlinjer, samt intervjuat säkerhetsansvarig eller motsvarande, företrädare för HR-avdelningen, huvudskyddsombud samt personalansvariga chefer. Vi har också genomfört gruppintervjuer med medarbetare.

Att vi valt ut dessa myndigheter innebär inte att det inte finns andra som skulle varit aktuella. Att urvalet varit viktat i så måtto att vi fokuserar på myndigheter som vi bedömer vara särskilt riskutsatta bedömer vi inte vara ett problem utan snarare en poäng. Alla statstjänstemän har rätt till en god arbetsmiljö (utöver att krav på opartiskhet i handläggningen ska vara uppfyllda), vilket gör det motiverat att särskilt studera fall där dessa värden kan vara hotade.

På Försäkringskassan och Kronofogden har vi intervjuat chefer och anställda dels inom ordinarie verksamhet (sjukpenning på Försäkringskassan, verkställigheten och kundservice på Kronofogden), dels inom den verksamhet som bland annat riktar sig mot organiserad brottslighet (specialverkställigheten på Kronofogden) eller där det kan förekomma organiserad brottslighet (på Försäkringskassan hanteringen av ärenden inom assistansersättning där det förekommer misstankar om oegentlighet). På Livsmedelsverket har vi intervjuat teamchefer samt veterinärer och assistenter som arbetar med kontroll av framför allt slakterier. Se bilaga 3 för en fullständig sammanställning av genomförda intervjuer och gruppintervjuer.

I den andra gruppen ingår

- Diskrimineringsombudsmannen, där medarbetare bland annat hanterat anmälningar om diskriminering och bedriver tillsyn
- Folkhälsomyndigheten, där medarbetare dels uppmärksammades i media, dels fick motta frågor och reaktioner från allmänheten i samband med covid-19-pandemin, framför allt under perioden 2020–2021
- Moderna museet, där medarbetare möter allmänheten i museets utställningslokaler och butik
- Myndigheten för press, radio och tv, där medarbetare bland annat arbetar med att förbereda granskningsärenden, bedriva tillsyn och förbereda ansökningar för press- och mediestöd
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, där medarbetare bland annat arbetar med att fördela statsbidrag till organisationer.

För denna grupp har vi tagit del av dokumentation och genomfört två gruppintervjuer: en för chefer med personalansvar och en för medarbetare.

Vid samtliga myndigheter bad vi myndigheterna kontakta medarbetare med erfarenhet av trakasserier, hot och våld som kunde tänka sig att medverka i en gruppintervju. Vi underströk att det var viktigt att medarbetarna kände sig bekväma med att dela med sig av sina erfarenheter.

Det faktum att urvalet på detta sätt var självselekerande genom att medarbetare själv fick välja och myndigheten och inte Riksrevisionen gjorde urvalet innebär vissa risker. Det kan till exempel innebära att medarbetare som är missnöjda med myndighetens hantering valts bort. Det kan också innebära att det finns erfarenheter som inte har kommit fram för att medarbetare inte velat delta. Vid gruppintervjuerna har det dock framförts såväl positiva som negativa erfarenheter

från deltagarna, liksom synpunkter på myndighetens hantering. Detta gäller också de intervjuer som gjorts individuellt med företrädare för myndigheterna.

Gruppintervjuerna genomfördes så långt som möjligt på plats, antingen hos myndigheten eller i Riksrevisionens lokaler. I några fall deltog någon deltagare digitalt. Gruppintervjuerna med medarbetare på Livsmedelsverket och med medarbetare som arbetar med komplexa assistansersättningsärenden på Försäkringskassan genomfördes digitalt.

För att besvara frågan om regeringens uppföljning och åtgärder har vi i huvudsak genomfört dokumentstudier av bland annat regeringsuppdrag till myndigheter, utredningsdirektiv och betänkanden. Vi har även ställt skriftliga frågor till samtliga departement vid Regeringskansliet.

Bilaga 2. Fallstudiemyndigheterna

Nedan ges en kort beskrivning av myndigheternas uppdrag och storlek samt av vilka typer av otillåten påverkan som kan förekomma i de verksamheter som vi har intervjuat företrädare för. Uppgifterna om uppdrag och storlek är framför allt hämtade från myndigheternas årsredovisningar för 2021. Beskrivningarna av otillåten påverkan bygger framför allt på intervjuuppgifter.

Våra respondenter framhöll också att trakasserier, hot och våld på det hela taget är ovanliga. Följande beskrivningar ska alltså ses som exempel på händelser som kan inträffa.

Myndigheter med många medborgar- och företagskontakter

Försäkringskassan

Försäkringskassans främsta uppdrag är att administrera en stor del av den svenska socialförsäkringen, som sjukpenning, assistansersättning, arbetsskadeersättning och ersättning för vård av sjukt barn.

Försäkringskassan har 12 468 årsarbetskrafter och finns på ett 60-tal orter i Sverige.

Verksamhet och typ av otillåten påverkan

Utredare inom *sjukpenning* utreder och bedömer rätt till sjukpenning. Utredarna träffar inte de försäkrade fysiskt utan har samtal på telefon för att till exempel meddela avslag på begäran om sjukpenning.

Trakasserier och hot är ovanliga, men det kan hända att folk hamnar i affekt för att de inte förstår beslut. Folk kan också bli ledsna, gråta och säga att de inte har något att leva för.

Enheten som hanterar *komplexa assistansersättningsärenden* granskar assistansersättningsärenden efter att ha fått en signal från till exempel kommun, polis eller Migrationsverket om att det kan förekomma oegentligheter. Det kan handla om att det inte fanns rätt till ersättning från början eller att förhållandena har förändrats. Enheten utreder rätt till fortsatt ersättning och gör bland annat hembesök. Enheten samarbetar med bland annat Regionalt underrättelsecenter (RUC).²²¹

²²¹ De regionala underrättelsecentrumen (RUC) utgör kontaktpunkter för löpande underrättelsesamarbeten mellan satsningens myndigheter på lokal och regional nivå, och tar fram underlag i form av exempelvis rapporter och förslag på insatser till RSR. RUC:arna ska arbeta med myndighetsöverkridande ärenden inom ramen för den nationella inriktningen för bekämpning av den organiserade brottsligheten.

Otillåten påverkan i form av trakasserier och skuldbeläggande är det som förekommer mest, från framför allt ombud och anhöriga. Det kan till exempel handla om telefonsamtal och e-post med anklagelser om att utredaren försöker ta livet av den försäkrade, ifrågasättande av kompetens och utredarens bedömning. Enskilda kan även begära ut utredarens cv, personliga brev och kräva handläggbarbyte. I gränslandet ligger också sådant som att den försäkrade och ombud ifrågasätter medarbetares kompetens och bedömning, samt kontakter chefer högre upp i organisationen. Ärenden pågår ofta under en längre tid (de kan till exempel överklagas i flera instanser) och när hot och trakasserier förekommer, förekommer de ofta flera gånger i ett ärende.

Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndighetens huvudsakliga uppgifter är indrivning, verkställighet, betalningsföreläggande, handräckning, skuldsanering och tillsyn i konkurs. Kronofogdemyndigheten kan tvinga fram en betalning av en skuld (indrivning). Myndigheten kan också utmäta egendom för att betala en skuld eller vräka en person från en fastighet (verkställa). Kronofogdemyndigheten kan hjälpa personer att få tillgång till sina tillhörigheter till exempel genom att tvinga en person att flytta eller lämna tillbaka egendom (handräckning). Kronofogdemyndigheten ska också säkerställa att den person som berörs av myndighetens beslut har kunnat ta del av innehållet i aktuella handlingar (delgivning).

Kronofogdemyndigheten har 2 051 årsarbetskrafter på 32 kontor runt om i landet.

Verksamhet och typ av otillåten påverkan

På *verkställigheten* arbetar kronoinspektörer med att driva in skulder. De kan möta människor som inte har råd att betala sina skulder och som är i kris. Kronoinspektörerna kan mötas av trakasserier och hot från gäldenärer (det vill säga personer som är skyldiga pengar) i affekt vid möten och via telefon och e-post. Suicidhot är vanligt. Det kan också hända att kronoinspektörerna hittar avlidna människor. Andra exempel är att folk har folkbokfört sig på anställdas hemadresser och kontaktat anställdas familj. Vid *delgivning*, när en person ska informeras om ett beslut, kan det till exempel handla om att området kronoinspektörer vistas i kan upplevas som obehagligt, till exempel att folk tittar eller pekar, snarare än om direkta trakasserier.

Specialverkställigheten har till uppgift att verkställa utmätning, betalningssäkring och kvarstad (det vill säga tillfälligt ta hand om pengar eller egendom när det finns en risk att den som har ett krav på sig undanhåller eller försvinner med pengarna

eller egendomen) hos personer som misstänks för allvarlig ekonomisk eller organiserad brottslighet. Specialverkställigheten ska även kontrollera att meddelade näringsförbud följs, verkställa inträngsundersökningar (det vill säga bevisssäkring enligt de immaterialrättsliga lagarna) och lämna handräckning till andra myndigheter vid bevisssäkring enligt skatteförfarandelagen. Specialverkställigheten deltar i samarbetet med andra myndigheter inom ramen för satsningen mot organiserad brottslighet, bland annat genom informationsutbyte och vid aktiva insatser.

Många av förrättningarna meddelas inte i förväg, vilket innebär att Kronofogdemyndighetens besök kan komma som en överraskning. Människor kan hamna i chock och affekt samt bli aggressiva. Däremot upplevs suicidhot vara vanligare i verkställigheten, där fler gäldenärer befinner sig i en desperat situation.

Kundservice tar emot samtal från personer som har frågor och hanterar även e-post och sociala medier. De som ringer kan vara förtvivlade personer som är skuldsatta, inte ser någon utväg och som säger att de ska ta livet av sig. Folk kan också vara arga på Kronofogdemyndigheten som tar alla deras pengar. Det kan även vara borgenärer (det vill säga de som ska ha betalt) som är upprörda för att Kronofogdemyndigheten inte lyckats driva in deras skuld.

Myndigheten har polisanmält incidenter av våld och hot mot tjänsteman och även bombhot.

Livsmedelsverket

Livsmedelsverket ska arbeta för säkra livsmedel, redlighet i livsmedelshanteringen och bra matvanor. Livsmedelsverkets målgrupper är konsumenter, kontrollmyndigheter, livsmedelsföretag och aktörer inom folkhälsan.

Myndigheten har 570 årsarbetskrafter. Huvudkontoret finns i Uppsala, och kontrollpersonal finns placerade på olika ställen i hela landet. Inom livsmedelskontrollen är de ofta schemalagda ute på olika verksamheter.

Verksamhet och typ av otillåten påverkan

Livsmedelsverket utför kontroll av livsmedelsföretag på knappt 1 500 livsmedelsanläggningar, inklusive slakterier, exportanläggningar och vilthanteringsanläggningar, i hela landet.

Livsmedelsverkets officiella veterinärer och livsmedelskontrollanter utför offentliga kontroller i samband med slakt. Kontrollerna omfattar bland annat besiktning av levande djur före slakt och besiktning av kött efter slakt. Vid besiktning före slakt

kontrollerar officiella veterinärer att djuren inte visar tecken på sjukdomar eller andra tillstånd som kan påverka människors eller djurs hälsa negativt. Veterinärerna kontrollerar att djuren är tillräckligt rena inför slakt och att det inte finns tecken på djurskyddsbrister.

Vid stora slakterier finns alltid en veterinär eller en livsmedelskontrollant från Livsmedelsverket på plats. Vid mindre slakterier genomför de regelbundna besök. Kontrollen innebär att Livsmedelsverkets anställda direkt ska påpeka när de ser något, till exempel om någon slår djur eller bryter mot hygienbestämmelser, samt skriva en rapport. Ensamarbete är vanligt.

Det vanligaste är att personer försöker påverka beslut med språk och kroppsspråk. Besluten kan uppfattas som felaktiga eller personliga. Vid framför allt mindre slakterier kan företagaren uppleva att hans livsverk blir ifrågasatt. Folk kan bli väldigt arga, vilket tar sig flera uttryck. De kan förlöjliga veterinärers och livsmedelskontrollanters kompetens och vilja byta till någon "bättre". De kan även höja tonen, skrika, kasta saker som till exempel knivar och filma. Polisänmälda incidenter innefattar bland annat ett fall när bultarna på en medarbetares hjul lossades.

Myndigheten har även talespersoner som har i uppgift att representera myndigheten i media i olika frågor. Vissa frågor, som till exempel rekommendationer om vitaminer och kosttillskott, kan väcka uppmärksamhet. Det kan innebära att talespersonen kan få kritik på sociala medier.

Expertmyndigheter och myndigheter som betalar ut stöd till organisationer

Folkhälsomyndigheten

Myndighetens uppdrag

Folkhälsomyndigheten har ett nationellt ansvar för folkhälsofrågor. Myndigheten ska verka för en god och jämlik hälsa i hela befolkningen, förebygga sjukdomar och skador samt verka för ett effektivt smittskydd och skydda befolkningen från olika former av hälsohot. Folkhälsomyndigheten har 563 årsarbetskrafter placerade i Östersund och Stockholm.

Verksamhet och typ av otillåten påverkan

Folkhälsomyndigheten spelade en central roll på nationell nivå i hanteringen av covid-19-pandemin. De flesta hot som mottogs i samband med den

uppmärksamhet myndigheten fick var allmänna hot riktade mot myndigheten som helhet, till exempel att alla medarbetare skulle dö eller få cancer. Demonstranter tog sig in i myndighetens lokaler. Talespersoner som syntes i media fick utstå personangrepp. Anställda i växel och myndighetens svarstjänst, som svarar på frågor från allmänheten, drabbades också av trakasserier och hot, till exempel genom att folk begärde ut namn och cv:n på alla anställda. Folk som ringde till myndigheten kunde vara otrevliga, ringa flera gånger, säga att myndigheten "håller på att ta livet av dem" och att anställda på myndigheten skulle "akta sig".

Myndigheten har polisanmält vissa incidenter och samarbetat med Polismyndigheten om bland annat personskydd.

Diskrimineringsombudsmannen

Myndighetens uppdrag

Diskrimineringsombudsmannen tar emot och utreder anmälningar från enskilda, kan företräda enskilda i domstol och genomför tillsyn av aktörer inom olika samhällsområden. Myndigheten har också i uppdrag att genomföra olika främjande insatser, exempelvis dialoger och kunskapspridning.

Diskrimineringsombudsmannen har 88 årsarbetskrafter.

Verksamhet och typ av otillåten påverkan

Varierande typ av hot och trakasserier förekommer. Det kan röra sig om hot mot tjänsteman, hot mot myndigheten som sådan, och suicidhot från enskilda. Det är främst gråzoner, där enskilda blir arga och kan komma med personangrepp, ha en otrevlig ton och rättshaveristiska tendenser (till exempel genom att skicka ett tjugotal mejl under några få dagar). Majoriteten av trakasserier och hot sker via e-post och telefon. I arbetet med att arrangera seminarier, workshops och konferenser kan det uppstå situationer där folk uttrycker sig hotfullt eller att kontroversiella organisationer vill delta. Drev i sociala medier är däremot mindre vanligt.

Moderna museet

Myndighetens uppdrag

Moderna museet har i uppdrag att visa, spegla, samla och bevara modern och nutida konst i alla dess former. Museet ska också verka för konstnärlig och kulturell förnyelse, göra samlingarna tillgängliga för en så stor publik som möjligt, ordna utställningar och driva pedagogisk verksamhet. Myndigheten har 112 årsarbetskrafter och finns i Stockholm och Malmö.

Verksamhet och typ av otillåten påverkan

Konst som kan uppfattas som kontroversiell eller politisk och som uppmärksammas på olika sätt kan innebära att anställda i museets lokaler och butik får ta emot otrevliga kommentarer från besökare. Enskilda besökare kan dessutom ha hot riktade emot sig med följd att säkerheten i lokalerna måste höjas, vilket kan innebära oro hos de anställda att något ska inträffa. Mer allvarliga incidenter är ovanliga, men museet bombhotades 2012.

Myndigheten för press, radio och tv

Myndighetens uppdrag

Myndigheten ansvarar för tillståndsgivning och registrering av sändningar i radio och tv, granskning av att medier följer lagar och regler, fördelning av ekonomiskt stöd till nyhetsmedier samt bevakning och analys av medieutvecklingen. Myndigheten har 35 årsarbetskrafter.

Verksamhet och typ av otillåten påverkan

Anställda på myndigheten har hängts ut med namn och bild på nätet, och deras kompetens har ifrågasatts. Personer har spelat in och klippt om telefonsamtal och lagt ut på nätet.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Myndighetens uppdrag

Myndigheten verkar för att målen inom ungdomspolitiken och politiken för det civila samhället uppnås. Bland annat tar myndigheten fram, samlar och sprider kunskap, samordnar statliga insatser och samverkar med myndigheter, kommuner, regioner och det civila samhällets organisationer. Myndigheten fördelar också statsbidrag och EU-bidrag till verksamheter och projekt. Myndigheten har 93 årsarbetskrafter och är belägen i Växjö.

Verksamhet och typ av otillåten påverkan

Trakasserier och hot är ovanliga, men förekommer i samband med utbetalning av statsbidrag. I samband med att myndigheten fattar beslut om utbetalning av medel till organisationer som uppfattas som kontroversiella kan myndighetens verksamhet beskrivas negativt och handläggare kan hängas ut av framför allt privatpersoner på sociala medier. Det kan komma otrevliga mejl, där tonen kan vara svår att hantera, både till myndighetens gemensamma brevlåda och till enskilda medarbetare. Det förekommer även upprörda telefonsamtal från till exempel representanter för organisationer som inte fått bidrag.

Bilaga 3. Genomförda intervjuer och gruppintervjuer

Inledande intervjuer

Myndighet/organisation	Datum	
Åklagarmyndigheten	2021-09-08	Säkerhetschef och säkerhetsskyddschef
Arbetsmiljöverket	2021-09-14	Projektledare nationell inspektionsinsats
Akavia	2021-09-16	Sakkunnig samt pressansvarig (två respondenter)
Livsmedelsverket	2021-09-22	Säkerhetssamordnare
Myndigheten för press, radio och tv	2021-09-30	HR-ansvarig
Kronofogdemyndigheten	2021-10-05	Rättschef samt säkerhets- och säkerhetsskyddschef (två respondenter)
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor	2021-10-11	GD och HR-chef (två respondenter)
Försäkringskassan	2021-10-18	Chef operativ säkerhet
Skatteverket	2021-10-19	Tf sektionschef
Länsstyrelsen Jämtland	2021-11-09	HR-chef
Moderna museet	2021-11-10	Administrativ chef
Jämställdhetsmyndigheten	2021-11-11	HR-generalist
Folkhälsomyndigheten	2021-10-18	Enhetschef, fastighet och säkerhet

Fallstudieintervjuer

Försäkringskassan

Datum	
2021-12-14	HR-avdelningen, verksamhetsområde chefsstöd, verksamhetsutvecklare
2021-12-16 a	Huvudskyddsombud (två respondenter)
2021-12-16 b	Avdelningen för ledningsstöd, verksamhetsutvecklare med ansvar för bland annat personalsäkerhet
2022-01-19	Avdelningen för ledningsstöd, säkerhetschef/säkerhetsskyddschef
2022-01-26	Avdelningen för funktionsnedsättning, enhetschef för verksamhet som hanterar komplexa assistansärenden
2022-02-01	Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor, enhetschef kontroll Nord
2022-01-27	Avdelningen för sjukförsäkring, enhetschef nationellt koncentrerad verksamhet
2022-02-09	Avdelningen för sjukförsäkring, enhetschef för specialister samt försäkringsmedicinska rådgivare
2022-04-07	Gruppintervju medarbetare assistansersättningen (fyra deltagare)
2022-04-29	Gruppintervju medarbetare sjukpenning (fyra deltagare)

Kronofogdemyndigheten

Datum	
2021-12-17	Huvudskyddsombud
2021-12-21	HR-direktör
2022-02-07	Enhetschef specialverkställigheten
2022-02-10	Processledare
2022-03-18	Gruppintervju medarbetare specialverkställigheten (tre deltagare)
2022-03-30	Enhetschef verkställigheten
2022-03-30	Gruppintervju medarbetare verkställigheten (fem deltagare)
2022-03-31	Gruppintervju kundservice (sex deltagare)
2022-03-31	Enhetschef kundservice
2022-05-17	Säkerhetschef

Livsmedelsverket

Datum	
2022-01-12	Huvudskyddsombud (två respondenter)
2022-01-14	HR-strateg
2022-01-20	Avdelningschef område strategisk utveckling och stöd, tf säkerhetschef
2022-01-25	Avdelningschef område kontroll
2022-01-27	Pressekreterare
2022-01-12	Huvudskyddsombud (två respondenter)
2022-03-04	Teamchef
2022-03-22	Teamchef
2022-04-06	Gruppintervju livsmedelsinspektörer (fyra deltagare)
2022-04-11	Gruppintervju (tre deltagare)

Diskrimineringsombudsmannen, Folkhälsomyndigheten,
Moderna museet, Myndigheten för press, radio och tv,
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Datum	
2022-03-24	Gruppintervju medarbetare (sju medarbetare från fyra myndigheter)
2022-03-24	Gruppintervju chefer med personalansvar (sex deltagare från tre myndigheter)
2022-05-20	Enhetschef, Myndigheten för press, radio och tv

Polismyndigheten

Datum	
2022-04-26	Säkerhetschef om projekt Medarbetarskydd

Trakasserier, hot och våld mot statligt anställda riskerar att leda till att demokratiska principer undermineras, om anställda undviker arbetsuppgifter eller inte fattar rätt beslut.

Riksrevisionen har granskat förekomsten av trakasserier, hot och våld mot statligt anställda, samt hur myndigheterna och regeringen arbetar med att förebygga och hantera detta. Mer än hälften av myndigheterna uppger att anställda har utsatts för trakasserier någon gång per år eller mer. Framför allt trakasserier och hot är vanligt, eller till och med mycket vanligt, vid myndigheter som beslutar om bidrag, gör tillsyn eller utreder brott.

Granskningen visar att myndigheternas arbete med att hindra och hantera trakasserier, hot och våld oftast fungerar bra. Myndigheter där medarbetare löper hög risk att drabbas, har överlag vidtagit förebyggande och hanterande åtgärder. Samtidigt saknas kunskap och stöd för myndigheter som får en plötslig ökning av trakasserier och hot, när vissa frågor eller ärenden väcker uppmärksamhet, när det sker förändringar i omvärlden eller i myndighetens uppdrag.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge lämplig myndighet i uppdrag att inrätta en funktion som stödjer myndigheter med praktiska råd och verktyg. Regeringen bör också överväga om funktionen även ska erbjuda stöd till kommuner och regioner. Vidare bör regeringen överväga ändringar i lagstiftningen som minskar enskilda beslutsfattaress eller handläggares utsatthet, utan att medborgarnas grundläggande rätt att ta del av information äventyras.

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00
www.riksrevisionen.se

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2023

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottnér, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestrand, Brandberg, Bohlin, Carlson

Föredragande: statsrådet Slottnér

Regeringen beslutar skrivelse 2022/23:86 Riksrevisionens rapport om åtgärder med anledning av trakasserier, hot och våld vid statliga myndigheter