

Arbetsmiljörättsliga möjligheter och begränsningar i det öppna samhället

Mikael Hansson

Vid halvårsskiftet 2025 trädde ändringar i brottsbalken och förvaltningslagen i kraft som syftar till att skydda demokratin och rättsstaten genom att skydda offentliganställda mot hot och våld. Den nya lagstiftningen möter arbetsmiljörättsliga regler, som syftar till att skydda arbetstagare mot bland annat hot och våld på arbetsplatsen. I bidraget undersöks det arbetsmiljörättsliga utrymmet för att vidta åtgärder, i ljuset av den nya lagstiftningen och de rättsstatliga principer den syftar till att skydda.

Arbetsmiljö, hot och våld, säkerhet och hälsa.

INLEDNING

Ämnet och dess bakgrund

Frågan om hot och våld och vad det innebär för såväl individer som för samhället har föranlett lagstiftning, senast i vissa lagändringar som följde på prop. 2024/25:141 *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier m.m.* och som trädde ikraft i juli 2025. Frågan uppmärksammas också, till exempel, genom detta temanummer. Den är inte heller okänd för rättsvetenskapen, arbetsmiljörättslig forskning pågår till exempel genom Peter Ramsjös avhandlingsprojekt vid Uppsala universitet som inriktar sig på hot och våld i skolans arbetsmiljö. Fanny Holm och Johan Holm (2024) har analyserat en närliggande fråga, den om behov av skydd mot hot och våld för

FÖRFATTARE

Mikael Hansson, universitetslektor, juridiska institutionen, Uppsala Universitet,
mikael.hansson@jur.uu.se

DOI: <https://doi.org/10.58236/aa.28224>

© Författaren/författarna. Detta är en Open Access-artikel som distribueras enligt Creative Commons, licens CC-BY 4.0

förtroendevalda som inte är anställda. Brottsförebyggande rådets senaste rapport om otillåten påverkan mot myndighetsutövning är från 2016. Där drar författarna slutsatsen att tjänsteutövningen påverkas i mindre utsträckning än privatlivet (Skinnari m.fl., 2016). En rapport från 2025 som tar sikte på förtroendevalda och kommunal förvaltning överlappar dock delvis. På de tio år som gått sedan dess tycks inte utsattheten för offentliganställda ha förändrats i någon större utsträckning, men risken för att förtroendet för rättsstaten och demokratin skadas betonas. Också riskerna för arbetsmiljön och därpå följande personalomsättning lyfts fram (Horgby m.fl., 2025 s. 93). Horgby m.fl. (2025) påpekar också svårigheterna med att mäta faktisk påverkan (s. 56).

Hot och våld mot offentliganställda kan (och bör) i många fall uppfattas inte bara som ett hot mot de enskilda som utsätts för hoten, utan som hot mot hela det demokratiska samhället. Att värna demokratin och rättsstaten verkar också vara huvudsyftet med lagändringarna (se särskilt prop. 2024/25:141 s. 16 ff. för den bakgrundsbeskrivning som ligger till grund för lagändringarna). Lagändringarna görs inte i arbetsmiljöregleringen utan i straff- och förvaltningslagstiftningen, bland annat genom att straffskalor i 17 kap. brottsbalken (1962:700) om brott mot allmän verksamhet m.m. skärps, att brottet *förolämpning mot tjänsteman* införs i 17 kap. 3 § brottsbalken och att en möjlighet att utelämnas uppgifter om beslutsfattare införs i 33 § 4 st. förvaltningslagen (2017:900). De syftar till att möta en ökad utsatthet för offentliga tjänstemän i myndighetsutövande position och det finns därför också oundvikligen en arbetsmiljöaspekt i reglerna, även om det inte uttryckligen presenteras som ett mål eller delmål i utredningarna bakom lagstiftningen.

Lagändringarna kan därför påverka tillämpningen av den arbetsmiljörättsliga regleringen. Anställdas intresse av en god arbetsmiljö skyddas av arbetsmiljörättsliga regler. Arbetsmiljörättsliga regler kommer därför att vara begränsande eller betungande för arbetsgivaren, på så sätt att de ligger till grund för att ålägga eller förbjuda denna att göra vissa saker. De kan rentav leda till den mest genomgripande sanktionen av alla, eftersom ett agerande eller uteblivet agerande kan straffas enligt brottsbalkens regler. Att reglerna är betungande och ingripande för arbetsgivaren innebär att denne skyddas av vissa offentligrättsliga och rättsstatliga principer, som också ska tjäna till att skydda det öppna och demokratiska samhället. Det innebär dock att principerna alltså kan begränsa möjligheterna att ingripa mot brister i arbetsmiljön. Arbetsmiljörätten är ett offentligrättsligt rättsområde, och de offentligrättsliga principer som genomsyrar den kan därför komma att motarbeta arbetsmiljörättsliga reglers genomslag. När de arbetsrättsliga reglerna syftar till att skydda de arbetstagare som ska upprätthålla förvaltningen och därmed de rättsstatliga värdena den bygger på kan alltså de rättsstatliga värdena paradoxalt nog motarbeta de praktiska möjligheterna att skydda dess förverkligande.

Intresseavvägningar av det slaget är i och för sig inte ovanliga, och i någon mening handlar alla rättsliga regler om en avvägning mellan motstående intressen. Lösningen kan inte heller vara att arbetsmiljörättsliga regler får fullt genomslag, för då motarbetar arbetsmiljörätten lika paradoxalt de rättsstatliga principer den ska genomsyras av. Det är en balansgång, och det föreliggande bidraget handlar om huruvida och i vilken utsträckning offentliganställdas intresse av att inte utsättas för hot och våld i sin yrkesutövning kan balanseras mot rättsstatliga ideal och samhällets intresse av transparens och öppenhet i förvaltningen.

Syfte och metod

Bidraget syftar till att undersöka vilket rättsligt utrymme tillsynsmyndigheten och skyddsombud har att ställa krav på åtgärder för att undanröja eller minska risker för hot och våld i arbetet, i verksamheter där öppenhet är ett grundläggande rättsstatligt värde. Det rör sig i huvudsak om offentliga verksamheter där myndighetsutövning står i centrum. De arbetsmiljörättsliga möjligheterna att vidta åtgärder undersöks i ljuset av den nya lagstiftningen och i relation till de principer som styr tillämpningen och som ska garantera att grundläggande rättsstatliga värden tillgodoses; *proportionalitets-, legalitets- och offentlighetsprinciperna*. Regler och principer är språkliga konstruktioner, och analysen inleds med en diskussion av två grundläggande begreppspar som är av avgörande betydelse för reglerna och det rättsliga handlingsutrymmet; *hot och våld* respektive *fysisk och psykisk arbetsmiljö*.

Den metod som används i bidraget är vad som brukar kallas en rättsdogmatisk metod, och som är helt etablerad i rättsvetenskapliga studier. Metoden beskrivs i närtid och i allmänna sammanhang av till exempel Jan Kleineman (2025) och Bert Lehrberg (2025) (särskilt s. 35). En genomgång av ett antal rättsdogmatiska studier ges av Åke Frändberg (2023). Att den rättsdogmatiska metoden är den vanliga i rättsvetenskapliga sammanhang utesluter givetvis inte att det finns andra metoder som besvarar andra rättsvetenskapliga frågor. Från arbetsmiljörätten kan exempel hämtas i Maria Steinbergs avhandling (Steinberg 2004) som använder en rättsgenetisk metod och empiriska metoder i syfte att besvara andra frågor än vad en rättsdogmatisk studie i snäv mening kan besvara. Den rättsdogmatiska metodens ställning markeras av att hon funnit ett behov av att ge exempel på arbetsrättsliga avhandlingar som använder andra metoder än den rättsdogmatiska (s. 59), och hon gör en genomgång av arbetsrättsliga avhandlingar som använder vidare metoder (s. 50 f.). Peter Andersson kallar metoden i sin avhandling rättsdogmatisk, med fokus på systematisering och tolkning (Andersson, 2013 s. 23, se också Andersson, 2019 s. 14 ff.). Han gör dock reservationen att han delar Claes Sandgrens (Sandgren, 2005 s. 649) uppfattning att själva termen *dogmatisk* utifrån en allmänspråklig förståelse kan leda tanken fel. Johan Holm betecknar metoden i sin avhandling som rättsanalytisk, en term som används för att den är

”ett annat sätt att beteckna den rättsdogmatiska metoden i bredare mening, men termen rättsanalytisk undviker de negativa konnotationer som begreppet dogmatik har för de som inte är fullt ut bekanta med den rättsvetenskapliga terminologin.” (Holm, 2021 s. 25). Samtliga doktorsavhandlingar på det arbetsmiljörättsliga området hänför sig alltså till rättsdogmatiken, med vissa reservationer eller nyanseringar.

Rättsdogmatiska studier går ut på att undersöka och beskriva gällande rätt, det vill säga rätten så som den är (*de lege lata*). Studieobjektet för den rättsdogmatiska metoden är reglerna, vilka tolkas och systematiseras i relation till varandra. Reglerna antas framgå av de erkända rättskällorna; författningar, rättspraxis, förarbeten till lagstiftning, sedvana och rättsvetenskaplig doktrin. Metoden bygger på tanken att ur dessa källor kan såväl uttryckligt skrivna regler (lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter) som oskrivna (mer eller mindre allmänt giltiga principer) utläsas. Det dogmatiska i den rättsdogmatiska metoden ligger i den meningen främst i att rättskällorna tas för givna som sådana (jämför Sandgren, 2005). Ur reglerna eller dess systematiska sammanhang kan också i allmänhet uttolkas vilket intresse regeln ifråga skyddar. I princip är det ett annat sätt att uttrycka en regel eller en rättsprincips tillämpningsområde, men att tala om intressen underlättar diskussionen när det finns överlappande eller konkurrerande regler i en situation. Med rättspraxis avses domar från de högsta instanserna, vilka anses vara prejudicerande (det vill säga ge ledning för underinstanser i liknande fall). Viss underrättspraxis diskuteras dock i illustrativt syfte. De diskuterade ändringarna i brottsbalken och förvaltningslagen är så pass nya att ingen auktoritativ rättstillämpning ännu finns att undersöka.

Metoden hänger samman med syftet på så sätt att det är det rättsliga handlingsutrymmet som undersöks, inte i vilken utsträckning detta utrymme faktiskt utnyttjas. Studier av reglernas tillämpning utanför rättspraxis kräver andra metoder (se till exempel Steinberg, 2004 och Wikman & Rickfors, 2018). Fokus är alltså på vilka möjligheter eller incitament reglerna ger eller vilka intressen de skyddar, snarare än hur aktörerna faktiskt agerar. För den som överväger att agera spelar det inte heller någon roll hur andra har agerat – ansvaret för att vidta arbetsmiljöåtgärder åligger arbetsgivare och personer med arbetsmiljöansvar oberoende av andra. För den som har ett ansvar att agera spelar det inte heller någon roll i vilken utsträckning hot och våld faktiskt förekommer i andra sammanhang. Att det förekommer finns knappast skäl att betvivla, det och andra empiriska antaganden som görs i det följande är nog ganska okontroversiella.

Disposition

Efter denna inledning övergår artikeln till en redogörelse för de regler som berör våld och hot om våld på arbetsplatsen. Dessa beskrivs kort, innan de föreskrifter

som särskilt berör hot och våld presenteras. Hot och våld aktualiserar också straffrättsliga regler, för den som hotar eller utövar våld men också för den arbetsgivare som inte följt arbetsmiljölagens krav. Dessa regler berörs i samband med att ett av de två grundläggande begreppspar som nämnts ovan; hot och våld, diskuteras. Det andra begreppspar är den uppdelning i fysisk och psykisk arbetsmiljö som ibland är uttrycklig och ibland är underförstådd i arbetsmiljörätten, och som i princip speglar uppdelningen mellan hot och våld. De båda begreppsparen används ofta i ett sammanhang, men som ska visas riskerar det att dölja att det rättsliga möjligheterna att ingripa mot eller förebygga arbetsmiljörisker är olika beroende på var i begreppsparen frågorna rör sig.

Därefter diskuteras hur vissa offentligrättsliga och rättsstatliga principer; proportionalitets- legalitets- och offentlighetsprinciperna styr de rättsliga möjligheterna att ingripa mot eller kräva åtgärder, också sådana som begränsar risken för hot och våld. Begränsningarna kan bero både på att åtgärderna är betungande och begränsar arbetsgivarens rättsliga handlingsutrymme (också om arbetsgivaren råkar vara en myndighet), och på att åtgärden som sådan inte utan vidare får stå i strid mot rättsstatliga principer.

Artikeln avslutas sedan med en sammanfattning av resultaten och en kort anmärkning av vad som kan behövas för att reglerna ska få ändamålsenlig verkan.

DEN ARBETSMILJÖRÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTEN

Arbetsmiljörättens offentligrättsliga orientering

Arbetsmiljölagen (1977:1160) syftar till att uppnå en god arbetsmiljö, 1 kap. 1 §. För att uppnå det ska arbetsgivaren vidta alla åtgärder som behövs för att tillgodose arbetstagares intresse av en god arbetsmiljö, 3 kap. 2 §. Arbetsmiljölagen ska också uppfylla ILO:s konvention nr 155 *om arbetarskydd och arbetsmiljö* och nr 187 *om ett ramverk för att främja arbetsmiljö*, båda så kallade kärnkonventioner som Sverige är folkrättsligt förpliktat att följa. Av 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen och 18 § första stycket 6. arbetsmiljöförordningen (1977:1166) framgår vidare att Arbetsmiljöverket har bemyndigats att meddela de ytterligare föreskrifter om bland annat allmänna skyldigheter i fråga om arbetsmiljön som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Arbetsmiljöverkets föreskrifter ("AFS:ar") preciserar alltså de mer allmänna bestämmelserna i arbetsmiljölagen i detaljerade föreskrifter. Därför kallas arbetsmiljölagen ofta för en "ramlag", en lag som i sig inte ger rättigheter och skyldigheter utan som sätter ramarna för Arbetsmiljöverkets normgivning.

Arbetsmiljöverket är samtidigt tillsynsmyndighet, och kan som sådan enligt 7 kap. 7 § första stycket 1. Arbetsmiljölagen meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att arbetsmiljölagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd

av lagen ska följas. I 7 kap. 7 § andra stycket anges att ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. De åtgärder som åläggs av Arbetsmiljöverket lär ofta ha föregåtts av att ett skyddsombud (det vill säga en av arbetstagarna utsedd företrädare i arbetsmiljöfrågor, 6 kap. 2 och 4 §§ arbetsmiljölagen) har krävt åtgärder av arbetsgivaren enligt 6 kap. 6 a § arbetsmiljölagen. Även om skyddsombuden i princip kan kräva vilka åtgärder som helst inklusive att tillfälligt stoppa arbetet enligt 6 kap. 7 §, är utrymmet för skyddsombudet att få till stånd bestående förändringar i princip beroende av Arbetsmiljöverkets utrymme att utfärda förelägganden. Skyddsombudens roll är alltså praktiskt viktig, men de rättsliga möjligheterna att få till stånd förändringar annat än tillfälligt skiljer sig inte från Arbetsmiljöverkets möjligheter att kräva åtgärder med stöd av arbetsmiljölagen och att sanktionera dessa. En annan sak är att samverkan på arbetsplatsen förutsätts både undvika och lösa problem, men då sträcker sig den rättsliga skyldigheten inte längre än till att just samverka (6 kap. arbetsmiljölagen). Skyddsombuden kan inte tvinga fram några beslut, bara begära åtgärder och föra vidare till Arbetsmiljöverket om begäran inte skulle höras.

Att de arbetsmiljörättsliga reglerna har arbetstagarnas arbetsmiljö för ögonen innebär i och för sig inte att det inte kan finnas andra syften och ändamål bakom regleringen, såsom samhällets intresse av att undvika dyra sjukvårdskostnader och att arbetskraften ska användas uthålligt över tid. Det innebär dock att reglerna tar sikte på arbetsgivaren, det är den som åläggs att göra eller inte göra något. Därför skyddas arbetsgivaren av offentligrättsliga och rättsstatliga principer som legalitetsprincipen och proportionalitetsprincipen, principer som syftar till att statens makt ska utövas på ett förutsebart och så lite ingripande sätt som möjligt (i linje med principer för den liberala rättsstaten).

Eftersom det alltså är arbetsgivaren som ska åläggas att göra något ger det denne ett visst försteg i oklara fall, på bekostnad av arbetstagarens intresse. Också i den civilrättsliga arbetsrätten (den offentligrättsliga arbetsmiljörättens syskon) finns samma mönster, men med en åtminstone delvis annan legitimering. Enligt de så kallade *arbetsgivarprerogativerna*, eller *§ 32-rättigheterna*, har arbetsgivaren rätt att leda och fördela arbetet. Utgångspunkten brukar hänföras till en överenskommelse mellan arbetsgivarorganisationen Svenska Arbetsgivarförbundet (SAF, numera Svenskt Näringsliv) och arbetstagarorganisationen LO från 1906, känd som decemberkompromissen. Den härrör rättsligt sett från det arbetsrättsliga avtalet (anställnings- eller kollektivavtal), men den refereras ofta till som en princip, en allmän rättsgrundsats eller liknande. Från arbetsledningsrätten skiljs ibland företagsledningsrätten, som rör frågor som inte har direkt med arbetsavtalen att göra, och som ibland härleds från äganderätten istället för avtalet (se Glavå m.fl., 2023 särskilt s. 46 ff. och s. 53 med hänvisningar, jämför särskilt Mia Rönmar som inte skiljer på arbets- och företagsledningsrätt mer än att arbetsled-

ningsrätten syftar till att förverkliga företagsledningsrätten). Rönnmar använder också termen verksamhetsledningsrätt synonymt med företagsledningsrätten (och därmed i princip med arbetsledningsrätten) (Rönnmar, 2004 s. 423), en term som oavsett hur det står till med den teoretiska striden om företags- och arbetsledningsrätten förefaller mer närliggande när det, som här, framförallt handlar om myndigheter som arbetsgivare.

Föreskrifter om hot och våld

Arbetsmiljölagen är som sagt en ramlag, och den är därför i sig själv inte tydlig ifråga om vilka åtgärder som kan åläggas arbetsgivare. Vilka skyldigheter som föreligger för att undvika hot och våld mot arbetstagare framgår dock inte särskilt tydligt heller i AFS:arna, med vissa undantag som ska beröras nedan. Fram till den 1 januari 2025 då nya AFS:ar som väsentligen går ut på att genomföra en ny regelstruktur trädde ikraft (det tidsmässiga sambandet med straffrättsliga lagändringarna som diskuteras nedan och som trädde ikraft ett halvår senare är nog slumpmässigt) reglerades hot och våld i AFS 1993:2 *Våld och hot i arbetsmiljön*. Bestämmelserna är numera överförda till AFS 2023:1 *om systematiskt arbetsmiljöarbete – grundläggande skyldigheter för dig med arbetsgivaransvar* och AFS 2023:2 *om planering och organisering av arbetsmiljöarbete – grundläggande skyldigheter för dig med arbetsgivaransvar*. 5 kap. AFS 2023:2 handlar om skyldigheter som rör våld och hot om våld på arbetsplatsen. Redan i kapitlets rubrik finns alltså en begränsning till hot om våld, inte hot om något annat. Hot om att, till exempel, förstöra en tjänstemans karriär avses alltså inte med bestämmelserna i AFS 2023:2. Av det kan inte dras slutsatsen att sådana hot inte har med arbetsmiljön att göra, eller att arbetsgivaren inte har skyldighet att utreda och försöka undanröja också risken för sådana hot, men det sker då inom ramen för den mer allmänna skyldigheten att bedöma risker för ohälsa i arbetet och att vidta åtgärder för att undanröja sådana risker enligt 1 kap. 11 § AFS 2023:1. De föreskrifterna har överförts från en mängd andra föreskrifter, och uttrycker närmast den allmänna skyldigheten att bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete för att undvika ohälsa hos arbetstagarna i 8 § AFS 2001:1 *Systematiskt arbetsmiljöarbete*. Skyldigheten att undvika risker för andra hot än hot om våld framgår dock inte särdeles konkret.

I förhållande till våld och hot om våld finns däremot en del konkreta skyldigheter; enligt 5 kap. 4 § AFS 2023:2 ska arbetsgivaren se till att arbetstagarna får särskilt stöd och handledning vid arbete där det finns risk för återkommande våld eller hot om våld, arbetsgivaren ska se till att arbetstagarna har möjlighet att snabbt få hjälp om det uppstår en situation med våld eller hot om våld. Arbetsgivaren ska se till att det finns larm för att tillkalla hjälp om det behövs för säkerheten, att det finns fastställda rutiner för vem som ska ta emot larm och för vad som ska göras när det kommer ett larm, att arbetstagarna regelbundet övar sä-

kerhetsrutiner och åtgärder vid larm, sköta om och kontrollera larmutrustningen, och att det finns andra tekniska hjälpmedel om det behövs. Enligt 5 kap. 7 § får arbetsgivaren inte låta en arbetstagare utföra en arbetsuppgift som ensamarbete om arbetsuppgiften innebär en *påtaglig risk* för våld eller hot om våld. Förbudet mot ensamarbete gäller bara vid påtaglig risk, och skyldigheten att ha larm bara om det *behövs*. Det sistnämnda kan möjligen synas vara självklart, men det markerar en avvägning mellan intresset av trygghet och intresset av att arbetsgivaren inte ska behöva vidta ingripande och dyra åtgärder om det inte finns ett konkret behov som motiverar det (se vidare nedan om proportionalitetsprincipen).

DE GRUNDLÄGGANDE BEGREPPSPAREN

Hot och våld

Det första av två grundläggande begreppspår som ska diskuteras är ”hot och våld”, som redan berörts strax ovan. ”Hot och våld” används ofta som ett begrepp, utan åtskillnad mellan ”hot” och ”våld”. Ett närliggande exempel är rubriken för detta temanummer. Ofta fungerar det nog också utan problem – det är ”hot och våld” som ska bort från arbetsmiljön, inte ”hot eller våld”. Rimligtvis hänger de båda ofta samman, på så sätt att hot föregår våld eller att hotet och våldet sker i ett sammanhang. Sådana begrepp är inte ovanliga i juridiken; till exempel ”sveda och värk” i 5 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207), ”tro och heder” i 33 § lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område, eller varför inte (ofta, men inte alltid) anglicismen säkerhet och hälsa (se direktiv av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet [89/391/EEG]. Jfr den svenska översättningen av de ovan nämnda ILO-konventionerna nr 155 *Occupational Safety and Health Convention* och nr 187 *Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention*). I 5 kap. AFS 2023:2 är våld och hot om våld uppdelat, men på ett ganska subtilt sätt. Istället för hot *och* hot om våld används genomgående hot eller hot om våld. I de inledande bestämmelserna 1 och 3 §§ är uppdelningen ännu lite tydligare, genom ett ”,” utan att det är klart varför den skillnaden görs.

I den straffrättsliga lagstiftningen är dock hotet och våldet uppdelade i olika bestämmelser och olika kapitel i brottsbalken. Våld regleras i 3 kap. brottsbalken, med brott mot liv och hälsa. I kapitlet är brotten uppdelade både efter gärningens resultat och gärningsmannens uppsåt. Av mindre intresse ifråga om hot och våld på arbetsplatsen är oaktshetsbrotten (där uppsåt inte är en förutsättning för brott, utan oaktshet), trots att de är dessa brott som är särskilda för arbetsmiljörätten. Vårdslöst, det vill säga icke uppsåtligt, handlande som leder till vissa av de följderna som de uppsåtliga brotten (död, skada eller sjukdom – däremot inte ”bara” smärta), behandlas i 3 kap. 7 § (död) respektive 8 § och 9 § brottsbalken

(kroppsskada eller sjukdom). Det är också dessa brott som enligt 3 kap. 10 § kan begås i form av det särskilda brottet *arbetsmiljöbrott*. Arbetsmiljöbrott föreligger om brottet har begåtts genom att någon uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt vad som i enlighet med arbetsmiljölagen ålegat honom till förebyggande av ohälsa eller olycksfall. Skälen att införa ett särskilt arbetsmiljöbrott påminner om skälen för att i 17 kap. 2 § brottsbalken införa ett nytt brott för gärningar som egentligen redan täcks av andra brott, se prop. 1990/91:140 s. 108 ff. och prop. 2024/25:141 s. 60 ff. Arbetsmiljön anses alltså så viktig att samhället har tagit till sin starkaste markering, kriminalisering, för att upprätthålla den.

Uppsåtligt dödande regleras såvitt nu är relevant (från barnadrap och folkmord bortses här) i 3 kap. 1 § som stadgar påföljder för mord (att med uppsåt beröva annan livet) till tidsbegränsat fängelse i lägst 10 år och högst 18 år eller på livstid samt i 3 kap. 2 § drap (att uppsåtligen beröva annan livet, men under sådana omständigheter att gärningen är att anse som mindre grov) till fängelse i lägst sex år och högst 10 år. I 3 kap. 5 § (och 6 §) beskrivs misshandel; att uppsåtligen tillfoga en annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta eller försätter personen i vanmakt eller något annat sådant tillstånd. Påföljden är böter eller fängelse i högst sex månader för ringa misshandel till fängelse i högst tio år för synnerligen grov misshandel. Som jämförelse är påföljden för olaga hot böter eller fängelse i högst två år, vilket är samma minimistraff som för ringa misshandel och samma maximistraff som misshandel av normalgraden. Det är alltså inte nödvändigtvis så att våld anses ha ett högre straffvärde än hot, men de straff som typiskt sett döms ut verkar vara något lägre. Skillnaderna i såväl straffskala som straffmätning ökar vid grova brott (Månsson m.fl., 2024 s. 574, s. 593 och s. 697 f.). Hotbrottet är också ofta underordnat våldsbrottet på det sättet att om ett hot, vilket alltså knappast är ovanligt, har föregått våldet ska i allmänhet bara dömas för våldsbrottet (Nilsson, 2025).

Olaga hot är enligt 4 kap. 5 § brottsbalken att hota någon annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid. Brottet olaga hot förutsätter att hotet innebär hot om ett brottsligt angrepp, till exempel att gärningsmannen ska skada offret (hot om misshandel). Konstruktionen av brottet förutsätter genom rekvizitet *allvarlig rädsla* också att det ska vara ägnat att framstå som allvarligt menat, det vill säga att det ska finnas en uppfattning hos mottagaren att hotet kan förverkligas (Nilsson, 2025). Bedömningen ska göras utifrån den hotades perspektiv (det vill säga subjektivt), men av rekvizitet *ägnad* följer också att åtgärden objektivt ska kunna uppfattas så att hotet kan sättas i verket. Det som inte kan uppfattas (subjektivt eller objektivt) som ett hot kan alltså inte föranleda ansvar. På samma linje kan tänkas att hot utan konkret fara att sättas i verket väger mindre som arbetsmiljöintresse eftersom det inte finns samma anledning att vidta åtgärder mot hot som ”bara” är obehagliga i jämförelse med hot som riskerar att

sätts i verket. Hotet är i så fall inte bara straffbart utan också ett tungt vägande arbetsmiljöintresse när det riskerar att omsättas i fysisk skada.

Möjligheterna att ingripa mot eller kräva åtgärder till förebyggande av våld är alltså större än möjligheterna att ingripa mot eller kräva åtgärder mot hot. Sanktionerna är också skarpare vid situationer som inbegriper våld, än sådana som ”bara” inbegriper hot. Därmed övergår vi till att diskutera det andra grundläggande begreppsparet.

Fysisk och psykisk arbetsmiljö

Skillnaden mellan hot och våld kan dras ut till en annan åtskillnad, som är mer eller mindre förutsatt i den arbetsmiljörättsliga begreppsbyggnaden. Därmed är vi inne på det andra begreppsparet; fysisk och psykisk arbetsmiljö. Arbetsmiljörätten har utvecklats från de förindustriella reglerna om tjänstehjon via 1889 års yrkesfärelag fram till dagen arbetsmiljölag. Under tiden kan en fokusförskjutning iakttagas från den fysiska arbetsmiljön till ett ökat fokus på den psykiska (psykosociala) arbetsmiljön (Andersson, 2013 s. 97). Historieskrivningen visar på en utveckling, ett ökat fokus – inte ett paradigmskifte. Huvudfokus för regleringen är alltså den fysiska arbetsmiljön, den psykiska arbetsmiljön är det andra (eller ett perspektiv, se Andersson, 2013 s. 145 f.).

En distinktion mellan psykisk och fysisk arbetsmiljö är nog alltid ganska osäker, hot och våld lär vara ett område där den är särskilt osäker. Eftersom den inte har någon rättslig betydelse finns egentligen ingen anledning att göra den, och den skulle därför inte förtjäna mer utrymme. En parallell kan göras till det ovan nämnda ”säkerhet och hälsa”, som i det ovan nämnda ramdirektivet 89/391/EEG oftast används som ett uttryck, jfr dock ingressen 8 punkt och art. 8.5. Distinktionen pekar på ett mönster i arbetsmiljörätten, i det att fysiska skador regleras mer genomgripande och alltid har varit i fokus för arbetsmiljörätten. Bestämmelserna från det som tidigare var de centrala AFS:arna som rör den psykiska arbetsmiljön; AFS 1993:2, AFS 2001:1 och AFS 2015:4 *Organisatorisk och social arbetsmiljö* återfinns visserligen ganska tidigt i den nya strukturen, fördelade i AFS 2023:1 och AFS 2023:2. Reglerna är dock mindre konkreta och precisa i vilka krav som ställs än reglerna om fysisk arbetsmiljö. Reglerna som berör psykisk arbetsmiljö handlar i större utsträckning om vilka processer arbetsgivaren ska ha än om vilka mål som ska uppnås eller vilka gränser som inte får överskridas. För den fysiska arbetsmiljön finns, i princip utan förenkling, i den nya strukturen 13 AFS:ar (2023:3 – 2023:15) som i sin helhet handlar om den fysiska arbetsmiljön. Mönstret är för övrigt detsamma i ILO:s flora av konventioner på arbetsmiljöområdet, där de ovan nämnda kärnkonventionerna omfattar både fysiska och psykiska aspekter men där ett jämförelsevis stort antal konventioner i princip uteslutande handlar om den fysiska arbetsmiljön i vissa branscher eller aspekter.

Det är lätt att stämma in i att en helhetssyn på arbetsmiljörätten och hälsa är eftersträvansvärd (Andersson, 2013 s. 145 och s. 301), men det är nog så att våld gärna placeras i (den icke existerande) kategorin fysisk arbetsmiljö och hot i (den likaledes icke existerande) kategorin psykisk arbetsmiljö. Det särskilt markerande arbetsmiljöbrottet fordrar ju också en viss fysisk effekt (3 kap. 7–8 §§ brottsbalken; död, skada eller sjukdom) eller i vart fall risken för en sådan effekt (3 kap. 9 § brottsbalken). Ett belysande exempel som föregick AFS 2015:4 är det så kallade Krokomballet (HovR för nedre Norrland dom den 3 mars 2015 i mål nr B 399–14), ett fall som rönt stor uppmärksamhet. Fallet rörde frågan om ansvar för arbetsmiljöbrott för två chefer vid en kommun som åtalades för att ha vållat en arbetstagares död. Dödsorsaken var självmord, som i sin tur kunde kopplas till förhållanden som rådde på arbetsplatsen. Cheferna friades, men framförallt visar fallet att den psykiska arbetsmiljön blir en straffrättslig fråga när den tar sig fysiska uttryck. Holm anmärker också att det inte finns något känt fall av att någon har fallits till ansvar för arbetsmiljöbrott med psykosocial grund (2021, s. 239 not 1139).

Det finns dock också exempel i rättspraxis (om än inte från högsta instans) där kammarrätterna godkänt förelägganden om åtgärder med syfte att undanröja risker för ohälsa på grund av stress och hög arbetsbelastning (se referat i Andersson, 2019 s. 228, s. 229, s. 232, s. 236 f. och s. 241. Av de 22 refererade fallen rör dock flertalet fysisk arbetsmiljö, se s. 223 ff.). Mönstret visar sig också på andra områden; stressrelaterad sjukdom (ett fysiskt uttryck) hanteras enligt rehabiliteringsreglerna i 30 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110) och utgör inte i sig sakliga skäl för uppsägning enligt 7 § lag (1982:80) om anställningsskydd, detsamma gäller alkoholsjukdom (Glavå m.fl., 2023 s. 365 ff. En annan sak är att nedsättningen av arbetsförmåga kan utgöra sakliga skäl, när möjligheterna till rehabilitering är uttömda). För stress eller alkoholbruk som inte betraktas som sjukdom gäller inte samma skydd för arbetstagaren, utan då är denne betydligt mer utsatt.

Trots att en uppdelning i fysisk och psykisk arbetsmiljö alltså inte helt erkänns har den betydelse på så sätt att det finns ett större utrymme att ingripa mot det som rör den fysiska arbetsmiljön än det som rör den psykiska. Det har dock inte bara att göra med att fysiska risker uppvärderas, utan också med att möjligheterna att vidta ingripande åtgärder mot enskilda arbetsgivare är mer begränsade när det motstående intresset uppfattas som mindre (våld som drabbar den fysiska arbetsmiljön jämfört med hot som drabbar den psykiska arbetsmiljön). Det för in på de rättsstatliga principer som genom att skydda den enskilda (arbetsgivaren) mot ingrepp i sin rättsliga handlingsfär, och som därmed begränsar de rättsliga möjligheterna att ingripa mot eller kräva åtgärder för att undvika eller minska effekterna av hot eller våld.

DE STYRANDE PRINCIPERNA

Proportionalitetsprincipen

Först ut av de rättsstatliga principerna är proportionalitetsprincipen. Även om det finns en tydlig grund för Arbetsmiljöverket att kräva åtgärder är utrymnet, som ovan sagts, beroende av att en avvägning görs mellan arbetstagarens intresse enligt arbetsmiljöreglerna och arbetsgivarens intresse av att kunna bedriva sin verksamhet. En avvägning antyds redan i arbetsmiljölagens bestämmelser i 2 kap. 1 § 1 st. om att arbetsmiljön skall vara tillfredsställande med hänsyn till *arbetets natur*. I förarbetena nämns transporter, sjukvård och räddningstjänst som exempel på sådana ”för samhället viktiga verksamhetsfält där förutsättningarna i arbetsmiljöhänseende skiljer sig radikalt från andra områden” (efter lagrådets behandling av förslag till ändring i arbetsmiljölagen, se prop. 1990/91:140 och prop. 1993/94:186 s. 23, se också prop. 1976/77:149 s. 220). Det tycks alltså ha varit andra verksamheter och andra faror än hot mot rättsstaten och demokratin som var för ögonen i lagstiftningsarbetet, även om särskilt personal inom räddningstjänst och ambulansvård såvitt känt utsatts för både hot och våld. Det finns också bestämmelser i 17 kap. 4 § brottsbalken om att angrepp på utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner (hälso- och sjukvård, socialtjänst, räddningstjänst och utbildningspersonal) straffas som våld, hot eller angrepp mot tjänsteman. Sedan ett antal år finns också ett särskilt brott placerat bland de allmänfarliga brotten, *sabotage mot blåljusverksamhet*, i 13 kap. 5 c § brottsbalken som syftar till att skydda de funktionerna (prop. 2018/19:155 s. 14 f.). Syftet bakom den regleringen är alltså åtminstone delvis ett annat än intressena bakom de införda brotten i 17 kap. brottsbalken, och vare sig ordet ”demokrati” eller ”rättsstat” förekommer i propositionen (trots att den också behandlar ändringar i 17 kap.).

En avvägning måste alltså göras oavsett om reglerna anger att de åtgärder som behövs ska vidtas, eller om reglerna tydligare bygger på avvägningar. Enligt 5 kap. 5 § AFS 2013:2 ska arbetsgivaren se till att arbetsplatser placeras, utformas och utrustas så att risken för våld eller hot om våld *så långt som det är möjligt* förebyggs. Det möjliga måste då avvägas mot att verksamheten ska kunna bedrivas, och kostnaderna för att bygga bort riskerna. Samma avvägning finns i den övergripande och centrala skyldigheten i 5 kap. 3 § 1., enligt vilken arbetsgivaren ska ordna arbetet så att risken för våld, eller hot om våld, förebyggs *så långt som möjligt*. I förarbetena diskuterades möjligheterna att förtydliga att en intresseavvägning ska göras eller till och med precisera vilka intressen som ska vägas, men det ansågs inte nödvändigt (prop. 1993/94:186 s. 23 f.).

Inom ramen för arbetets natur (också när olika lagstiftningskomplex står emot varandra, prop. 1976/77:149 s. 220) eller andra avvägningssnormer talas ofta om att åtgärderna måste uppfylla en *proportionalitetsprincip*, det vill säga att en åtgärd

inte får vara mer ingripande än vad som motiveras av de intressen som föranlett den. Den framgår av 5 § 3 st. förvaltningslagen, som är tänkt att kodifiera en allmän proportionalitetsprincip (prop. 2016/17:180 s. 62). Att märka är att bestämmelsen i förvaltningslagen enligt sin ordalydelse endast begränsar en myndighets möjligheter att ingripa *i ett enskilt intresse*. En myndighets intresse, eller ett demokratiintresse faller alltså utanför ordalydelsen. Frågan berörs inte i förarbetena, och det är svårt att dra någon annan slutsats än att lagstiftaren haft förvaltningsmyndigheters myndighetsutövning mot enskilda för ögonen, inte Arbetsmiljöverkets förelägganden mot andra myndigheter. Att en allmän proportionalitetsprincip gäller i arbetsmiljörättsliga tvister också om arbetsgivaren råkar vara en myndighet tycks inte råda någon tvekan om. Proportionalitetsprincipen beskrivs av Andersson (2019 s. 151) och Holm (2024 s. 168) (liknande i Helmius, 2025 s. 140 f. och s. 155) som en bedömning i tre steg: 1. Ingreppet ska vara lämpligt för att uppnå det avsedda resultatet (ändamålsenlighet) 2. Ingreppet ska vara nödvändigt på så sätt att det saknas mindre ingripande alternativ (nödvändighet) 3. Ingreppet ska vara proportionellt i strikt mening. Om något av stegen brister är åtgärden inte proportionerlig och ska därför inte genomföras.

Det sista steget innebär en avvägning mellan de intressen som står på spel på respektive sida, vilket lär ge ett ganska stort utrymme att vidta åtgärder för att undanröja risker för våld, men kanske mindre för hot – ”det som är livsviktigt är viktigare än mycket annat”, som Arbetsdomstolen anmärker i en proportionalitetsbedömning i ett diskrimineringsmål (AD 2017 nr 65, analyserat av Grahn, 2025 s. 378 ff.). Det kan anmärkas att om frågan skulle ställas i relation till tillämpning i enskilda fall skulle den i högre grad gå ut på att undersöka vad offentliganställda behöver utstå i sin arbetsmiljö för att upprätthålla demokratiska principer. Då skulle de rättsliga möjligheterna (eller bristen därpå) att använda diskrimineringslagen för att ingripa mot hot och våld på arbetsplatsen vara intressanta att undersöka, men bara om hoten eller våldet kommer från arbetsgivaren själv eller någon annan anställd eller praktikant (se 2 kap. 1 § och 2 kap. 3 § diskrimineringslagen). Även i sådana situationer har dock diskrimineringslagen en begränsad användning (se Hellborg, 2022a och 2022b med hänvisningar). Om hoten eller våldet kommer från någon annan än arbetsgivaren eller någon som denne har kontroll över, som en medborgare eller en kriminell aktör, kan diskrimineringslagen i princip inte alls tillämpas på situationen (jfr 2 kap. 1 § och 2 kap. 3 § diskrimineringslagen).

Som ovan antydde ifråga om att arbetsgivare inte ska kunna åläggas dyra åtgärder för liten nytta kommer proportionalitetsbedömningen ofta utgå från ett ekonomiskt intresse på arbetsgivarsidan. Det framstår som närmast självklart i Anderssons genomgång av proportionalitetsprincipen i arbetsmiljörätten att arbetsgivarintresset är ekonomiskt (Andersson, 2019 s. 155 ff., särskilt s. 191 f.). Det perspektivet utgår mer eller mindre underförstått från en privat arbetsgivare,

även om också offentliga arbetsgivare kan tillskrivas ekonomiska intressen (se för en motsvarande bedömning i diskrimineringsrättsliga sammanhang AD 2017 nr 51). Också åtgärder mot Säkerhetspolisen har prövats i underrätterna (se referat av sammanlagt tre fall som rörde åtgärder enligt dåvarande AFS 1993:2 Andersson, 2019 s. 225 ff. och s. 242 f.). I att tillskriva myndigheter ekonomiska intressen ligger en glidning, från myndigheter som en del av staten och därmed upprättade för att tillgodose medborgarnas intressen och (ofta) finansierade genom dessas skatter till myndigheter som egna subjekt med egna ekonomiska intressen.

Värderas istället det skyddsintresse som är för ögonen när man ser hot mot demokratin kan problemet att arbetsgivarens intresse kan väga antingen tungt eller lätt uppstå, beroende på hur arbetstagsidans intresse formuleras. Här begränsar den arbetsmiljörättsliga logiken antagligen möjligheterna för arbetsmiljöintresset att göra sig gällande med full styrka. Om arbetstagens rättsligt skyddade intresse är en trygg arbetsmiljö så fri som möjligt från hot, så kan statens intresse av att upprätthålla demokratiska principer om öppenhet och insyn förväntas väga tungt mot den enskilde arbetstagsidans intresse. Myndigheternas svårighet att rekrytera och behålla personal (Horgby m.fl., 2025) blir då ett problem utanför de arbetsmiljörättsliga reglernas sfär. Om arbetstagsidans intresse däremot inte skulle formuleras som ett individuellt intresse utan så att arbetsmiljöåtgärderna i sig är nödvändiga för att värna och i förlängningen upprätthålla rättsstaten och demokratin finns ingen anledning att låta arbetsgivarens intresse stå emot arbetstagsidans intresse av en viss åtgärd. Det vore ju kontraproduktivt för bådas gemensamma intresse, och därmed skulle avvägningen gå i baklås. En sådan formulering av arbetstagsidans intresse ryms dock antagligen inte i den rådande tolkningen av arbetsmiljöreglerna.

Legalitetsprincipen

Hot kan givetvis vara mer eller mindre uttryckliga eller förtäckta, de kan också rikta sig mot någon annan ("jag vet var dina barn går i skolan", för att kombinera de båda). De straffrättsliga reglerna i brottsbalken är alltså enligt vad som framgått ovan något annorlunda konstruerade jämfört med arbetsmiljöreglerna i 5 kap. AFS 2023:2, som handlar om hot om våld. Antagligen är ofta hotet ett hot om våld, men det kan också vara mot allvarigare fall av integritetsintrång eller brottsliga hot mot egendom. I fokus står dock hot om brottsliga angrepp mot person, brottsliga angrepp mot egendom har inte avsatt många spår i överrättspraxis. Hot som går ut på att gärningspersonen avser skada husdjur (vilket straffrättsligt skulle vara brottet skadegörelse enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 §§) skulle till exempel falla under stadgandet, vilket kan sägas vara en variant på att rikta hotet mot den hotades närstående, vilket omfattas av bestämmelsen ("för egen eller annans säkerhet"). I det ursprungliga förslaget till bestämmelse om olaga hot ingick att den

också skulle omfatta ansvar för att tillfoga någon annan lidande med otillbörligt hot att åtala eller angiva någon för brott eller att om någon lämna meddelande ägnat att medföra synnerligt men, så kallade *skandaliseringshot*. Det ansågs dock räcka att sådana hot i allmänhet skulle falla under brotten utpressning enligt 9 kap. 4 § brottsbalken eller ärekränkingsbrotten i 5 kap. brottsbalken (se prop. 1962:10 B s. 111 f.). Det kan inte uteslutas att det förekommer att personer i myndighetsutövande positioner utsätts för dylika skandaliseringshot i sitt arbete (jämför Horgby m.fl., 2025 s. 9).

Sådana skandaliseringshot (riktade mot tjänstemannens karriär, familjeliv, sociala liv eller vad det kan vara frågan om) täcks inte heller uttryckligen av arbetsmiljöbestämmelserna, vilket begränsar möjligheten för Arbetsmiljöverket att utfärda förelägganden för arbetsgivare att agera mot hot som inte innebär hot om våld mot person. I HFD 2016 ref. 46 underkände Högsta förvaltningsdomstolen ett föreläggande som innebär att ett bolag i hemtjänstbranschen skulle ansvara för tvätt av arbetskläder (se numera 11 kap. 14 § AFS 2023:10 *om risker i arbetsmiljön*), med hänvisning till att föreläggandet saknade rättslig grund, och därmed stod i strid mot den så kallade *legalitetsprincipen*. Intresset av att förverkliga en god arbetsmiljö fick alltså vika för det rättsstatliga intresset att den offentliga makten utövas med lagstöd, och att enskilda ska kunna förutse vad som förväntas av dem. Såväl Peter Andersson som Johan Holm (se vidare nedan) har kritiserat domen, Andersson (2019 s. 132 f.) utifrån att Högsta förvaltningsdomstolen enligt hans mening var alltför restriktiv, eller möjligen formalistisk, i sin tolkning av den i målet aktuella AFS:en. Enligt hans förmenande skulle tvätt av kläder kunna vara en ”ytterligare åtgärd” i AFS:ens mening, men nöjer sig med att Högsta förvaltningsdomstolen anvisat en restriktiv linje för tolkning och konstaterar att det annars vore enkelt att hitta stöd i för snart sagt vilken åtgärd som helst i AFS:arna. Utan en sådan restriktiv tillämpning skulle generellt utformade och till åtgärderna oprecisa föreskrifter ge Arbetsmiljöverket ett större utrymme att utfärda föreläggande för arbetsgivare, vilket inte kan vara i linje med legalitetsprincipens syfte att garantera rimlig förutsebarhet för den som drabbas av betungande ingripanden från myndigheter.

Kravet på att förelägganden ska vara så pass tydliga att den som kravet riktar sig mot ska kunna förstå vad som förväntas anses ibland vara en princip som gäller vid sidan av proportionalitets- och legalitetsprinciperna (Andersson, 2019 s. 193 ff. och Holm, 2024 s. 172 ff.). Kravet uttrycks i HFD 2017 ref. 21 utan att Högsta förvaltningsdomstolen härleder det till någon annan princip. Det skulle dock kunna betraktas som en utlöpare av legalitetsprincipen. Ett föreläggande som är betungande för en enskild men inte uppfyller kraven på rättssäkerhet i meningen förutsebarhet skulle ju kunna sägas sakna rättslig grund, eftersom ett föreläggande som fyller ut en allmänt hållen regel skulle kunna sägas vara en egen

regel och därmed sakna lagstöd. Det anknyter också till HFD 2016 ref. 46, där Högsta förvaltningsdomstolen framhåller att ett (vites-)föreläggande förutsätts vara individualiserat till det enskilda fallet, och inte allmänt hållet på det sätt som utmärker en föreskrift (jämför Holms kritik, 2024 s. 163 ff.). Föreläggandet i fallet var ju dock individualiserat, och yttrandets funktion i skälen för avgörandet är snarare att markera att möjligheterna att utfärda beslut är begränsade på andra sätt än föreskrifter. Eftersom beslutet är riktat mot en mottagare blir kraven på proportionalitet, legalitet och därmed vidhängande förutsebarhet andra än för generellt avfattade föreskrifter.

Eftersom Arbetsmiljöverket, som Holm påpekar (2024 s. 165), både meddelar föreskriften och tillämpar den genom att utfärda föreläggandet blir det en kollision av roller som antingen kan minska kraven på tydligt lagstöd eller öka detsamma. Högsta förvaltningsdomstolens avgörande ligger bäst i linje med det senare synsättet. I skälen för avgörandet konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att det i förarbetena till bestämmelsen i 2 kap. 7 § arbetsmiljölagen, som reglerar arbetsgivarens ansvar för personlig skyddsutrustning, uttalas att det ingår i arbetsgivarens skyldigheter enligt 3 kap. 2 § att ägna uppmärksamhet åt att arbetskläder inte på grund av sin beskaffenhet föranleder ohälsa eller olycksfall och att det därmed finns möjlighet för Arbetarskyddsstyrelsen (numera Arbetsmiljöverket) att meddela föreskrifter om arbetskläder med utgångspunkt i arbetsmiljölagens allmänna bestämmelser om åtgärder för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet (prop. 1976/77:149 s. 391). Några sådana föreskrifter hade emellertid inte utfärdats, och därför fanns inte förutsättningar för att utfärda föreläggande på de mer allmänna föreskrifter som fanns. Det skulle, om resonemanget dras ut, suddas ut gränsen mellan föreskrift och beslut. Att forskrifts- och beslutsmakt finns hos samma organ minskar inte behovet av att upprätthålla den gränsen, utan av förutsebarhetsskäl för den enskilde som drabbas av föreläggandet ökar det behovet.

Som ytterligare begränsning mot att förelägganden på grund av generellt utformade föreskrifter skulle ett principiellt förbud mot analog tillämpning kunna anföras (analog tillämpning är en tillämpning av en bestämmelse utanför dess språkliga etydelseområde, till exempel att en skylt som förbjuder "hundar" på en bar också anses omfatta Mr. Walkers följeslagare Devil, som ju inte är en hund utan en bergsvarg). Ett analogiförbud finns uttryckligt stadgat i straffrätten genom 1 kap. 1 § brottsbalken ("brott är en gärning som är beskriven i denna balk eller i annan lag eller författning och för vilken straff som sägs nedan är föreskrivet"), men de krav på att enskilda ska kunna förutse vad som förväntas av dem pekar i samma riktning om än med mindre styrka och något absolut analogiförbud erkänns inte i arbetsmiljörätten (Andersson, 2019 s. 112 f.).

Tillämpas de principer som ges uttryck för i HFD 2016 ref. 46 (och målet har i bekräftande ordalag hänvisats till i HFD 2020 ref. 28) tycks utrymmet för

Arbetsmiljöverket att utfärda föreläggande för arbetsgivare att vidta åtgärder mot våld och hot om våld vara tämligen begränsade utanför bestämmelserna om larm enligt 5 kap. 6 § AFS 2023:2 och förbud mot ensamarbete enligt 5 kap. 7 §. I de fallen finns författningsstöd (legalitetsprincipen är uppfylld), och en proportionalitetsbedömning får avgöra om ett föreläggande för arbetsgivaren att vidta åtgärden kan utfärdas. För andra åtgärder är författningsstödet mer oklart, och utrymmet därför mer osäkert – och antagligen mindre.

I vart fall vad gäller larm kan också utrymmet att vidta åtgärder mot hot om våld förväntas vara mer begränsat än för våld, vilket hänger samman med relationen mellan hot och våld och arbetsmiljörättens nedärvda intresse av att skydda den fysiska arbetsmiljön tydligare än den psykiska. Dels har det att göra med vad ett hot är – ett hot som inte riskerar att förverkligas är, om syftet är den fysiska hälsan, inte lika allvarligt som ett hot som riskerar att förverkligas (det är ju knappast ett hot om våld alls, ”bara” otrevligt). Dels har det att göra med den ovan diskuterade proportionalitetsbedömningen och den nedan diskuterade offentlighetsprincipen, på så sätt att åtgärder som hindrar enskilda att komma i kontakt med tjänstemän fysiskt är ganska lätta att tänka sig (barriärer, möten på distans, fler personer i ett rum och så vidare) medan åtgärder som avskärmar möjligheten för den enskilde att meddela sig till tjänstemannen skulle ingripa i både den enskildes rätts säkerhet och i verksamheten. Man kan tänka sig att någon annan än beslutsfattaren granskar alla inkommande meddelanden, men hoten skull antagligen ofta ändå behöva nå tjänstemannen om än filtrerat (se till exempel NJA 2025 s. 530 om olaga hot som förmedlas). I det avseendet kan de arbetsmiljörättsliga reglerna knappast användas för att ta tillvara demokratiintressen. Tvärtom kan bedömningen motverka åtgärder som förutom att förbättra arbetsmiljön skulle kunna hindra otillbörlig påverkan på myndighetsutövning (se prop. 2024/25:141 s. 18 ff.).

Det finns dock också en avslutande ventil i Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i HFD 2016 ref. 46 i skrivningen; ”Vidare framgår det inte av utredningen i målet att föreläggandet är påkallat av specifika förhållanden som är hänförliga till nu aktuellt arbetsställe.” Holm öppnar för att förstå skrivningen som ett uttryck för en proportionalitetsprincip, Holm (2024) s. 169. I så fall är det dock inte fråga om en proportionalitetsprincip som begränsar det rättsliga handlingsutrymmet för domstolen, utan en som utökar handlingsutrymmet. Man ska vara försiktig med att läsa domar eller uttalanden i domar motsatsvis, men uttalandet är inte skrivet som ett *obiter dictum* (ett uttalande i domskälen som inte är nödvändigt för domslutet), och det ligger i linje med resonemanget att det fanns möjligheter att utfärda föreskrifter som träffade alla arbetsgivare inom en bransch. Då sådana inte utfärdas kunde dock inte en enskild arbetsgivare drabbas av ett föreläggande av den innebörden – då skulle beslutet i det enskilda fallet ersätta en

generell föreskrift på ett sätt som inte kunde accepteras. Om det däremot funnits omständigheter som varit specifika för det arbetsstället, då hade saken kommit i ett annat läge och föreläggandet kunde ha prövats mot ett behov enligt mer allmänt hållna skrivningar i föreskrifterna. Vore inte det möjligt skulle ju dessa också mista allt värde utom signalvärdet, vilket inte heller kan vara avsett. Utrymmet för att vidta åtgärder mot våld eller hot om våld finns alltså också utanför de föreskrifter som anvisar krav på larm och förbud mot ensamarbete, men förutsätter förekomsten av specifika förhållanden på just det arbetsstället. Utrymmet för förelägganden för åtgärder mot andra hot än hot om våld, till exempel skandalisering lär dock vara begränsat, eftersom det särskilt vad gäller psykisk arbetsmiljö kan vara svårt att formulera tillräckligt tydliga krav (Holm, 2021 s. 339). Utrymmet för Arbetsmiljöverket kan dock utökas med tydligare föreskrifter, förskrifter som givetvis också måste balanseras mot rättsstatliga intressen.

De ingrepp som beslut och förelägganden innebär måste också enligt vad som sagts ovan vara proportionerliga i förhållande till vad som ska skyddas, vilket ytterligare begränsar utrymmet för Arbetsmiljöverket och skyddsombud att vidta åtgärder av arbetsmiljöintresse. I det avseendet ger mindre konkreta regler mindre vägledning, vilket i och för sig kan slå åt båda hållen beroende på hur kreativ och fri domstolen känner sig. En domstol som vill värna legalitetsprincipen (och, eller inklusive, ett krav på tydlighet) kommer antagligen att vara benägen att underkänna ingripande föreläggande grundade på generellt formulerade föreskrifter.

Offentlighetsprincipen

Enligt rättsstatliga principer måste det alltid finnas en beslutsfattare som inte är anonym eller okänd för den till vilket beslutet riktar sig. Att ett skriftligt beslut ska innehålla en uppgift om vem som fattat det framgår uttryckligen av 31 § 3. förvaltningslagen, såvitt avser statliga myndigheter av 21 § 3. myndighetsförordningen (2007:515) och såvitt avser kommuner 6 kap. 35 § i förening med 5 kap. 67 § 5. kommunallagen (2017:725). Principen ska säkerställa transparens, insyn och därmed sammanhörande möjligheter till ansvarsutkrävande. Att det av ett beslutsdokument framgår vem som fattat beslutet exponerar beslutsfattaren för den som drabbas av beslutet, inklusive givetvis dess vrede, besvikelse och förtvivlan om beslutet skulle gå den emot. Att enskilda under beslutsprocessen ofta vet vem som så småningom ska fatta beslutet är riskerar också att sätta beslutsfattaren i situationen att enskilda vill försöka påverka innehållet i beslutet, också med hot om våld (eller för den delen våld). Risken att medarbetare utsätts för hot om våld som påtryckning eller som en reaktion på beslutet skulle kunna göra det lockande att av arbetsmiljökäl kräva att beslutsfattare döljs i beslut, eller hålls hemliga till dess beslutet är taget. Båda dessa åtgärder skulle i och för sig kunna sägas behövas

för att garantera en trygg arbetsmiljö, och därmed så långt möjligt förebygga risken för våld eller hot om våld (enligt 5 kap. 3 § 1. AFS 2023:2).

Lagstiftaren har, som ovan nämnt, nyligen infört just en ändring som innebär att beslutsfattaren ska kunna hållas hemlig för den beslutet rör. Ändringen har, såvitt här är intressant, gjorts i form av ett nytt stycke i 33 § förvaltningslagen (fjärde stycket), enligt vilket en skriftlig underrättelse inte behöver innehålla uppgift om en sådan person som avses i 31 § (beslutsfattare och vissa andra medverkande i handläggningen) om det kan befaras att personen utsätts för hot, trakasserier eller annan allvarlig olägenhet. Lagändringen syftar till att minska utsattheten för offentliganställda genom att minska risken för att de utsätts för hot och trakasserier (prop. 2024/25:141 s. 81). Skälet för ändringen kombinerar alltså till synes intresset att värna förvaltningen och de demokratiska processerna med arbetsmiljöhänsyn. Det är dock demokratiproblemet som förs fram i förarbetena (såvitt avser angivande av namn i beslut prop. 2024/25:141 s. 80 ff., jfr s. 18 där arbetsmiljön omedelbart kopplas till rättssäkerhets- och demokratiproblemet och implicit underordnas det). Också därmed vidhängande frågor om rekrytering och möjlighet att hålla kvar personal i utsatta miljöer berörs (s. 81 och s. 107), däremot inte uttryckligen arbetsmiljöintresset. Frågornas betydelse för offentliganställdas arbetsmiljö uppmärksammas visserligen på ett antal ställen i lagförslaget, men då i princip genomgående i anslutning till de straffrättsliga förslagen och med resonemanget att de straffrättsliga bestämmelserna behövs utöver arbetsgivarens arbetsmiljöansvar (prop. 2024/25:141 s. 19, 42, 60, 70 och 123). Arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön förs alltså fram som viktigt, men det ställs också i bakgrunden – arbetsmiljöreglerna räcker ju inte för att säkra medarbetarnas arbetsmiljö utan enligt lagstiftaren behövs det straffrättsliga regler.

Lagändringen att möjliggöra att beslutsfattaren inte anges innehåller oundvikligen paradoxen att en demokratisk princip inskränks för att skydda demokratin. Sådana avvägningar måste givetvis göras i mycket lagstiftning, och i fall av inskränkningar av fri- och rättigheter i regeringsformen (kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform) finns uttryckliga regler om att sådana begränsningar måste vara proportionerliga (2 kap. 20 § regeringsformen). För en begränsning av allmänna demokratiska principer som den nu diskuterade finns dock ingen uttrycklig proportionalitetsbedömning anvisad, utan den följer i så fall av en allmän princip att inte heller vanlig lag ska utgöra större begränsningar i medborgares rättigheter än nödvändigt. Stöden för en sådan princip är nog ganska oklara, men den behövs för att demokratin inte i förlängningen ska kunna avskaffas för att skydda sig själv. Sådana intressen har också synbarligen beaktats i lagändringen, eftersom inte beslutsfattaren ska vara anonym utan ”bara” inte behöver anges i den skriftliga underrättelsen av beslutet. Förslaget är alltså ämnat, och ägnat, att minska risken för reaktioner i affekt, däremot inte att göra beslutsfattaren anonym

(prop. 2024/25:141 s. 82). Lagrådet avstyrkte förslaget på den grund att det inte skulle få någon större effekt (beslutsfattaren skulle ju inte vara anonym, det skulle bara ta lite längre tid att få reda på vem det var), och att det därför inte var ändamålsenligt (Lagrådets yttrande 2025-02-18 Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier m.m.).

Den bedömningen påminner om den ovan diskuterade proportionalitetsbedömningen i anledning av förelägganden från arbetsmiljöverket och dess krav på ändamålsenlighet. Den berör också den ovan diskuterade legalitetsprincipen, på så sätt att det är lättare för skyddsombud och Arbetsmiljöverket att hävda att det finns lagstöd för en åtgärd som innebär att beslutsfattare inte anges. Arbetsgivare och (i nästa steg) Arbetsmiljöverket har då att avväga arbetstagarens intresse av att inte utsättas för hot i anledning av ett beslut mot den restriktivitet som följer av att det är en undantagsregel från offentlighetsprincipen. Någon särskild restriktivitet för att använda undantaget i 33 § 4 st. anvisas dock inte i förarbetena, vilket skulle kunna ge arbetsmiljöintresset ett ganska stort utrymme. Att lagstiftaren har gjort en viss avvägning innebär dock inte, ska påpekas, att en proportionalitetsbedömning inte måste göras *in casu* utifrån omständigheterna i det enskilda fallet (se till exempel den ovan berörda avslutande skrivningen i HFD 2016 ref. 46). Med påpekandet att principerna alltså i tillämpningen kan gå in i varandra övergår vi till att avsluta artikeln.

AVSLUTNING

Syftet med bidraget har varit att undersöka vilket rättsligt utrymme tillsynsmyndigheten och skyddsombud har att ställa krav på åtgärder för att undanröja eller minska risker för hot och våld i arbetet, i relation till viss ny straffrättslig lagstiftning som syftar till att skydda demokratin och rättsstaten. Den enskilda arbetstagarens intresse av en trygg arbetsmiljö kan stå emot rättsstatliga värden som öppenhet och transparens i myndighetsutövningen, och i det avseendet finns det rättsliga utrymmet i mötet mellan olika regler.

Den straffrättsliga regleringen delar upp hot och våld i olika brott, och det finns en särreglering för arbetsmiljöbrott som anknyter till den uppdelningen. ”Hot och våld” använt som ett uttryck slätar över den skillnaden i arbetsmiljösammanhang. Även om det är allmänspråkligt motiverat kan det leda till en minskad precision i vilka åtgärder som behöver vidtas för att undanröja vilka faror. Hot som arbetsmiljörisk bör alltså skiljas från våld som arbetsmiljörisk, vilket också görs om än ganska subtilt. Det är kanske uppenbart, men det förtjänar ändå att betonas att en uppvärdering av en risk inte automatiskt medför en nedvärdering av en annan risk. Det är alltså fullt möjligt att arbetsgivare måste vidta fler och längre gående åtgärder för att avvärja risker för våld än för hot, och det utan att allvarligheten i hot för den skull nedvärderas. Det rättsliga utrymmet

för Arbetsmiljöverket och dessförinnan skyddsombud att kräva åtgärder från offentliga arbetsgivare är egentligen inte mindre för att kräva åtgärder för att undvika hot än utrymmet för att kräva åtgärder mot våld. Metaforer som ”stort utrymme” eller ”långtgående åtgärder” säger dock i sig inte så mycket i det enskilda fallet, och utrymmet beror givetvis också på hur de regler och principer som ger utrymmet faktiskt tillämpas av arbetsgivare, tillsynsmyndighet och domstolar. I det arbetsmiljörättsliga regelverket i dess kontext av straffrättsliga och offentligrättsliga regler finns det dock en del som talar för att utrymmet för att vidta åtgärder mot hot om våld är mindre än åtgärder mot våld. Beträffande åtgärder mot andra hot än hot om våld (skandaliseringshot), är det rättsliga utrymmet ännu mindre.

Om det också bör vara så är givetvis en politisk fråga snarare än en rättslig, men de olika utrymmena är mer en konsekvens av principers utformning och arbetsmiljörättens struktur än av medvetna politiska ställningstaganden med det syftet. Ett ensidigt fokus på demokratiaspekterna och att straffa den som hotar, kan dock riskera att sätta arbetsmiljöintresset i bakgrunden på ett sätt som varken gynnar arbetsmiljö- eller i förlängningen demokratiintresset. Ska arbetsmiljöreglerna kunna användas till stöd för demokratin på samma sätt som de straffrättsliga regeländringarna avser behövs alltså förändringar också av arbetsmiljöreglerna. Reglerna behöver bli tydligare så att det finns rättsligt stöd, vilket också ökar möjligheterna att pröva proportionaliteten mot klara syften på arbetstagsarsidan.

Arbetsmiljörätten skulle behöva en *re-thinking* (se Fridström Montoya, 2015 s. 56 not 125) för att avskaffa den tankemässiga, och på många sätt konstgjorda, dikotomin mellan psykisk och fysisk arbetsmiljö. I väntan på en sådan, eller som ett steg på vägen, borde vissa förskjutningar i den rättsliga argumentationen eftersträvas. Regler om hot behöver lämna den psykiska arbetsmiljön – eller så behöver regler om den psykiska arbetsmiljön lämna processerna och konkretiseras i tydligare åtgärder. Vilka det skulle vara är inte lätt att säga, men vissa kan ju tänkas; anonyma beslut? Det ska ju vara verkkningsfullt, men det kan tänkas att det naggar demokratiska principer i kanten i för stor utsträckning. Fler beslut i kollegiala former, så att tjänstemän inte är lika ensamma och därmed inte lika utsatta? Det kan vara effektivt, men också dyrt och det är tveksamt om arbetsmiljöskäl passar för att kräva ändringar i beslutsformer, särskilt som förelägganden ju gäller i enskilda fall. Hjälp och stöd att få skydd, och förelägganden om larm och förbud mot ensamarbete inte bara när det finns konkreta risker för våld utan också när det finns risker för hot (som inte behöver vara om våld)? Nu börjar vi närma oss vad som borde vara möjligt redan i det befintliga regelverket. Stöd i den dagliga verksamheten, så att obehag kan ventileras och hanteras, kompetens på arbetsplatserna att snabbt hantera obehag. Vidare kompetenta chefer tillgängliga för samtal, samtalsgrupper om det behövs, en fungerande företagshälsovård

som också kan ta hand om den psykiska belastning som hot innebär? Undersökningen får stanna där, för nu är den inne på vad som redan borde finnas på alla offentliga arbetsplatser.

REFERENSER

AD 2017 nr 51

AD 2017 nr 65

AFS 1993:2 *Våld och hot i arbetsmiljön* (upphävd)

AFS 2001:1 *Systematiskt arbetsmiljöarbete* (upphävd)

AFS 2015:4 *Organisatorisk och social arbetsmiljö* (upphävd)

AFS 2023:1 *om systematiskt arbetsmiljöarbete – grundläggande skyldigheter för dig med arbetsgivaransvar*

AFS 2023:2 *om planering och organisering av arbetsmiljöarbete – grundläggande skyldigheter för dig med arbetsgivaransvar*

AFS 2023:10 *om risker i arbetsmiljön*

Andersson, P. (2013). *Vidta alla åtgärder som behövs. En rättsvetenskaplig studie av arbetsgivarens ansvar att förebygga stressrelaterad ohälsa och uppnå en god psykosocial arbetsmiljö*. Jure Förlag

Andersson, P. (2019). *Lagom krav på arbetsmiljön. Om förelägganden och förbud och arbetsmiljöansvarets gränser*. Jure Förlag

Fridström Montoya, T. (2015). *Leva som andra genom ställföreträdare – en rättslig och faktisk paradox*. Iustus förlag

Frändberg, Å. (2023). Vad sker inom den rättsdogmatiska forskningen? *Svensk Juristtidning*, 21–49

Glavå, M., & Hansson, M. (2023). *Arbetsrätt* (5 uppl.). Studentlitteratur

Grahn, E. (2025). *Mänskliga fri- och rättigheter i anställningsavtalets marginaler*. Iustus 2025

Helmus, I. (2025). Proportionalitetsprincipen. I: L. Marcusson (Red.) *Offentligrättsliga principer* (5 uppl.)(s. 137–177). Iustus förlag

Hellborg, S. (2022a). Arbetsgivarens skadeståndsansvar vid arbetsplatsmobbing. I: J. Chamberlain, S. Hellborg, S. Hovi, D. Johansson, & K. Stenlund (Red.) *Skadeståndslagen 50 år* (s. 139-156). Iustus förlag

Hellborg, S. (2022b). Om rättsfiguren provocerad uppsägning i kränkningssituationer. I: N. Selberg, & E. Sjödin (Red.) *Anställningsskydd i utveckling* (s. 65-76). Iustus förlag

HFD 2016 ref. 46

HFD 2017 ref. 21

HFD 2020 ref. 28

Holm, F., & Holm J. (2024). Vem ska skydda politikerna? Ett fragmenterat rättsligt skydd för förtroendevalda som möter hot och våld. *Svensk Juristtidning*, 421–438

Holm, J. (2021). *Ett hållbart arbetsliv. Arbetsgivarens rättsliga ansvar för arbetsmiljö och rehabilitering*. Juridiska institutionen, Umeå universitet

Holm, J. (2024). *Arbetsmiljörätten*. En översikt. Norstedts juridik

Horgby, A., Andersson, D., & Östervall, A. (2025). *Otillåten påverkan från kriminella och extremistiska grupperingar. Påverkansförsök mot förtroendevalda och kommunal förvaltning*. Brå:s rapport 2025:4

Hovr för nedre Norrlands dom den 3 mars 2015 i mål nr B 399–14

Kleineman, J. (2025). Rättsdogmatisk metod. I: M. Nääv, & M. Zamboni (Red.) *Juridisk metodlära* (3 uppl.) (s. 25–56). Studentlitteratur

Lagrådets yttrande 2025-02-18 Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier m.m.

Lehrberg, B. (2025). *Praktisk juridisk metod* (15 uppl.) Iustus

Månsson, C., Borgeke, M., Hansson, B., & Kezovska, G. (2024). *Studier rörande påföljdspraxis med mera* (8 uppl.). Jure Förlag

NJA 2025 s. 530

Nilsson, G. (2025). *Lexinokommentar till 4 kap. 5 § brottsbalken*

Prop. 1962:10 *Förslag till brottsbalk*

Prop. 1976/77:149 *Ny arbetsmiljölag m.m.*

Prop. 1990/91:140 *Arbetsmiljö och rehabilitering*

- Prop. 1993/94:186 *Ändringar i arbetsmiljölagen*
- Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*
- Prop. 2018/19:155 *Ett stärkt straffrättsligt skydd för blåjusverksamhet och myndighetsutövning*
- Prop. 2024/25:141 *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier m.m*
- Rönömar, M. (2004). *Arbetsledningsrätt och arbetskyldighet. En komparativ studie av kvalitativ flexibilitet i svensk, engelsk och tysk kontext*. Juristförlaget i Lund
- Sandgren, C. (2005). Är rättsdogmatiken dogmatisk? *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 648–656
- Skinnari, J., Hurve, K., & Jonsson, J. (2016). *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner. En uppföljning*. Brås rapport 2016:13
- Steinberg, M. (2004). *Skyddsombud i allas intresse – en rättsvetenskaplig studie*. Norstedts Juridik
- Wikman, S., & Rickfors, U. (2018). *Att förebygga hot och våld i statliga myndigheter – en jämförelse mellan två perspektiv på säkerhetsarbete*. Arbetsliv i omvandling 2017:2

In 2025, amendments to the Criminal Code and the Administrative Procedure Act came into force, with the purpose of dealing with the increased exposure of public employees to threats and violence. This contribution examines the legal scope for eliminating risks of threats and violence in the workplace according to work environment regulations on threats and violence in the workplace, in light of the new legislation. The conclusion is that the scope for eliminating risks of violence is greater than for threats, and that the work environment regulations may limit the possibilities of realising the interest in safeguarding democracy expressed in the new criminal and administrative law regulations.

Work environment, threat and violence, safety and health